

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

ELIZABETH ROSA SILVA

A organização e a influência da elite empresarial rural no processo de construção da agenda de governo: uma análise a partir da percepção de atores sociais de uma cidade do agronegócio da fronteira agrícola do Brasil

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 2009

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

ELIZABETH ROSA SILVA

A organização e a influência da elite empresarial rural no processo de construção da agenda de governo: uma análise a partir da percepção de atores sociais de uma cidade do agronegócio da fronteira agrícola do Brasil

Tese apresentada à Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas,
da Fundação Getúlio Vargas,
como requisito parcial para obtenção
do grau de Doutora em Administração
Orientação do Prof. Dr. Marco Aurélio Ruediger

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 2009

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

ELIZABETH ROSA SILVA

A organização e a influência da elite empresarial rural no processo de construção da agenda de governo: uma análise a partir da percepção de atores sociais de uma cidade do agronegócio da fronteira agrícola do Brasil

Este exemplar corresponde à versão final
da tese defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em 10/12/2009

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marco Aurélio Ruediger (orientador)

Prof. Dra. Deborah Moraes Zouain

Prof. Dr. Paulo Emílio Matos Martins

Prof. Dr. Joel de Lima Pereira Castro Junior

Prof. Dra. Lea Guimarães Souki

Dedico esta tese ao meu pai, Homero (*in memoriam*); à minha mãe, Arlete; e aos meus irmãos, Elizete, César, Luciene e Éder, que, a despeito das minhas ausências, nunca me abandonaram nos momentos cruciais da vida. Ao contrário, sempre estiveram presentes toda vez que a vida me surpreendeu com os seus desatinos. Tenho a sorte de contar com uma família solidária.

AGRADECIMENTOS

Embora tenha abandonado as redações há mais de dez anos, o jornalismo foi uma das escolhas mais marcantes da minha vida. Na Universidade e no meu dia-a-dia como repórter, aprendi que é preciso capturar o interesse do leitor já no parágrafo de abertura do texto, batizado nesta profissão como *lead*. O termo é usado no jargão jornalístico para designar o primeiro parágrafo da matéria, no qual devem ser reunidas as informações essenciais. Trata-se daquilo que os jornalistas chamam de texto construído sob a forma de “pirâmide invertida”. No topo, as informações principais, para garantir que elas não sejam negligenciadas pelo leitor mais apressado.

Esta seção de agradecimentos, portanto, é um grande *lead* sobre todos os que contribuíram para a realização desta tese. A ordem de apresentação não traduz a ordem de importância, mas apenas a impossibilidade de agradecer a todos em um mesmo parágrafo. Pretendo, aqui, expressar minha gratidão a todos aqueles que marcaram esses 4 anos de trajetória acadêmica. Perdoem-me, assim, por possíveis omissões.

Gostaria de iniciar pelo meu orientador, Marco Aurélio Ruediger, por ter me dado a dica decisiva a respeito de como conciliar o meu tema de interesse, profundamente marcado pelo mestrado em Ciências Sociais, com uma literatura compatível com a Administração Pública. E também pelo Vicente Riccio, por múltiplas pequenas ajudas ao longo da realização do trabalho e pela redação do *Abstract*. Com ele vivi as delícias, e também a dor, de 4 anos dedicados à produção de uma tese.

Agradeço à minha colega de doutorado Scarlet do Carmo, que me ajudou a percorrer o árduo caminho da Estatística. Estudamos e aprendemos juntas, compartilhando dificuldades e ansiedades geradas por aquela linguagem tão distante do nosso cotidiano. Sem ela, não teria conseguido prosseguir no doutorado. No final, porém, nosso empenho conjunto na Estatística acabou por consolidar uma relação na qual compartilhamos, também, detalhes da nossa pesquisa, projetos para o futuro e dúvidas e conquistas acadêmicas e pessoais. Scarlet é daquelas pessoas admiráveis pelo empenho e serenidade com que enfrenta os percalços da vida e do trabalho. É uma colega que, definitivamente, levarei no coração.

Outras quatro amigas que também cabem nessa definição são a Jussara Freire, a Wilma Dayse, a Adriana Agostini e a Samara Mancebo. Jussara, socióloga da melhor cepa, foi de uma paciência ímpar para conversar sobre o meu projeto, sempre com dicas bibliográficas seguras. Gratidão semelhante tenho em relação à Wilma, que me acolheu em sua casa em momento particularmente difícil da vida. A Adriana, por sua vez, ajudou-me a

vencer a solidão da tese por meio do MSN. Mostrou que o calor humano da amizade pode ser transmitido via web. Já a Samara, com a sua alegria característica da juventude, foi fundamental para amenizar momentos de tensão e de cansaço, inerentes ao processo de produção de uma tese acadêmica. Muitas vezes recorri ao telefone para que a sua alegria nata me ajudasse a recarregar as baterias.

Em Sorriso, foram muitos os que me ajudaram na pesquisa, seja com indicações para entrevistas, seja com o fornecimento de contatos e o levantamento de informações. Dentre eles vários professores de uma das faculdades locais, a FAIS, e funcionários da Prefeitura e da Câmara Municipal. Gostaria de citar nominalmente Jazon Pereira, pelas conversas esclarecedoras sobre o material colhido no campo, e o vice-prefeito Wanderley Paulo da Silva, pela gentileza de me receber mais de uma vez e a ajuda no levantamento de informações. E também a engenheira agrônoma Cynthia Cominesi, da ONG Clube dos Amigos da Terra (CAT), por suas dicas e informações preciosas, além da acolhida pessoal.

Também não posso deixar de expressar minha gratidão ao Salomão Ferreira de Souza, que gentilmente fez mapas e gráficos do trabalho. Ao Antônio Bráulio de Carvalho e à Sílvia de Carvalho, que generosamente me hospedaram em Brasília, para as entrevistas no Congresso Nacional. À Vanessa Campagnac, pela coordenação do trabalho de transcrição das entrevistas. Aos funcionários da Ebape, seja da secretaria, seja da biblioteca, sempre gentis no atendimento às diferentes solicitações a eles dirigidas. E também aos meus alunos da graduação, que sempre mostraram interesse em se inteirar acerca do tema da pesquisa e me apresentaram com revistas e jornais contendo informações sobre o agronegócio. Meus alunos são a melhor lembrança que levarei do Rio de Janeiro.

Agradeço particularmente à minha família, pelo apoio imprescindível na reta final de produção do trabalho. Meus irmãos e sobrinhos foram extremamente generosos no suporte afetivo e financeiro que me proporcionaram a fim de garantir a finalização deste estudo. Sem o carinho e a atenção que me dedicaram quando um dos desatinos da vida ameaçou me tirar dos trilhos, esta tese teria sido um projeto inacabado. O apoio por eles a mim oferecido foi reforçado pela solidariedade de muitos amigos, como a Cláudia Campos e a Luciene Tófoli.

Agradeço, ainda, à Fundação Getúlio Vargas e à Ebape pela oportunidade do doutorado, pelas passagens aéreas, pela minha aceitação em um curso de Administração, embora eu fosse oriunda do Jornalismo e das Ciências Sociais, e pelo suporte financeiro através do Pró-Pesquisa. A bolsa me livrou das mensalidades, impagáveis para a vida precária de uma doutoranda. Isso supriu parcialmente a inaceitável omissão da CAPES.

Por fim, agradeço a todos os professores e colegas do doutorado que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização da minha pesquisa. O doutorado foi um divisor de águas na minha vida, pelas mudanças pessoais que ajudou a acarretar e as oportunidades que me ofereceu de travar contato com novas áreas do conhecimento e ver de perto pelo menos um pedaço da vasta região Centro-Oeste, sonho acalentado por mais de uma década. Estará para sempre na minha memória. Espero que como lembrança de uma escolha acertada.

RESUMO

Este trabalho examina a influência dos grandes produtores rurais sobre o processo de construção da agenda governamental a partir da percepção de atores locais de uma cidade do agronegócio da fronteira agrícola do Brasil. Busca-se aqui estabelecer uma contraposição entre a elite agrária tradicional, hegemônica no País até a década de 1930, e a atual elite empresarial rural, resultante da introdução do modelo do agronegócio em várias partes do território nacional, no início dos anos de 1970. Procura-se argumentar que tal modelo, centrado no mercado global de *commodities* agrícolas e agroindustriais, criou a figura do latifúndio moderno e administrado como empreendimento empresarial, o qual se impõe como padrão de ocupação da terra principalmente em regiões da fronteira agrícola localizadas no Centro-Oeste e partes do Nordeste do Brasil. Com o deslocamento espacial da agricultura e da agroindústria, surgiram nessas regiões diversas cidades do agronegócio, onde os grandes produtores rurais vêm se firmando como elite econômica e social local, além de ocuparem postos-chave nas prefeituras e governos estaduais. Como a interseção entre elites econômicas e políticas é uma constante na história do País, a tese se propõe a examinar como os atores de uma dessas cidades – Sorriso, no norte mato-grossense – percebem a organização e a influência dos grandes fazendeiros sobre a agenda pública e a vida local. Embora a análise se guie pela ótica do município, cuida-se aqui de inserir esta esfera no contexto mais amplo representado pelo nível nacional, onde se definem as principais políticas ligadas ao campo. O estudo se estende, assim, para a questão da intermediação de interesses, que tem como atores centrais as entidades classistas e setoriais, assim como a Bancada Ruralista, braço parlamentar da agropecuária no Congresso Nacional. A pesquisa indica que, no município, ao contrário do sugerido pela literatura acadêmica, o empenho dos grandes proprietários de terra na vida política se dá mais em função de motivações de recorte simbólico, relacionadas ao poder social, do que propriamente de interesses econômicos. Embora influentes, eles não têm uma representatividade política que lhes garanta o monopólio do poder local. Sua organização para a defesa de interesses junto às diferentes esferas governamentais parece pouca sólida nas bases, onde diferentes atores identificam uma cultura individualista que se traduz em baixo estoque de capital social.

Palavras-chave: agenda governamental, agronegócio, capital social, cidades do agronegócio, elite agrária, elite empresarial rural, fronteira agrícola, poder local, políticas públicas.

ABSTRACT

This work analyses the influence of great landowners over the governmental agenda building process in a Brazilian frontier agribusiness city, considering the perceptions of its local political actors. The thesis establishes a counterpoint between the traditional agrarian elite hegemonic in the country until the 30's and the actual entrepreneurial rural elite formed following the introduction of agribusiness model in the 70's. This model is focused on the global agricultural and agroindustrial market and has created the modern rural property administrated as an entrepreneurial operation, which defines mainly the land occupation patterns in Brazilian Center-West region and parts of the country's Northeastern region. The new displacement of agriculture and agribusiness industries in this region has created new agribusiness cities, in which landowners have emerged as new social and economical elite where they keep key-places on the municipal and state governments. As the intersection between political and economical elites is a constant in Brazilian history, the thesis analyses how the actors of one of those cities – Sorriso, in Northern Mato Grosso, perceive the organization and influence of great farmers over the local life and public agenda. The analysis presented on this work is based on the city level, but considers also the national context in which agricultural policies are formed. Thus, the study discusses also the interests' intermediation by farmer's lobby groups in National Congress and political arena. The research indicates that in the city the farmer's great motivation considering political power is based on symbolic aspects, instead of economic ones. Despite influents, these elite do not have the monopoly over the local power. It is related to a weak organization on local level to support their demands over the governmental institutions, because different local actors identify an individualistic culture that reflects a lower social capital.

Keywords: governmental agenda, agribusiness, agribusiness cities, social capital, agrarian elite, entrepreneurial rural elite, agricultural frontier, local power, public polices.

SUMÁRIO

Introdução	001
Capítulo I. A modernização da agropecuária, a emergência da elite empresarial rural e o surgimento das cidades do agronegócio na região brasileira de fronteira agrícola	011
1.1. Agronegócio, concentração fundiária e modernização do latifúndio no Brasil: raízes da elite empresarial rural.....	012
1.2. Modernização da agricultura, globalização e conformação do agronegócio no Brasil	018
1.3. Distribuição do agronegócio no Brasil e o conceito de fronteira agrícola	021
1.4. A expansão da fronteira agrícola	029
1.5. Impactos socioeconômicos do agronegócio sobre a fronteira agrícola	036
1.6. As cidades do agronegócio na região de fronteira	045
Considerações finais	051
Capítulo II. O processo de construção da agenda governamental: atores, estratégias, lobbies e a organização de interesses do empresariado rural	054
1.1. Problemas sociais X problemas públicos: o papel da argumentação e da publicização	055
1.2. O Modelo das Correntes Múltiplas	061
1.2.1. Os três fluxos do modelo e a abertura da janela de oportunidade	064
1.2.2. Os atores no ciclo de produção das políticas públicas	069
1.3. O Modelo do Equilíbrio Pontuado e as <i>policy images</i>	073
1.4. Grupos de interesse, <i>lobby</i> e a relação entre o Estado e o empresariado no Brasil	080
1.5. Ação coletiva do empresariado rural brasileiro	088
Considerações finais	095
Capítulo III. Os estudos sobre poder local como instrumentos de análise do processo de formação da agenda de governo pela ótica do município	098
1.1. O conceito de poder local e sua pertinência para o objeto da Tese	099
1.2. O debate norte-americano sobre o poder na cidade	103
1.3. Os primeiros estudos sobre poder local no Brasil e o papel referencial de Victor Nunes Leal	110
1.4. O processo de redemocratização do País e a virada nos estudos sobre poder local	116
1.5. As quatro gramáticas políticas do Brasil	128
Considerações finais	136
Capítulo IV. Metodologia e resultados da pesquisa	138
1.1. Detalhamento Metodológico	138
1.1.1. A abordagem qualitativa e o estudo de caso	138
1.1.2. Universo, amostra e sujeitos da pesquisa	142
1.1.3. Coleta dos dados	146
1.1.4. Tratamento dos dados	148
1.2. Breve descrição do <i>lócus</i> do estudo de caso.....	149
1.2.1. O estado do Mato Grosso	149

1.2.2. O município de Sorriso	152
1.3. Resultados da pesquisa	157
1.3.1. O “lado cá” e o “lado de lá” da cidade: os efeitos das diferentes origens de migração	158
1.3.2. Os sulistas e a elite empresarial rural: um grupo homogêneo?	171
1.3.3. A vida política local	184
1.3.4. A inserção dos grandes produtores rurais	191
1.3.5. A participação da sociedade civil	201
1.3.6. A percepção sobre o nível de organização do empresariado rural de Sorriso	209
1.3.7. A Intermediação de interesses e o processo de construção das políticas em âmbito nacional	214
1.3.8. As <i>policy images</i> e o agronegócio nacional	226
Considerações finais.....	230

Conclusões da pesquisa	232
-------------------------------------	-----

Referências bibliográficas	240
---	-----

Lista de gráficos

GRÁFICO 1: Evolução anual da balança brasileira e do agronegócio – em US\$ bilhões (1989-2008)	013
GRÁFICO 2: Balança comercial brasileira – saldos comerciais do agronegócio e dos demais setores da economia – em US\$ milhões/ano (1990-2006)	014
GRÁFICO 3: Estrutura fundiária (2003)	015
GRÁFICO 4: Razão entre os preços da terra de lavoura de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul e os de Mato Grosso (1997-2000)	033
GRÁFICO 5: Percentual de municípios com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, segundo as Grandes Regiões (2005-2008)	123
GRÁFICO 6: Percentual de municípios com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões (2005-2008)	125

Lista de tabelas

TABELA 1: Posição ocupada pelos 100 maiores municípios em relação ao valor adicionado da agropecuária e participações percentuais relativa e acumulada, segundo os municípios e respectivas unidades da federação (2006)	023
TABELA 2: Comparação do custo de produção de soja entre Brasil e Estados Unidos (em US\$ por hectare)	033
TABELA 3: Participação do Centro-Oeste no PIB agropecuário nacional	037
TABELA 4: Taxa de crescimento do PIB real per capita (R\$ 2004), taxa de crescimento (% ao ano) e densidade demográfica (habitantes/Km ²) em zonas de agricultura dinâmica do cerrado	038
TABELA 5: Rendimento médio mensal real das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões (1997-2007)	040
TABELA 6: Distribuição do rendimento médio domiciliar (2009)	040
TABELA 7: Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, por Grandes Regiões (1997-2007)	041
TABELA 8: População total, taxa de crescimento médio e grau de urbanização da região Centro-Oeste (1970-2000)	044
TABELA 9: Exportações do agronegócio brasileiro – total, <i>ranking</i> por valores dos 10 maiores estados (2009).....	140

TABELA 10: Municípios do Mato Grosso melhor posicionados dentre os 100 maiores municípios brasileiros em relação ao valor adicionado da agropecuária e participação percentual relativa no total nacional (2006)	141
TABELA 11: Principais cidades do agronegócio do Mato Grosso em PIB Agropecuário, PIB total e população (2005 e 2007)	141
TABELA 12: População residente – habitante – e participação no total nacional (1970-2000)	150
TABELA 13: Evolução da produção de soja em toneladas e participação no total nacional – Brasil, Sul, Centro-Oeste e Mato Grosso (1970 –2005)	150
TABELA 14: Resumo dos votos das eleições em Sorriso (1996-2008)	185
TABELA 15: Orçamento da Prefeitura de Sorriso (2006 e 2009)	200

Lista de quadros

QUADRO 1:Relação de entrevistados e definição de categorias utilizadas na pesquisa de campo	144
QUADRO 2: Identificação dos entrevistados na apresentação dos resultados da pesquisa	146
QUADRO 3: Ano de criação, origem, produção e PIB das maiores cidades da soja do Mato Grosso (2006)	151
QUADRO 4: Sorriso em números: área, população, PIB, PIB per capita e valores adicionados na agropecuária, na indústria e no serviço	154
QUADRO 5: Sorriso em números: unidades empresariais, pessoas ocupadas e Salário médio mensal	155
QUADRO 6: Sorriso em números: saúde	155
QUADRO 7: Sorriso em números: educação	172
QUADRO 8: Origem e profissão dos prefeitos de Sorriso (1987- 2009)	172
QUADRO 9: Origem e profissão dos presidentes da Câmara Municipal de Sorriso (1987/2009)	172
QUADRO 10: Origem e profissão dos vereadores de Sorriso (2009-2012)	172
QUADRO 11: Origem e profissão dos Secretários Municipais de Sorriso (Outubro 2009)	173
QUADRO 12: Origem e profissão dos presidentes dos partidos locais (Outubro de 2009)	173
QUADRO 13: Resultado das eleições para prefeito em Sorriso (1996 – 2008)	185
QUADRO 14: Eleição de vereadores por partido político em Sorriso (1996-2008) ...	186
QUADRO 15: Vereadores eleitos em Sorriso: filiação partidária (1996-2008)	186

Lista de mapas

MAPA 1: 100 maiores municípios em relação ao valor adicionado da agropecuária, segundo as unidades da federação (2006)	022
MAPA 2: A configuração da questão agrária brasileira	027
MAPA 3: Índice de desigualdade por região – Brasil (2007-Gini)	041
MAPA 4: Localização de Sorriso	153

LISTA DE SIGLAS

Gerais

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ANBIO – Associação Nacional de Biossegurança
APDC – Associação de Plantio Direto no Cerrado
CAT – Clube dos Amigos da Terra
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNI – Confederação Nacional da Indústria
COACEN - Cooperativa Agroindustrial Celeiro do Norte
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CTG – Centro de Tradições Gaúchas
CTN – Centro de Tradições Nordestinas
CTNBio – Comissão Técnica de Biossegurança
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRODEGRAN – Programa de Desenvolvimento da Região de Grandes Dourados
PPA – Plano Plurianual
PRODECER – Programa de Cooperação Nipo Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados
POLOCENTRO – Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não-governamental
OP – Orçamento Participativo
SNA – Sociedade Nacional da Agricultura
SRB – Sociedade Rural Brasileira
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
UDR – União Democrática Ruralista

Partidos Políticos

DEM – Democratas

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrata

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partida Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

UDN – União Democrática Nacional

Introdução

As elites e a fronteira sempre foram objetos de grande interesse para diferentes campos da pesquisa em Ciências Sociais. As elites pelo seu papel preponderante na dinâmica política, econômica e social das mais diferentes culturas, reconhecido até mesmo por autores com perspectiva mais pluralista de poder. E a fronteira, apreendida pela Geografia como uma área de transição entre o território utilizado por uma determinada população e outro, ainda não ocupado de forma estável (REBORATTI, 1990), pelo seu caráter de espaço social capaz de influenciar não apenas a economia e a cultura, mas a própria identidade de um país (TURNER, 1940). Vale destacar nessa influência, oriunda das especificidades inerentes à ocupação de espaços ainda pouco modificados pela ação humana, as possibilidades apresentadas pela fronteira no que se refere à conformação de novas e sólidas hierarquias sociais (SILVA, 2003).

No caso brasileiro, sempre tiveram particular importância para a vida nacional as fronteiras abertas pelo deslocamento espacial da agricultura e as elites associadas à grande propriedade rural. A fronteira agrícola pelo seu papel fundamental na ocupação do território e pela sua tendência histórica de fomentar a disputa pela propriedade da terra, a violência no campo e a concentração fundiária (MARTINS, 1996; ALVES, 2005; ELIAS, 2006), características secularmente consolidadas em torno do antigo latifúndio brasileiro, entendido na acepção mais negativa do termo: grandes propriedades agrárias dedicadas à monocultura, nas quais se pratica uma agricultura tecnicamente atrasada, a ociosidade da terra mostra-se elevada, a produtividade é baixa e as relações de trabalho têm a exploração da mão-de-obra como elemento central. Já a importância da elite agrária para a vida nacional deve-se ao seu papel decisivo na dinâmica social do País, na qual, até aproximadamente 1930, ela despontou como um empecilho histórico à plena afirmação do Estado nacional, usando o seu poder político e econômico para garantir que a ação pública convergisse sempre na direção dos seus interesses (REIS, 1982; MARTINS, 1994; SILVA, 1996).

A imagem dessa elite como atrasada, familista e patrimonialista, no sentido da apropriação do público pelo privado, fixou-se definitivamente no imaginário nacional ao longo da República Velha (1889-1930). Foi nesse período que se conformou no País o fenômeno do coronelismo, sistema político que integrava em uma mesma rede de favores e compromissos desde o Presidente da República até os mandões da vida local, passando também pelos governadores de estado. Geralmente representado por um grande proprietário de terra oriundo das oligarquias regionais, o coronel garantia votos de cabresto para as

eleições estaduais e nacionais, recebendo em troca carta branca para uma série de ações destinadas a consolidar seu poder local, como a indicação de pessoas para os cargos públicos, o desempenho de atividades típicas da polícia e a impunidade para os atos ilícitos dos seus capangas (LEAL, 1993; CARVALHO, 1997).

As bases de sustentação do coronelismo começaram a se rarefazer em 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Iniciou-se, a partir daí, a construção do Estado burocrático no País, refletida na criação de algumas barreiras à captura do poder público pelos interesses privados, assim como o processo nacional de industrialização, que incorporou à arquitetura político-institucional interna uma série de novos atores, como o empresariado industrial, os profissionais liberais e as classes médias urbanas (REIS, 1982; DINIZ e BOSCHI, 1989; NUNES, 1997; ABU-EL-HAJ, 2003). Ou seja, estabeleceu-se então um regime mais pluralista de poder, consolidado depois com a redemocratização do País, iniciada na década de 1980, após 20 anos de ditadura militar.

A partir de aproximadamente 1970, porém, começaram a se conformar no campo diversas transformações que hoje voltam a conferir à fronteira e aos grandes proprietários rurais papel destacado na economia, na sociedade e na política nacionais. Nesta época, o País optou pela adoção de um modelo agroexportador orientado para as demandas globais por *commodities* agrícolas, levando o setor a se organizar não mais sob os moldes tradicionais da agropecuária, mas sim, sob o formato de agronegócio. O termo é utilizado para definir a cadeia produtiva que vai “desde a fabricação de insumos até o consumidor final, passando pela produção no campo e pela transformação industrial” (MAPA, 2008:05). Ou seja, sob tal denominação abrigam-se tanto a produção agropecuária propriamente dita quanto as agroindústrias e os serviços de apoio como pesquisa e assistência técnica, processamento, transporte, comercialização, crédito e exportação dos produtos oriundos do campo.

Comercialmente bem-sucedido na implantação do novo modelo, o Brasil conseguiu posicionar-se entre os principais competidores do mercado global do agronegócio: em 2007, o País foi o primeiro exportador mundial de carne bovina, carne de aves, açúcar, café e suco de laranja, ocupando a segunda posição no *ranking* de três produtos ligados à cadeia da soja – grãos, farelo e óleo. Com o sucesso na inserção internacional, o agronegócio tornou-se uma das maiores fontes internas de geração de riqueza, sendo responsável, em 2007, por 23,3% do Produto Interno Bruto (PIB) do País – em termos monetários, sua fatia equivaleu a cerca de R\$ 564,36 bilhões. O setor também passou a ser o principal responsável pelo *superávit* da balança comercial, respondendo, em 2006, por 92,6% do saldo positivo total de R\$ 46,13 bilhões (MAPA, 2008).

Os bons resultados colhidos no campo só foram possíveis em função da incorporação de novas terras ao circuito produtivo, propiciada pela extensão das atividades rurais e agroindustriais em direção à fronteira agrícola, concentrada nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do País. Essa incorporação se deu a partir da década de 1970, quando correntes migratórias formadas principalmente por pequenos produtores rurais do Sul iniciaram um processo mais intensivo de ocupação das terras do Centro-Oeste, particularmente do Mato Grosso e Goiás (MARION *ET ALL*, 2005). Fortalecidos depois pelo capital financeiro e os grandes grupos agroindustriais brasileiros e internacionais, os migrantes estabeleceram nas novas regiões o padrão de agricultura comercial integrada à cadeia do agronegócio, que tem como produtos principais a soja, o milho e o algodão, cultivados com uso intensivo de mecanização. Posteriormente, esse padrão produtivo se estendeu para o Nordeste, fixando-se no oeste baiano, sul do Maranhão e no Piauí (ALVES 2005 e 2005a). Em todas as áreas de fronteira agrícola nas quais se instalou, o agronegócio desenvolveu-se em sintonia com o latifúndio, aliança refletida em uma grande concentração fundiária, que, no Centro-Oeste, mostra-se 11 vezes maior do que no Sul (GIRARDI, 2008).

Não se trata, contudo, do velho latifúndio associado à elite agrária tradicional. Intensivo em terra, tecnologia e capital (PIRES, 2000; PEDROSO E SILVA, 2005), o novo modelo agroexportador mostrava-se incompatível com a forma de produção até então adotada no País. Confrontado com novas exigências, o latifúndio brasileiro, especialmente a partir da década de 1990, viu-se obrigado a aderir a um progressivo processo de modernização, passando a se organizar de forma mais empresarial (DOMINGUES, 2002; ELIAS, 2006). Em função disso, os grandes proprietários de terra ligados ao agronegócio parecem-me agora ser melhor apreendidos não mais como a elite agrária tradicional, mas sim, como elite empresarial rural.

Um outro efeito da extensão da agricultura comercial em direção à fronteira foi a aceleração do processo de urbanização da região, onde, desde a década de 1970, surgiram diversas cidades do agronegócio, como Sorriso, Nova Mutum e Lucas do Rio Verde, no Mato Grosso; São Desidério e Luís Eduardo Magalhães, na Bahia; e Rio Verde, em Goiás. O termo é usado para definir aqueles municípios criados a partir da chegada do agronegócio, ou que se reorganizaram majoritariamente de forma a direcionar suas funções urbanas para o atendimento das exigências dessa cadeia (ALVES, 2005a; ELIAS, 2006 e 2006b). Como resultado da especialização produtiva em torno dos negócios associados ao campo, nessas cidades os produtores rurais acabaram por se impor como a elite econômica e social, no último caso reproduzindo tradições da cultura sulista no âmbito local (PIRES, 2000; ALVES,

2005 e 2005a; CHRISTOFOLLI, 2006; ELIAS, 2006 e 2006b; SILVA, 2007; SILVA E ALMEIDA, 2008). Mais recentemente, sua influência estendeu-se à esfera política, com grandes fazendeiros passando a ocupar as prefeituras e as câmaras municipais e, no caso do Mato Grosso, até mesmo o governo estadual, desde 2003 liderado pelo mega-produtor de soja Blairo Maggi.

Devido a essa predominância na vida local, começam a surgir trabalhos acadêmicos nos quais os grandes produtores rurais ligados ao agronegócio são apontados como uma “elite de poder” nessas cidades, no sentido atribuído ao termo por Mills (1962): um grupo unificado e homogêneo do ponto de vista dos seus interesses, capaz de impor suas decisões ao restante da sociedade em geral. Apontam tais estudos que, nas cidades do agronegócio da fronteira agrícola, por meio do acesso político à prefeitura, os grandes produtores viriam garantindo a utilização dos recursos públicos de forma a atender às suas demandas, além de manterem algumas das práticas associadas aos antigos coronéis (SILVA, 2007; SILVA E ALMEIDA, 2008).

Em âmbito nacional, há também um amplo entendimento de que as políticas públicas voltadas para o campo privilegiam hoje a grande propriedade agrária, a agricultura comercial e o grande capital, que seriam, de fato, os segmentos abrigados sob a chancela do agronegócio (PIRES, 2000; ALVES, 2005; DELGADO, 2005; PEDROSO E SILVA, 2005; CHRISTOFOLLI, 2006; GIRARDI, 2008). Se o acesso político à prefeitura e o controle dos recursos econômicos e sociais são mecanismos úteis à manutenção da hegemonia de uma elite no âmbito local, como se processa a sua interferência nas políticas públicas em outras esferas governamentais? Nestes casos, a ponte entre os grupos econômicos e o Estado se dá normalmente via ação coletiva, capitaneada pelas associações de classe ou setoriais encarregadas da intermediação de interesses (GRAZIANO, 1997). No setor agropecuário brasileiro, a principal entidade de cúpula é a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), mas a representação de interesses se desdobra em um conjunto de entidades locais e estaduais, como cooperativas e federações, bem como em algumas associações setoriais de alcance nacional, organizadas em áreas como o algodão e a soja (IGLÉCIAS, 2007). Os produtores rurais, vistos aqui como um grupo de interesse organizado (indivíduos politicamente articulados para a defesa conjunta de objetivos comuns) também contam com um braço político forte para defender seus interesses junto ao Legislativo e ao Executivo, representado pela chamada Bancada Ruralista, que se intitula hoje Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e é apontada como uma das mais influentes no Congresso Nacional (VIGNA, 2007).

Assim, levando-se em conta que: i) o advento do agronegócio voltou a concentrar poder nas mãos dos grandes produtores rurais; ii) nas cidades do agronegócio da região de fronteira agrícola estes vêm se firmando como elite econômica, política e social; iii) há uma forte percepção de que tal grupo consegue legitimar suas demandas junto ao Estado nas esferas de governo local, estadual e nacional; iv) este grupo dispõe de um sistema de representação de interesses organizado e de uma bancada com atuação destacada no Congresso Nacional; e v) no Brasil, como nos lembra Medeiros (2003), as elites econômicas sempre tiveram facilidade para influenciar as decisões públicas e a sociedade em geral, o objeto de investigação desta tese conformou-se em torno das seguintes questões: i) como os diferentes atores sociais de uma cidade do agronegócio da região de fronteira agrícola percebem a influência dos grandes produtores rurais sobre o processo de construção da agenda governamental?; ii) como avaliam a sua participação na vida local?; e iii) como vêm a organização da elite empresarial rural para fazer com que as políticas públicas locais e nacionais incorporem os seus interesses econômicos e não-econômicos?

Estudos sobre a construção da agenda de governo normalmente são desenvolvidos no âmbito nacional, tendo como fio-condutor o processo de produção de uma política pública específica. Não é este o objetivo da tese, que tem como foco a inserção da elite empresarial rural no processo político mais amplo, na sua correlação de forças com outros atores institucionais e não-institucionais que também procuram fazer com que a decisão pública incorpore os seus interesses e pontos de vista. Privilegio aqui a análise pela ótica dos atores de uma cidade do agronegócio por três razões principais. Primeiro, porque é no âmbito do município que se inicia o processo de organização para influenciar a agenda governamental. Em segundo lugar, até a década de 1980, prevaleceu na literatura acadêmica a idéia de que os pequenos municípios brasileiros mais distantes dos grandes centros urbanos eram, por excelência, o local do coronelismo e da captura do poder público pelos interesses das elites locais (COSTA, 1996; KERBAUY, 2000; ALMEIDA E CARNEIRO, 2003; DOMBROWSKI, 2008). E isso me parece ainda bastante presente no imaginário nacional. Nos últimos quatro anos, ao discutir com professores e colegas de academia o meu objeto de tese, ouvi repetidas vezes a seguinte pergunta associada à elite empresarial rural: “*Mas escuta... será que eles não são os novos coronéis?*”. Por fim, porque nas cidades do agronegócio, conforme observado anteriormente, os grandes produtores rurais representam o principal segmento da elite econômica e social, além de virem ocupando relevantes cargos políticos.

É importante observar que a literatura sobre poder local no Brasil vem se distanciando da referência coronelística desde a década de 1980. Parece hoje haver um consenso de que a modernização experimentada pelo País ao longo do século XX, propiciada por questões como a industrialização, a urbanização e a difusão dos meios de comunicação, romperam o antigo isolamento dos municípios do interior, desestruturando as bases sobre as quais se assentava tal prática. A partir dos anos de 1980, e particularmente após a Constituição de 1988, que criou vários mecanismos de participação da sociedade civil no processo público decisório local, como os Conselhos Municipais e os Planos Diretores, a literatura passou a trabalhar com a perspectiva de um ambiente mais pluralístico de poder (COSTA, 1996; KERBAUY, 2000 e 2007; GOHN, 2001; SOUZA, 2001, 2004 e 2005; AVRITZER, 2008). Mais recentemente, porém, a tendência parece ser de uma visão mais equilibrada, assentada na idéia de que as práticas políticas tradicionais historicamente arraigadas em nossa cultura não foram varridas do mapa, passando, então, a coabitar no mesmo espaço com os estímulos democráticos ensejados pelas inovações institucionais. Situação que, é preciso destacar, não se restringe aos pequenos municípios, reproduzindo-se mesmo nos grandes centros urbanos nacionais (KERBAUY, 2000 e 2007; GOHN, 2001). Ou seja, desde o início, considere-se que, embora as elites econômicas, políticas e sociais encontrem-se em posição privilegiada para influenciar as ações do Estado no âmbito local, elas não mais se deparam com um contexto institucional favorável à monopolização da decisão pública, no sentido de limitá-la à esfera dos seus interesses.

Gostaria, ainda, de explicar a opção por realizar a pesquisa de campo em uma cidade do agronegócio da região de fronteira agrícola, e não de outra parte do País, dado que esse tipo de município também é encontrado em estados como São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais. Como nos alertam Mueller e Martha Jr. (2008), a despeito de as demandas do mercado de *commodities* agrícolas afetarem as regiões produtoras em geral, nas áreas compreendidas fora dos limites da fronteira, as mudanças tendem a ficar restritas à realocação dos recursos disponíveis, incluindo aí as terras já exploradas economicamente. Isso em função da ausência de espaços significativos que possam ser agregados às propriedades em operação. Já a região de fronteira agrícola não reage assim. Como ainda há disponibilidade de terra nesses locais, as demandas do mercado tendem a suscitar respostas mais substantivas, como a abertura de novas frentes de expansão e de novos adensamentos demográficos. Assim, as cidades do agronegócio existentes nesse tipo de região tendem a se apresentar como espaços urbanos ainda em fase de conformação, apresentando uma série de particularidades em relação às cidades do agronegócio de outras partes do País. Adicionalmente, na fronteira

agrícola muitas dessas cidades são ainda jovens, com menos de 3 décadas de emancipação e população majoritariamente composta por migrantes. Isso, a meu ver, pode dificultar o enraizamento de uma cultura de participação e de descentralização política, apontada na literatura como fundamental para o estímulo ao engajamento cívico dos cidadãos e dos chamados movimentos sociais no processo público decisório (BOSCHI, 1999; PUTNAM, 2000; AVRITZER, 2008). Ou seja, essa característica pode funcionar como estímulo à preponderância dos interesses das elites na definição da agenda de governo no âmbito local. Como terceira razão, aponto o fato de ser na fronteira agrícola que o latifúndio modernizado se impõe como padrão de estrutura fundiária, questão importante para a inter-relação que se procura estabelecer aqui entre a elite agrária tradicional e a atual elite empresarial rural, ambas referenciadas nos grandes proprietários de terra.

Por fim, gostaria de esclarecer duas últimas questões. Ao optar pela análise da construção da agenda segundo a ótica municipal, levei em conta que, nesse nível de governo, a defesa de interesses não se limita à sua dimensão econômica. Ela também se dá em função daquilo que Daniel (1988) define como poder social, de caráter simbólico, em torno do qual as elites costumam se organizar por uma percepção de si mesmas como as mais habilitadas a conduzir adequadamente os rumos da cidade. Nessa arena específica, como destaca o autor, tendem a disputar espaço com os chamados movimentos sociais, os quais se organizam em torno de carências que têm em comum, buscando na ação coletiva o suporte necessário para pressionar o poder público a atender às suas demandas. A segunda questão é que, embora estude aqui a percepção de atores locais, preocupo-me com a inserção do objeto da tese no contexto mais amplo representado pela esfera nacional, dado que é em Brasília que se definem as políticas-chave envolvendo os interesses dos grandes produtores rurais.

A pesquisa de campo da tese, detalhada no capítulo metodológico, é de recorte qualitativo, pelas limitações do *survey* quanto à suas possibilidades de apreensão de percepções, muitas vezes implícitas nas falas dos atores. Realizada por meio de entrevistas não-estruturadas e focalizadas, tem como *locus* do estudo de caso o município de Sorriso, cidade de aproximadamente 55 mil habitantes, localizada no norte do Mato Grosso e apontada como a maior produtora de soja do País. A tese encontra-se estruturada em quatro capítulos, conforme se descreve a seguir:

Capítulo I: *A modernização da agropecuária, a emergência da elite empresarial rural e o surgimento das cidades do agronegócio na região brasileira de fronteira agrícola*. É aqui que defino o contexto mais amplo da pesquisa, procurando sintetizar como se deu a conformação do agronegócio no Brasil, como cheguei à idéia da existência hoje de uma elite

empresarial rural, e não mais da elite agrária tradicional historicamente estudada no País, e o conceito de fronteira agrícola adotado na tese. Neste capítulo, trabalho com um grupo diversificado de autores, procurando dimensionar o tamanho e a localização do agronegócio, como se deu o seu deslocamento para a fronteira e o impacto que essa difusão espacial teve sobre o perfil urbano e socioeconômico da região. Faço, também, uma descrição das principais características dos municípios classificados como cidades do agronegócio, procurando evidenciar os contrastes apontados na literatura como típicos desse tipo de urbanização.

Capítulo II: *O processo de construção da agenda governamental: atores, estratégias, lobbies e a organização de interesses do empresariado rural.* Neste capítulo, procedo a uma discussão sobre como os debates travados em arenas públicas como a mídia, o Congresso Nacional e as Cortes de Justiça são decisivos na transformação de problemas sociais em problemas públicos e para a captura do interesses dos formuladores de políticas pelo tema em questão. Na discussão, recorro a autores com trabalhos clássicos nesse campo de pesquisas, como Hilgartner e Bosk (1988); Rochefort e Cobb (1994) e Cobb e Elder (1995). Destaco, então, os principais elementos dos dois modelos de análise do processo de construção da agenda de governo sobre os quais se ancoram a minha percepção sobre os diferentes atores que se movem em torno da definição das políticas públicas em âmbito nacional. O primeiro é o Modelo das Correntes Múltiplas, concebido por Kingdon (2003) a partir de uma análise de políticas públicas federais de saúde e transporte implementadas nos Estados Unidos. O autor enfatiza o entendimento de como se dá a interação entre os atores e o processo político no curso da construção da agenda governamental. O segundo é o Modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), cuja idéia central é que tanto a estabilidade quanto as mudanças mais radicais na agenda de governo dependem de quem detém o monopólio da imagem das políticas (*policy images*), responsáveis pela comunicação rápida de idéias acerca de um tema. Como em ambos os modelos a ação coletiva é discutida apenas de forma indireta, abordo o tema por meio de uma incursão na literatura sobre a relação entre Estado e empresariado no Brasil e da representação de interesses no segmento agropecuário nacional.

Capítulo III: *Os estudos sobre poder local como instrumentos de análise do processo de formação da agenda de governo pela ótica do município.* Neste capítulo, por meio dos estudos sobre poder local, procuro construir uma aproximação entre a literatura voltada para a construção da agenda, desenvolvida para análises na esfera federal, e o processo político na cidade, dado ser a pesquisa empírica conduzida no âmbito municipal. Apresento os principais

aspectos da clivagem entre elitistas e pluralistas, a partir do debate norte-americano, que de forma implícita influenciou os primeiros estudos sobre poder local no Brasil. Abordo, também, a referência coronelística que guiou os estudos nacionais realizados na área até por volta dos anos de 1980. Discorro, a seguir, sobre o novo sentido atribuído ao local a partir de então, principalmente após as inovações institucionais introduzidas pela Constituição de 1988 no campo da participação popular no processo público municipal de decisão. Encerro o capítulo com uma discussão acerca da convivência entre o velho e o novo no poder local, a fim de argumentar que, nessa esfera, práticas políticas tradicionais tendem a conviver com os incentivos a um ambiente mais plural introduzidos no Brasil a partir da década de 1980.

Capítulo IV: *Metodologia e resultados da pesquisa*. Além do detalhamento metodológico, apresento as principais características do processo de ocupação do Mato Grosso e do surgimento, neste estado, de diversas cidades do agronegócio, impulsionado pela chegada de frentes migratórias a partir da década de 1970. Apresento, também, uma rápida descrição da cidade de Sorriso, apontando suas principais características socioeconômicas. Parto, então, para a apresentação dos resultados da pesquisa.

A literatura aqui utilizada na discussão teórica perpassa várias áreas, pelo fato de o objeto da tese encontrar-se na fronteira do campo de estudo da Administração Pública com os de outras ciências, particularmente o da Ciência Política. Convém, assim, lembrar que não existe consenso quanto à exata localização da linha divisória entre as duas áreas, fator atribuído por Souza ao descompasso entre a pesquisa das políticas públicas nos Estados Unidos e na Europa. No caso norte-americano, observa ela, não existe grande tradição no estudo do Estado e das suas instituições, ao contrário do que se verifica no âmbito europeu. Em função disso, lá, o estudo das políticas públicas nasceu como campo do saber acadêmico “sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006:22). O resultado, ressalta França (2007), é que o Estado encontra-se presente na pesquisa sobre o processo de formulação das políticas públicas, mas as análises geralmente não levam em conta as teorias desenvolvidas pelos cientistas políticos nos seus estudos sobre o assunto. Porém, em consonância com Castro, acredito que, muitas vezes, um único corpo teórico mostra-se limitado quanto à sua capacidade de nos fornecer os elementos necessários à apreensão da realidade política, econômica e social em toda a sua complexidade. Nestas circunstâncias, como sugere a autora, considero pertinente adotar “um certo grau de pluralismo teórico e tolerância epistemológica”, com o objetivo estender o alcance compreensivo da pesquisa

(CASTRO, 1988:1). É esta, portanto, uma das razões pelas quais recorro aqui a argumentações e entendimentos oriundos de campos do conhecimento bastante diversos.

Gostaria, porém, de propor uma última questão: quando se tem como foco de análise o processo social em sentido amplo, é seguro estabelecer uma clara linha divisória entre a Administração Pública e a Ciência Política? O que é uma agenda de governo senão resultado de processos sociais permeados pela política? É possível entender o conteúdo das decisões públicas sem levar em conta o contexto mais amplo no qual tais decisões são geradas? A tentativa de isolar a gestão da política remete ao ensaio escrito por Woodrow Wilson no final do século XIX (WILSON, 1955), que acabaria por se tornar um clássico da Administração Pública. Embora suas idéias sejam ainda hoje uma referência para os estudos realizados na área, a separação proposta não subsistiu ao debate acadêmico nem ao confronto com a realidade.

A complexidade do processo de definição da agenda governamental não permite que esta seja compreendida sem um olhar mais atento às suas condicionantes, representadas pelas regras às quais se encontram submetidos os atores governamentais e não-governamentais envolvidos nas disputas, e também por suas interações ao longo do jogo político. É este contexto que nos permite compreender o porquê de uma política ser adotada, em detrimento de outras (THEODOLOU, 1995a). Dessa forma, nesta tese, os dois campos de estudo despontam de forma entrelaçada, sendo considerados de igual importância para a compreensão do conjunto de variáveis que envolvem o objeto da pesquisa.

Capítulo I

A modernização da agropecuária, a emergência da elite empresarial rural e o surgimento das cidades do agronegócio na região brasileira de fronteira agrícola

Neste capítulo, discuto os principais aspectos do agronegócio no Brasil, com o objetivo de mostrar como seus impactos econômicos, territoriais e sociais conformam os elementos centrais que se juntam para dar sustentação ao objeto da tese. Começo por uma abordagem mais ampla, analisando como se conformou o atual modelo de agronegócio brasileiro, seus efeitos sobre a modernização do campo e as estatísticas que conferem ao setor, e à elite econômica a ele associada, posição estratégica na dinâmica sociopolítica do País.

Procuró esclarecer, então, como o modelo agroexportador implantado a partir da década de 1970, concentrado em culturas intensivas em terra e volumes de produção em escala global, tornou estratégica a ampliação da fronteira agrícola brasileira em direção ao Centro-Oeste, ao Norte e ao Nordeste, onde havia maior disponibilidade de terras livres e baratas. E como essa necessidade de ganhos de escala também levou o agronegócio a reforçar a histórica aliança entre agricultura e latifúndio existente no Brasil, privilegiando o papel dos grandes proprietários de terra na conformação da elite econômica ligada ao campo. Argumento, porém, que, em decorrência da recente modernização observada nas fazendas ligadas ao agronegócio, esse grupo não deve mais ser tratado como uma continuidade da elite agrária tradicional historicamente estudada no País, mas sim, como elite empresarial rural.

Por fim, resumo como o deslocamento espacial da agricultura impactou a fronteira agrícola, conferindo destaque ao seu papel na urbanização da região, que acabou ensejando o surgimento ou transformação de vários municípios lá existentes em cidades do agronegócio. Encerro o capítulo discutindo como os migrantes sulistas que se dirigiram para a fronteira agrícola a partir da década de 1970, hoje engajados no agronegócio, acabaram por se firmar como a elite econômica dessas cidades, nas quais o processo de segregação e concentração dos recursos, pelo menos teoricamente, tenderia a estimular uma série de tensões sociais capazes de fomentar disputas em torno da construção das políticas públicas locais e, em decorrência, do processo de construção da agenda governamental.

1.1. Agronegócio, concentração fundiária e modernização do latifúndio no Brasil: raízes da elite empresarial rural

A questão agrária esteve historicamente no centro da dinâmica política, econômica e social do Brasil. De acordo com análises de diferentes autores, como Sérgio Buarque de Holanda, Nestor Duarte, Raymundo Faoro, Victor Nunes Leal e Néelson Werneck Sodré, os grandes fazendeiros sempre se mostraram um empecilho ao pleno desenvolvimento do Estado nacional. A partir de alianças entre as elites agrárias e políticas do País o campo viria, ao longo de séculos, perpetuando no Brasil uma predatória relação de apropriação do público pelo privado (SILVA, 1996).

A hegemonia da elite agrária na sociedade brasileira, a ser discutida mais profundamente no Capítulo III, foi se rompendo progressivamente a partir da década de 1930, à medida que o País se modernizava nos campos da política e da economia, e o fortalecimento da estrutura institucional do Estado introduzia regras mais impessoais na relação entre o público e o privado. Nos primórdios da modernização, a velha hegemonia foi abalada pelo surgimento da burguesia industrial e das classes médias urbanas, assim como pela introdução do modelo burocrático na administração pública nacional, que conseguiu promover um relativo insulamento do corpo técnico do Estado, criando em torno da decisão pública alguma capa de proteção contra as ingerências políticas (REIS, 1982; DINIZ E BOSCHI, 1989; NUNES, 1997; ABU-EL-HAJ, 2003).

Porém, outro golpe decisivo contra a elite agrária tradicional ocorreu na década de 1970, quando o País optou por um novo modelo agrícola, centrado em culturas de exportação destinadas a disputar o mercado global (FARINA, 2001; JANK *ET ALL*, 2001; GUANZIROLI, 2006). Foi neste momento que a agropecuária brasileira começou a se distanciar mais rapidamente da sua configuração tradicional para progressivamente se moldar às exigências do que hoje se abriga sob a denominação agronegócio. O termo – *agribusiness* no original – foi utilizado por Davis e Goldberg (1957), na segunda metade da década de 1950, para definir um sistema que reúne, além da produção agropecuária propriamente dita, uma série de atividades a ela associadas, como a fabricação e o fornecimento de suprimentos agrícolas, assim como o armazenamento, processamento e distribuição dos produtos direta ou indiretamente ligados ao campo.

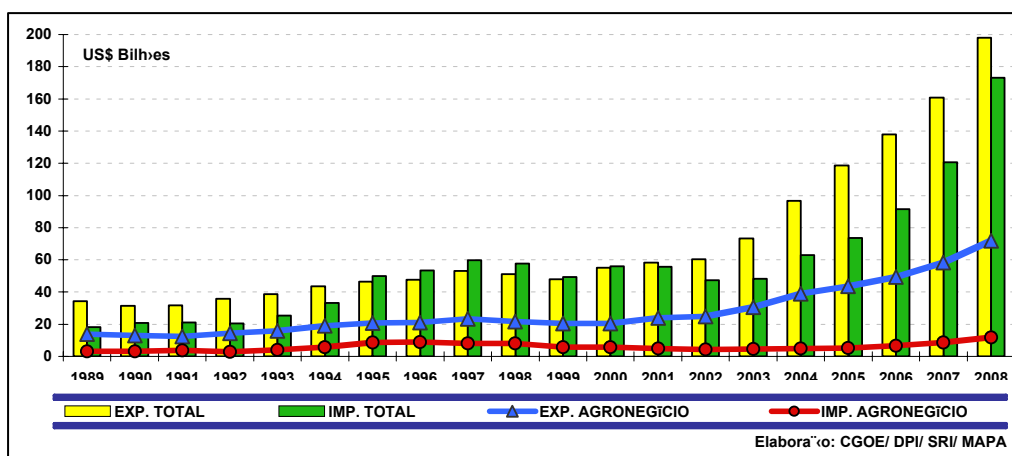
Implantado de forma extremamente bem-sucedida no Brasil – do ponto de vista comercial – esse sistema levou o País, nos últimos anos, a se firmar como um dos principais participantes dos mercados globais de *commodities* agrícolas e agroindustriais. Em 2007, o

Brasil liderava a produção mundial de açúcar, café e suco de laranja; era o segundo colocado em carne bovina e soja em grão; o terceiro em carne de aves e o quarto em óleo e farelo de soja, milho e carne suína. Em termos percentuais, as participações mais expressivas nas exportações mundiais de produtos agropecuários davam-se nos mercados de soja em grão (40% do total), açúcar (39,30%), carne de frango (38,20%) e carne bovina (29,10%).

Entre 1989 e 2008, as vendas externas de produtos do agronegócio acompanharam a curva ascendente das exportações totais do Brasil, enquanto as importações do setor mantiveram-se praticamente estáveis, ao contrário do verificado quando se considera a economia em geral (GRÁFICO 1). A balança comercial brasileira, com saldo negativo entre 1995 e 2000, só voltou a registrar *superávit* em 2001 por causa do desempenho do agronegócio, já que, nos demais setores da economia, as exportações só vieram a superar as importações a partir de 2004, ainda assim de forma pouco expressiva (GRÁFICO 2)¹. Esse desempenho consolidou o agronegócio como um dos setores mais dinâmicos da economia nacional, responsável, em 2007, por 23,3% do Produto Interno Bruto (PIB) total do País. No ano anterior, o agronegócio já havia respondido por 92,6% do *superávit* registrado pela balança comercial brasileira, que atingiu o volume total de US\$ 46,13 bilhões (MAPA, 2008).

GRÁFICO 1

Evolução anual da balança comercial brasileira e do agronegócio – em US\$ bilhões (1989 – 2008)

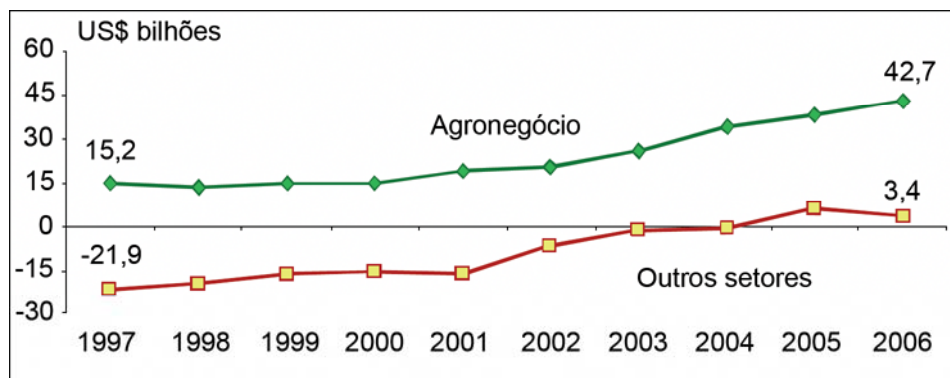


Fonte: AgroStat Brasil, a partir de dados da SECEX/MDIC

¹Iglécias (2006) nos lembra que a participação da agropecuária nas exportações brasileiras não é exatamente uma variável nova, tendo até atingido percentuais superiores aos atuais no período que antecedeu a industrialização do País, efetivamente iniciada em meados do século passado. Entre as décadas de 1970 e 1980, as vendas agropecuárias para o mercado internacional também representaram importantes fontes de geração de *superávit* comercial. O aspecto distinto dessa participação no momento atual, observa o autor, encontra-se na adoção do modelo organizado em função das demandas e exigências do mercado global.

GRÁFICO 2

Balança comercial brasileira – saldos comerciais do agronegócio e dos demais setores da economia – em US\$ milhões/ano (1990-2006)



Fonte: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – MAPA (2008)

Embora os recursos gerados pelo agronegócio encontrem-se distribuídos ao longo de toda a cadeia produtiva ligada ao setor, a magnitude dos números nos permite inferir que os grandes produtores nele engajados voltam a concentrar grande poder econômico em suas mãos. Como no País as elites econômicas e o poder político sempre caminharam lado a lado, no sentido de assegurar às primeiras facilidades para interferir no processo público decisório e no entendimento da sociedade acerca de determinadas questões (MEDEIROS, 2003), torna-se plausível supor que os grandes proprietários de terra também voltam a ter posição privilegiada para influenciar o processo de construção da agenda de governo nos âmbitos local, estadual e federal, idéia central desta tese.

Mas por que os grandes proprietários de terra e não os produtores rurais de forma geral? Porque o agronegócio moderno e competitivo, ao exigir produção intensiva e ganhos de escala compatíveis com a demanda global, contribuiu para reforçar a histórica aliança entre agricultura e latifúndio existente no Brasil. Segundo autores como Passos Guimarães (1964), esse tipo de propriedade, historicamente vista como sinônimo de grande extensão de terra atrasada e com elevados índices de ociosidade, perpetua-se na estrutura fundiária nacional desde o sistema de sesmarias², instituído ainda nos primórdios da colonização do Brasil. Com o advento do agronegócio, o latifúndio não apenas se impôs como padrão de ocupação fundiária da agropecuária moderna e produtiva, como também se deslocou em direção às regiões do País onde era maior a disponibilidade de terras livres e baratas, estabelecendo-se

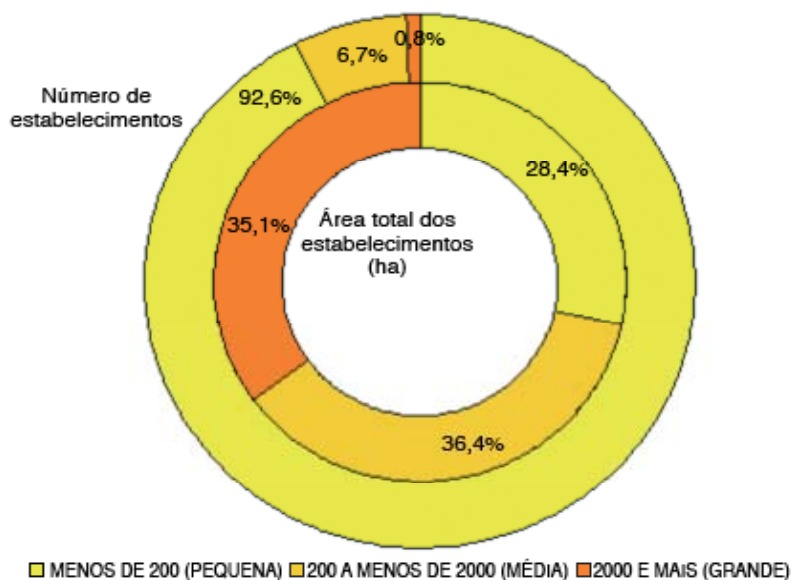
² “A sesmaria foi conceituada no Brasil como uma extensão de terra virgem cuja propriedade era doada a um sesmeiro, com a obrigação – raramente cumprida – de cultivá-la no prazo de cinco anos e de pagar o tributo devido à Coroa” (FAUSTO, 2004:44).

principalmente nas áreas de cerrado, bioma que ocupa cerca de 204 milhões de hectares, o equivalente a 25% do território nacional. Distribuído pelos estados de Minas Gerais, no Sudeste; Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, no Centro-Oeste; Bahia, Piauí e Maranhão, no Nordeste; e Tocantins, Roraima e Rondônia, no Norte, o cerrado é composto por terras planas que favorecem a mecanização, característica que transformou suas imensas áreas de ocupação não-consolidada em solo fértil para um novo fortalecimento do latifúndio (REZENDE, 2002).

Em 2003, as pequenas propriedades (área inferior a 200 hectares), equivalentes a 92,6% do total de imóveis rurais, ocupavam apenas 28,42% da área coberta por esses imóveis em todo o País. Já as grandes propriedades (acima de 2.000 hectares), embora representassem apenas 0,8% do total de imóveis, absorviam 35,1% da área total (GRÁFICO 1). A concentração fundiária é um problema que se observa em âmbito nacional, mas mostra-se particularmente grave no Centro-Oeste, região para onde se disseminou nos últimos anos o cultivo da soja, o principal produto do agronegócio nacional. Em 2003, a área média dos imóveis rurais atingia 33,5 hectares no Sul; 59,4 hectares no Sudeste; 70,1 hectares no Nordeste; 261 hectares no Norte e impressionantes 397,2 hectares no Centro-Oeste. Ou seja, adotando-se como parâmetro o Sul, a concentração fundiária mostrava-se 11,8 vezes maior no Centro-Oeste, o território mais expressivo do agronegócio no Brasil (GIRARDI, 2008).

GRÁFICO 3

Estrutura fundiária – 2003



Dados: DATALUTA-Estrutura Fundiária / Cadastro do INCRA - Org: Eduardo Paulon Girardi

Fonte: Girardi (2008:209)

Essa aliança com o latifúndio, decisiva para o pressuposto de que os grandes proprietários de terra voltam a ter em mãos volumosos recursos econômicos, consiste em uma das principais críticas que fazem ao modelo do agronegócio brasileiro autores que reivindicam para a terra uma função prioritariamente social (DELGADO, 2006; ELIAS, 2006; GIRARDI, 2008). Os bons resultados colhidos no campo, segundo eles, são fruto de um novo processo de modernização conservadora da agricultura brasileira, que mantém intacta a estrutura de propriedade agrária, conferindo à terra mero caráter de mercadoria em uma lógica capitalista de produção. Como destaca Delgado:

Em certo sentido pode-se visualizar nesse processo de modernização um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial. Estas são regionalmente identificadas com segmentos produtivos organizados a partir de 1930 (era Vargas) nos institutos federais de fomento e defesa setoriais. No período da “modernização conservadora”³, serão reassimilados em programas e projetos especiais, os quais garantem ao latifúndio a obtenção de inúmeras linhas de apoio e defesa na nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural. A valorização extraordinária dos patrimônios territoriais, muito além do crescimento real da economia, é um sinal conservador desse projeto de modernização (DELGADO, 2005: 61).

É certo que se mostra bastante pertinente a crítica aos vícios presentes no modelo, mas debater suas vantagens e limitações foge ao escopo da proposta deste trabalho. Como já foi mostrado nesta seção, o agronegócio ocupa hoje posição destacada na economia nacional. Em função disso, aparece no centro de toda a estratégia do governo brasileiro de inserção comercial do País nos mercados globais. Em 2008, por exemplo, na rodada Doha de negociações⁴, o Brasil tentou condicionar sua participação em um acordo na OMC à queda das barreiras à entrada do etanol nacional nos Estados Unidos (“Brasil condiciona acordo na OMC a ganho para etanol nos EUA”, *Valor Online*, 05/06/2008, <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/06/05/brasil_condiciona_acordo_na_omc_ganho_para_etanol_nos_eua-546664613.asp/>, acesso em 02/08/2009). Como não há indícios de que o modelo será revisto, considero importante estudá-lo segundo a sua configuração real, e não a idealizada por um ou outro segmento, no intuito de tentar visualizar melhor o tipo de sociedade que vem se conformando a partir e em torno do agronegócio no Brasil.

Convém, no entanto, registrar duas posições em relação à crítica que fazem esses autores ao agronegócio nacional. A primeira é que não me parece possível desvincular a agricultura e a propriedade da terra da lógica de mercado, dado que o Brasil é uma sociedade capitalista e organiza sua economia como tal. Nesse sistema, a terra é um patrimônio como

³ Aspas do autor.

⁴ Rodada de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) voltada para a liberalização do comércio mundial. Lançada em novembro de 2001, tem nos subsídios agrícolas concedidos pelos países ricos o seu maior ponto de impasse (PIANI e MIRANDA, 2006).

vários outros bens imóveis e a atividade agrícola exige grandes investimentos privados em mão-de-obra, máquinas, tecnologia e insumos agrícolas, os quais necessariamente precisam ser compensados por intermédio de lucro. A segunda diz respeito à proposição de que o campo brasileiro encontra-se às voltas com mais um processo de modernização conservadora. O termo, como nos lembra Domingues (2002), encontra-se histórica e sociologicamente associado a outras variáveis que não a simples resistência a propostas de mudança na propriedade da terra. Quando falamos de modernização conservadora, referimo-nos a uma série de condições que não mais caracterizam o Brasil atual, como a manutenção de relações de subordinação pessoal e de controle dos trabalhadores rurais pelos grandes fazendeiros ou a existência de uma significativa população rural, em oposição à população urbana.

Observa o autor que os grandes proprietários de terra sobreviveram e “muitos conseguiram uma conversão a um capitalismo modernizado no campo e, por vezes mesmo, à agroindústria, perpetuando certa influência política de seu poder tradicional, de sua riqueza e de seu peso pessoal” (DOMINGUES, 2002:466). Mas as profundas transformações pelas quais passou o País ao longo de todo o século XX, marcadas pela urbanização, industrialização e emergência de novas forças sociais, acabaram por minar as bases de sustentação dos diferentes processos de modernização conservadora pelos quais já passou o Brasil. Resgatar o termo para definir os progressos técnicos, econômicos e sociais observados no campo a partir do advento do agronegócio pode sugerir uma relação de continuidade histórica do poder político e econômico da elite agrária tradicional, que, a meu ver, não reflete a realidade atual do País.

Se por um lado o agronegócio contribuiu para reforçar a histórica aliança entre agricultura e latifúndio existente no Brasil, por outro, estimulou a grande propriedade fundiária nele engajada a se organizar em moldes capitalistas mais competitivos, absorvendo tecnologia, mecanização e práticas empresariais de gestão. E, como nos lembra Elias (2006), vem de forma crescente forçando a incorporação do trabalho livre e assalariado às atividades tipicamente rurais. Parece-me, portanto, que quando falamos da grande propriedade associada ao agronegócio globalizado, não nos remetemos ao latifúndio na acepção mais negativa do termo. Referimo-nos, sim, como bem define a mesma autora, a um latifúndio modernizado, fruto de uma série de transformações que aconteceram na agropecuária brasileira a partir da sua conexão com os mercados globais de *commodities* agrícolas e agroindustriais. A seção seguinte é dedicada a uma análise dessas transformações, cujas características, a meu ver, foram fundamentais para criar no campo uma elite econômica que agora me parece melhor apreendida não mais como elite agrária tradicional, mas sim, como elite empresarial rural.

Essa definição é adotada não com o intuito de marcar uma ruptura com o passado, mas de argumentar que não se trata de um mero *continuum*, fazendo-se necessária uma visão mais flexível sobre a questão agrária brasileira e os atores sociais nela envolvidos. Visão que nos permita contemplar as transformações características do tempo histórico atual, no qual o velho e novo se fundem na produção de uma nova realidade social que nos cabe tentar apreender em suas diferentes dimensões.

1.2. Modernização da agricultura, globalização e conformação do agronegócio no Brasil

Como nos contam Mueller e Martha JR., da Segunda Guerra Mundial até os dias atuais, é possível delimitar três grandes períodos de modernização da agropecuária brasileira. O primeiro vai de aproximadamente 1950 até o início da década de 1970 e é marcado pela incorporação de terras de fronteira agrícola ao circuito produtivo nacional. Logo a seguir, a partir do começo da década de 1970 até o final dos anos de 1980, observa-se uma fase de crescimento ancorada em subsídios financeiros e incentivos governamentais, pontuada por intervenções do Estado nos mercados de produtos e insumos agrícolas. Por fim, há um último período, a partir da década de 1990, quando a agropecuária passa a apresentar desempenhos cada vez mais expressivos, embora se verifique um crescente desmonte dos programas e incentivos anteriormente criados pelo governo federal com o objetivo de estimular os negócios na área. Com a depreciação da moeda nacional a partir de 1999, resultante da adoção pelo País do regime de câmbio flutuante, a agricultura brasileira voltou a apresentar novo surto de prosperidade. Entre 1999 e 2003, por exemplo, enquanto a taxa média de crescimento real da economia situava-se no modesto patamar de 1,94%, o PIB agropecuário apresentava uma impressionante expansão de 5,54% (MUELLER E MARTHA JR., 2008).

Embora a modernização remonte aos anos de 1950, foi na década de 1970 que o governo federal optou por estimular no Brasil o desenvolvimento de um modelo agroexportador ancorado em *commodities* com grande demanda nos mercados globais. Essa escolha levou a uma valorização de culturas como a soja, a laranja e a cana-de-açúcar, as quais passaram a ser alvos prioritários das políticas públicas orientadas para o setor, em detrimento de produtos destinados ao consumo doméstico, como o arroz, o feijão e a mandioca (FARINA, 2001; JANK ET ALL, 2001; GUANZIROLI, 2006). Mas foi principalmente a partir dos anos de 1990 que o velho latifúndio começou a se curvar de forma cada vez mais acentuada na direção do agronegócio globalizado (DOMINGUES, 2002).

Do ponto de vista das políticas públicas, a viabilização do modelo agrícola introduzido no País a partir da década de 1970 exigiu a intervenção do governo federal em duas direções principais: de um lado, a ampliação da oferta e o barateamento do crédito para custeio, investimentos e comercialização da safra (JANK, 2000); do outro, a criação de incentivos à expansão da fronteira agrícola rumo aos cerrados (PIRES, 2000; ALVES, 2005 e 2005a; PEDROSO E SILVA, 2005; ELIAS, 2006), bioma no qual se encontrava, conforme observado anteriormente, a maior disponibilidade de terras planas apropriadas à agricultura mecanizada, a única capaz de garantir a escala exigida para o atendimento da demanda global.

Embora a intervenção do poder público nessas duas frentes tenha sido decisiva para a reestruturação agropecuária verificada no Brasil a partir de 1970, esta também não pode ser dissociada das estratégias globais de produção adotadas pelas transnacionais da agroindústria na área de alimentos. Em todo o mundo, verifica-se uma crescente tendência de concentração neste setor, resultante de uma série de fusões e aquisições envolvendo grandes corporações e as empresas locais. Trata-se de um processo ocorrido em escala mundial, que pode ser observado em pontos díspares do planeta, inclusive em espaços não centrais como o Leste Europeu e a América do Sul (ADELAJA *ET ALL*, 1999; REARDON *ET ALL*, 2001).

No caso brasileiro, as grandes empresas agroindustriais do setor de alimentos começaram a chegar com maior intensidade a partir da década de 1990⁵, atraídas pelo ambiente institucional mais favorável proporcionado pela estabilização da economia após o Plano Real, a abertura do mercado à competição externa, a desativação de monopólios estatais e a integração do País ao Mercosul (JANK, 2000; LIMA, 2005). As corporações estrangeiras decidiram se instalar no território nacional principalmente por causa das vantagens comparativas apresentadas pelo Brasil, como o preço das fazendas, o estoque positivo de terras agricultáveis e a elevada produtividade, que barateiam os custos de produção. Segundo Guanzioli (2006), as vantagens comparativas do País situam-se no campo de *commodities* agroindustriais altamente valorizadas no mercado internacional, como é o caso da soja e das carnes bovina e de frango.

A chegada das grandes corporações teve efeitos diversos sobre a agropecuária e a agroindústria instaladas no Brasil. Do ponto de vista do controle da produção, destaca-se o processo de concentração na indústria de alimentos, verificado principalmente nas fases de processamento e comercialização dos produtos: a participação das dez maiores empresas no

⁵ Refiro-me aqui à agroindustrialização orquestrada a partir de movimentos globais. Porém, conforme observam Bezerra e Cleps jr. (2004), o marco inicial do processo de industrialização da agricultura brasileira situa-se entre as décadas de 1950 e 1960.

faturamento bruto do setor, que em 1994 era de 28,08%, em 2001 já havia se elevado para 35,89% do total (JANK *ET ALL*, 2001). Em termos mundiais, a concentração na indústria agroalimentar, assim como a sua expansão para países em desenvolvimento, é vista como reflexo da conjugação de uma série de fatores: a entrada de novas corporações no setor, a busca por economias de escala e de escopo, a tentativa de aproveitar sinergias e diluir os riscos inerentes aos investimentos, a saturação dos mercados dos países desenvolvidos e a valorização pelas corporações de mercados menos competitivos, como forma de evitar o crescente poder das cadeias de distribuição nos países centrais. Porém, há um amplo entendimento de que ela também pode refletir estratégias voltadas para a ampliação do poder de mercado e o fortalecimento das barreiras à competição, por meio de movimentos orientados para a criação de monopólios (ADELAJA *ET ALL*, 1999; BNDES, 1999; FARINA 2001; REARDON *ET ALL*, 2001; WALKENHORST, 2001).

Se por um lado a chegada das agroindústrias transnacionais ao País contribuiu para elevar a concentração no setor, por outro, ela também foi fundamental para sustentar a produção agrícola quando o governo federal adotou uma série de medidas econômicas liberalizantes com fortes desdobramentos no campo, como o corte do crédito subsidiado, o fim da garantia de preços mínimos para a safra e a redução de barreiras tarifárias à importação. Adotadas principalmente entre 1987 e 1992, tais medidas poderiam ter impactado negativamente a produção agrícola. Porém, ao contrário do verificado em outros países que seguiram nessa mesma direção – a Argentina, por exemplo – a produção e a produtividade da agricultura brasileira ampliaram-se no período de transição, graças ao vigor proporcionado pela atividade agroindustrial, que assumiu o papel de coordenação setorial até então desempenhado pelo Estado (FARINA, 2001).

A globalização estimulada pela chegada das grandes corporações do setor de alimentos também foi importante para que a atividade econômica rural existente no Brasil passasse a se organizar não mais como agropecuária tradicional, mas sim sob o conceito de agronegócio, adotando uma série de inovações tanto na produção propriamente dita como na sua forma de gestão. Porém, como discuto na próxima seção, o processo de modernização experimentado pelo campo no Brasil, particularmente nos anos de 1970 e 1990, não abrangeu a produção nacional como um todo. A parcela da produção moderna e inserida no agronegócio apresenta-se de forma praticamente continuada nas regiões de agricultura mais dinâmica, representadas pelo Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste, mas aparece apenas como manchas dispersas pelo espaço geográfico no Norte e Nordeste do País (ALVES, 2005 e 2005a; ELIAS, 2006, 2006a e 2006b; VENTURIERI *ET ALL*, 2007).

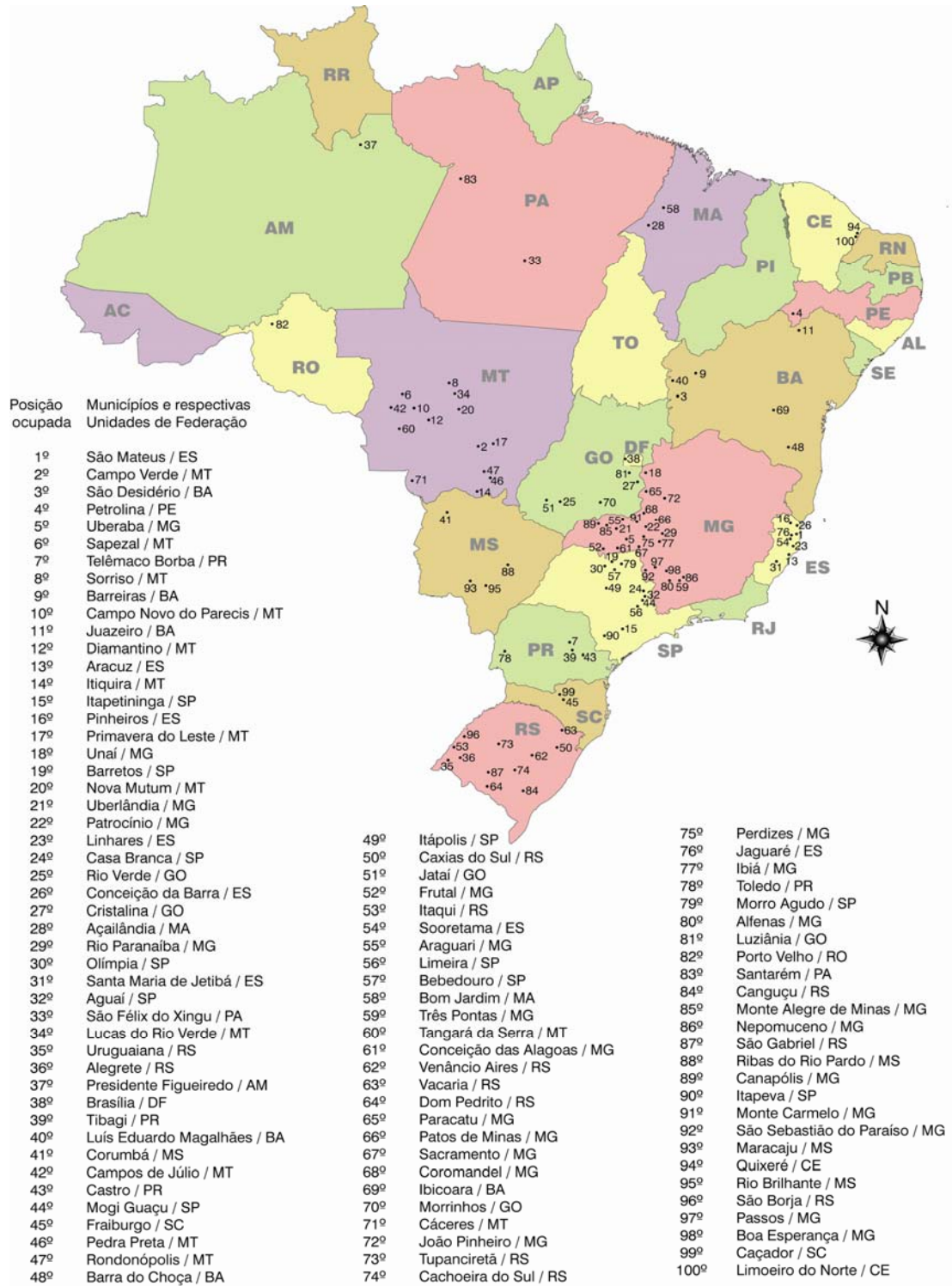
1.3. Distribuição espacial do agronegócio no Brasil e o conceito de fronteira agrícola

Os primeiros impactos da reestruturação ocorrida no campo se fizeram sentir no Sudeste e no Sul do Brasil, que rapidamente conseguiram se adaptar ao modelo de agricultura comercial ensejado pelo agronegócio. Logo a seguir se deu a incorporação do Centro-Oeste, que se somou às outras duas regiões como pólo de atração de arranjos produtivos liderados por empresas nacionais e multinacionais, nos quais a agropecuária incorpora elevado grau de mecanização e modernização tecnológica (ELIAS, 2006).

O agronegócio, contudo, é hoje uma atividade presente em praticamente todas as regiões do Brasil. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2006, entre os 100 municípios brasileiros com maior valor adicionado da agropecuária, 24 encontravam-se em Minas Gerais (MG), 14 no Mato Grosso (MT), 12 no Rio Grande do Sul (RS), 11 em São Paulo (SP), 8 no Espírito Santo (ES), 6 na Bahia (BA), 5 em Goiás (GO), 4 no Mato Grosso do Sul (MS), 4 no Paraná (PR), 2 no Ceará (CE), 2 no Maranhão, 2 no Pará (PA), 2 em Santa Catarina (SC), 1 no Amazonas, 1 em Pernambuco (PE) e 1 em Rondônia. Ou seja, os 100 municípios brasileiros melhor posicionados no *ranking* do valor adicionado da agropecuária encontravam-se distribuídos por 17 das 27 unidades federativas existentes no País – 26 estados, mais o Distrito Federal (MAPA 1). Quando considerados apenas os 20 maiores, a liderança passa para o Mato Grosso, com 8 municípios, seguido da Bahia (3), São Paulo (3), Espírito Santo (2), Minas Gerais (2), Pernambuco (1) e Paraná (1). Restringindo-se para os 10 primeiros colocados, o Mato Grosso novamente aparece no topo do *ranking*, com 4 municípios, vindo logo a seguir a Bahia, com 2, e Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e Paraná, com 1 município cada. Deve-se observar, porém, que periodicamente há mudanças de posição nesse *ranking*, em função de oscilações nos preços dos produtos nos quais cada município é mais especializado. Os números, contudo, deixam claro que há uma desconcentração da produção agropecuária quando se tem municípios como unidades de referência. Somados, os 100 primeiros colocados no *ranking* (TABELA 1) respondem por apenas 15,48% do valor adicionado da agropecuária em todo o País (IBGE, 2008).

MAPA 1

100 maiores municípios em relação ao valor adicionado da agropecuária, segundo as unidades da federação (2006)



Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE (2008) – Contas Nacionais Nº 26 – 2003/2006

TABELA 1

Posição ocupada pelos 100 maiores municípios em relação ao valor adicionado da agropecuária e participações percentuais relativa e acumulada, segundo os municípios e respectivas unidades da federação (2006)

Municípios e respectivas Unidades da Federação	Posição ocupada pelos 100 maiores municípios	Valor adicionado bruto da agropecuária (1000 R\$)	Participação Percentual (%)	
			Relativa	Acumulada
São Mateus/ES	1º	497.682	0,45	0,45
Campo Verde/MT	2º	437.171	0,39	0,84
São Desidério/BA	3º	404.780	0,36	1,20
Petrolina/PE	4º	365.870	0,33	1,53
Uberba/MG	5º	355.683	0,32	1,85
Sapezal/MT	6º	344.278	0,31	2,16
Telêmaco Borba/PR	7º	286.366	0,26	2,42
Sorriso/MT	8º	284.560	0,26	2,68
Barreiras/BA	9º	274.157	0,25	2,92
Campo Novo do Parecis/MT	10º	269.783	0,24	3,16
Juazeiro/BA	11º	256.194	0,23	3,40
Diamantino/MT	12º	240.268	0,22	3,61
Aracruz/ES	13º	234.142	0,21	3,82
Itiquira/MT	14º	226.155	0,20	4,03
Itapetininga/SP	15º	224.015	0,20	4,23
Pinheiros/ES	16º	220.746	0,20	4,42
Primavera do Leste/MT	17º	219.395	0,20	4,62
Unai/MG	18º	219.016	0,20	4,82
Barretos/SP	19º	217.465	0,20	5,01
Nova Mutum/MT	20º	214.002	0,19	5,21
Uberlândia/MG	21º	212.877	0,19	5,40
Patrocínio/MG	22º	209.523	0,19	5,59
Linhares/ES	23º	206.577	0,19	5,77
Casa Branca/SP	24º	205.638	0,18	5,96
Rio Verde/GO	25º	202.856	0,18	6,14
Conceição da Barra/ES	26º	200.993	0,18	6,32
Cristalina/GO	27º	190.247	0,17	6,49
Açailândia/MA	28º	187.112	0,17	6,66
Rio Paranaíba/MG	29º	185.564	0,17	6,83
Olímpia/SP	30º	183.483	0,16	6,99
Santa Maria de Jetibá/ES	31º	177.660	0,16	7,15
Aguai/SP	32º	175.340	0,16	7,31
São Félix do Xingu/PA	33º	174.982	0,16	7,47
Lucas do Rio Verde/MT	34º	174.466	0,16	7,62
Uruguaiana/RS	35º	172.140	0,15	7,78
Alegrete/RS	36º	170.357	0,15	7,93
Presidente Figueiredo/AM	37º	169.563	0,15	8,08
Brasília/DF	38º	169.438	0,15	8,24
Tibagi/PR	39º	168.279	0,15	8,39
Luís Eduardo Magalhães/BA	40º	168.202	0,15	8,54
Corumbá/MS	41º	166.669	0,15	8,69
Campos de Júlio/MT	42º	166.071	0,15	8,84
Castro/PR	43º	162.463	0,15	8,98
Mogi Guaçu/SP	44º	159.449	0,14	9,13
Fraiburgo/SC	45º	158.066	0,14	9,27
Pedra Preta/MT	46º	158.004	0,14	9,41

Rondonópolis/MT	47°	156.916	0,14	9,55
Barra do Choça/BA	48°	154.263	0,14	9,69
Itápolis/SP	49°	151.083	0,14	9,83
Caxias do Sul/RS	50°	150.509	0,14	9,96
Jataí/GO	51°	149.381	0,13	10,10
Frutal/MG	52°	148.633	0,13	10,23
Itaqui/RS	53°	144.616	0,13	10,36
Sooretama/ES	54°	143.983	0,13	10,49
Araguari/MG	55°	143.918	0,13	10,62
Limeira/SP	56°	138.551	0,12	10,74
Bebedouro/SP	57°	136.377	0,12	10,87
Bom Jardim/MA	58°	135.971	0,12	10,99
Três Pontas/MG	59°	135.067	0,12	11,11
Tangará da Serra/MT	60°	134.840	0,12	11,23
Conceição das Alagoas/MG	61°	134.558	0,12	11,35
Venâncio Aires/RS	62°	134.556	0,12	11,47
Vacaria/RS	63°	134.515	0,12	11,59
Dom Pedrito/RS	64°	134.399	0,12	11,71
Paracatu/MG	65°	132.249	0,12	11,83
Patos de Minas/MG	66°	131.190	0,12	11,95
Sacramento/MG	67°	129.109	0,12	12,07
Coromandel/MG	68°	128.013	0,12	12,18
Ibicoara/BA	69°	127.631	0,11	12,30
Morrinhos/GO	70°	125.429	0,11	12,41
Cáceres/MT	71°	124.027	0,11	12,52
João Pinheiro/MG	72°	123.759	0,11	12,63
Tupanciretã/RS	73°	122.326	0,11	12,74
Cachoeira do Sul/RS	74°	121.582	0,11	12,85
Perdizes/MG	75°	121.181	0,11	12,96
Jaguaré/ES	76°	121.145	0,11	13,07
Ibiá/MG	77°	120.534	0,11	13,18
Toledo/PR	78°	119.460	0,11	13,29
Morro Agudo/SP	79°	118.659	0,11	13,39
Alfenas/MG	80°	116.523	0,10	13,50
Luziânia/GO	81°	116.182	0,10	13,60
Porto Velho/RO	82°	115.998	0,10	13,71
Santarém/PA	83°	115.871	0,10	13,81
Canguçu/RS	84°	115.384	0,10	13,91
Monte Alegre de Minas/MG	85°	114.209	0,10	14,02
Nepomuceno/MG	86°	113.592	0,10	14,12
São Gabriel/RS	87°	112.985	0,10	14,22
Ribas do Rio Pardo/MS	88°	112.846	0,10	14,32
Canapólis/MG	89°	112.344	0,10	14,42
Itapeva/SP	90°	108.879	0,10	14,52
Monte Carmelo/MG	91°	108.251	0,10	14,62
São Sebastião do Paraíso/MG	92°	107.750	0,10	14,71
Maracaju/MS	93°	107.452	0,10	14,81
Quixeré/CE	94°	107.282	0,10	14,91
Rio Brillhante/MS	95°	107.156	0,10	15,00
São Borja/RS	96°	106.705	0,10	15,10
Passos/MG	97°	106.320	0,10	15,20
Boa Esperança/MG	98°	106.032	0,10	15,29
Caçador/SC	99°	105.833	0,10	15,39
Limoeiro do Norte/CE	100°	105.516	0,09	15,48

Fonte: IBGE (2008) – Contas Nacionais Nº 26 – 2003/2006

É importante ressaltar que, na avaliação de Girardi (2008), nem tudo o que se abriga oficialmente sob a chancela do agronegócio pode, de fato, ser assim classificado. Para ele, apenas a soja, as carnes, os produtos sucroalcooleiros, o café, o couro, o fumo, os sucos de fruta, os produtos florestais, o algodão e parte das lavouras de milho estariam de fato inseridos nesta cadeia, pois seriam os únicos a atender ao princípio da organização como um conjunto de sistemas, conforme previsto por Davis e Goldberg (1957). Girardi (2008) também faz ressalvas à inclusão de pequenos produtores no agronegócio, sob argumento de que sua inserção se dá de forma subordinada aos interesses das agroindústrias e do mercado global.

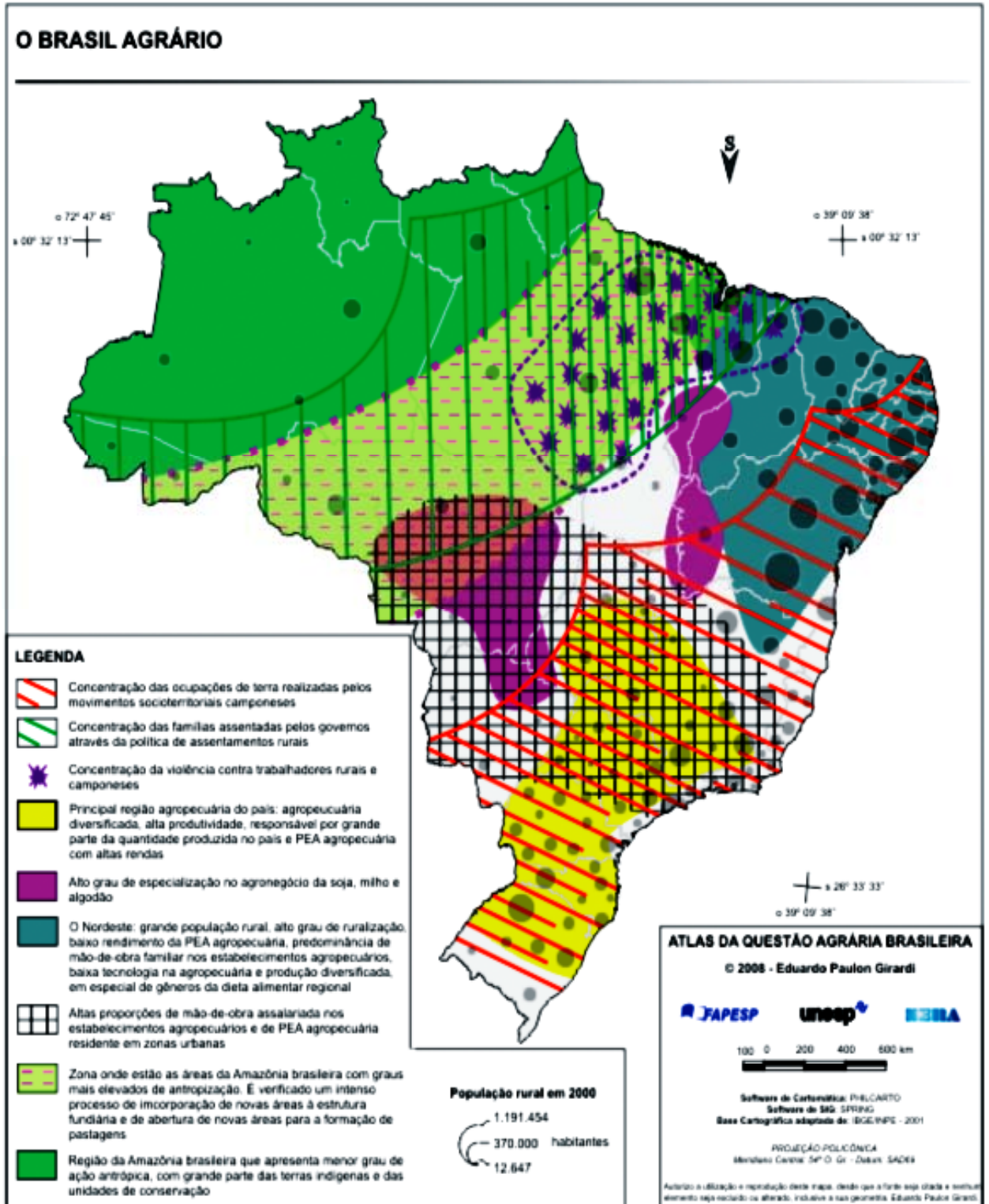
Parece-me pertinente a crítica de que muito do que é apresentado como agronegócio de fato representa produção agropecuária tradicional, embora considere muito difícil especificar, matematicamente, o que é uma coisa ou outra. Mas soa-me mais correto abrigar sob os resultados do agronegócio toda a produção agropecuária e agroindustrial hoje organizada sob moldes capitalistas competitivos e que, de forma autônoma ou “subordinada”, definição também adotada por autores como Elias (2006), estabelece elos com parte ou a totalidade desse sistema, como, por exemplo, os centros de pesquisa e as redes de distribuição. No que se refere à subordinação de pequenas e médias propriedades aos interesses globalizados, não me parece haver diferenças substantivas em relação ao verificado na economia em geral. E isso não leva pequenas indústrias e empresas de serviços a serem dissociadas da sua cadeia de produção. Trata-se, a meu ver, de percepção ideologicamente orientada pela idéia da terra como um bem com função prioritariamente social, que, ao contrário dos demais, não deveria ser inserido na lógica econômica de organização capitalista adotada pelo País.

Embora haja discordâncias quanto à extensão do agronegócio no Brasil, encontra-se em Girardi (2008) uma interessante cartografia para a questão agrária brasileira (MAPA 2), na qual o autor aponta o Sul, o estado de São Paulo, a metade sudoeste de Minas Gerais e o sul de Goiás como a principal região agropecuária do País. Esta área, diz ele, caracteriza-se pela diversidade da produção e dos mercados de destino, assim como pela mecanização e diferenças em relação ao trabalho: enquanto na sua porção sul predominam as relações camponesas de produção, na porção norte destacam-se as formas de trabalho assalariado. Segundo o autor, é nessa grande área, mais próxima dos mercados consumidores, que a mecanização e as práticas modernas de produção mostram-se mais marcantes em relação ao restante do Brasil, embora na sua porção norte também seja possível verificar a existência de terras ociosas, a concentração fundiária e a prática da pecuária extensiva.

No mapa elaborado por Giradi, as invasões de terra patrocinadas por movimentos camponeses aparecem concentradas nas regiões de ocupação consolidada, localizadas principalmente no Sul, Sudeste e em partes do Nordeste. Já os assentamentos promovidos pelo governo distribuem-se principalmente por novas áreas de fronteira do Norte e do Nordeste, onde também se verificam os maiores índices de violência contra camponeses e trabalhadores rurais. Tais índices, segundo o autor, são alimentados principalmente por fazendeiros e grileiros e ocorrem com maior intensidade no sudeste do Pará e no leste do Maranhão.

MAPA 2

A configuração da questão agrária brasileira



Fonte: Girardi (2008:309)

Outra importante região agrária destacada no mapa é aquela representada pelas terras onde se mostram hegemônicas as culturas associadas ao agronegócio, concentradas no Centro-Oeste, no oeste da Bahia e no sul do Maranhão e do Piauí, distribuídas principalmente pelas áreas de cerrado e, mais recentemente, alguns pontos da Amazônia. Neste território do agronegócio também se destacam a mecanização e as práticas modernas de produção, com predominância das culturas de soja, milho e algodão. Nas terras do Nordeste localizadas fora dos cerrados, Girardi (2008) aponta a predominância de mão-de-obra familiar nos estabelecimentos agropecuários e de produção marcada pela baixa incorporação de tecnologia.

Para o objeto desta tese, interessa particularmente a área colorida de rosa (MAPA 2), que indica de forma aproximada a região equivalente à fronteira agrícola sobre a qual me debruço neste estudo. O termo fronteira agrícola é normalmente utilizado para definir regiões nas quais a ocupação e o assentamento ainda não se encontram consolidados, havendo, portanto, disponibilidade de terras livres para expansão da produção rural (MUELLER E MARTA JR., 2008). A fronteira agrícola a que me refiro neste estudo apresentava tais características até aproximadamente a década de 1970. Hoje, contudo, descortina-se como área de ocupação consolidada, exibindo claros sinais do seu recente processo de urbanização.

Ao empregar o termo fronteira agrícola para delimitar o meu espaço de investigação, atendo-me a partes dos estados do Centro-Oeste, Norte e Nordeste do Brasil que, por volta dos anos de 1950 e 1960, foram alvos daquilo que Martins (1996) define como frente de expansão. O termo é utilizado pelo autor em referência ao deslocamento demográfico de populações com dificuldades de inclusão na fronteira econômica, como agricultores, comerciantes, garimpeiros e seringueiros, que tendem a buscar a sobrevivência em uma agricultura pouco moderna ou de característica familiar. A partir da década de 1970, contudo, em função do lançamento de diversos projetos públicos e privados de colonização, a região de fronteira agrícola sobre a qual me debruço neste estudo foi progressivamente assumindo o caráter de frente pioneira, tipo de ocupação demográfica que tem como referência “o empresário, o fazendeiro, o comerciante e o pequeno agricultor moderno e empreendedor” (MARTINS, 1996:28). Na frente pioneira, ao contrário do verificado na frente de expansão, a posse da terra normalmente não se concretiza via ocupação, mas sim, por intermédio de compras realizadas no mercado. Adicionalmente, o crescimento da propriedade privada costuma trazer no seu rastro um surto de desenvolvimento econômico, estimulado pela chegada de uma série de empreendimentos como ferrovias e comércio (MARTINS, 1975). Dessa forma, embora os conflitos sociais motivados por disputas pela propriedade da terra e

por choques étnicos e culturais não estejam ausentes na frente pioneira, é na frente de expansão que eles tendem a encontrar o seu espaço privilegiado de expressão.

De forma mais específica, pode-se dizer que a fronteira agrícola aqui abordada contempla partes do Centro-Oeste, Norte e Nordeste que, a partir da década de 1970, tornaram-se o alvo preferencial de um processo de deslocamento espacial da moderna produção agropecuária nacional, particularmente estimulado pela chegada do agronegócio globalizado ao País. Atraída para a fronteira em função da maior disponibilidade de terras planas e baratas capazes de suportar a escala demandada por *commodities* internacionalmente valorizadas como a soja, a produção agrícola levou no seu enalço diversas frentes migratórias compostas por pequenos agricultores oriundos principalmente do Sul e Sudeste do Brasil, os quais acabaram por estimular na região o desencadeamento de um processo mais acelerado de urbanização (PIRES, 2000; ALVES, 2005; MARION *ET ALL*, 2005; ELIAS, 2006).

Como discuto na seção que se segue, essa expansão chegou a locais como Rondônia, sul do Amazonas e leste do Pará, mas mostrou-se particularmente visível no Centro-Oeste, onde alcançou quase todo o estado de Mato Grosso, excetuando-se a sua região sudeste; o centro-oeste de Goiás e o extremo meridional do Mato Grosso do Sul. Mais recentemente, a ocupação com característica de frente pioneira estendeu-se para o cerrado nordestino, fixando-se, principalmente, no oeste da Bahia e no sul do Maranhão e do Piauí (MARION *ET ALL*, 2005).

1.4. A expansão da fronteira agrícola

A expansão da fronteira agrícola brasileira em direção ao Centro-Oeste, ao Norte e ao Nordeste do Brasil ensejada pelo desenvolvimento do agronegócio é um fenômeno ainda recente e em processo de consolidação. Conforme observado anteriormente, sua origem remonta à década de 1970, quando correntes migratórias oriundas principalmente do Sul do País iniciaram o seu deslocamento para tais regiões. Um dos principais destinos foi o Centro-Oeste, onde esses migrantes começaram a chegar por volta de 1972, no cerrado do Mato Grosso, e de 1975, no sul de Goiás. Em um primeiro momento, esses contingentes eram formados por trabalhadores rurais sem maiores recursos financeiros, que se viram desempregados por causa da mecanização da agricultura. Progressivamente, porém, produtores rurais mais capitalizados começaram a ser estimulados a migrar para a região por

causa do agravamento da concentração fundiária no Sul, da criação de programas governamentais de incentivo à expansão da fronteira agrícola e do desenvolvimento de tecnologias que estimularam a produção de soja no cerrado (MARION *ET ALL*, 2005). Esses deslocamentos também foram resultados de políticas adotadas pelo governo militar, no final da década de 1960 e início dos anos de 1970, com o objetivo de estimular a ocupação dos cerrados e da Amazônia, na época sob o discurso da necessidade de garantir a soberania sobre o território nacional (GIRARDI, 2008).

Convém esclarecer que, apesar de ser esta a origem da expansão mais recente, a ocupação do Centro-Oeste brasileiro remonta a meados da década de 1920, quando frentes pioneiras paulistas começaram a se deslocar para o estado de Mato Grosso (CUNHA, 2006). Um outro surto migratório se deu a partir de 1930, quando novas áreas começaram a ser incorporadas à produção para fazer frente ao crescimento da demanda em mercados do Sudeste. O processo de ocupação da região intensificou-se a partir da década de 1940, quando o então presidente Getúlio Vargas lançou a “Marcha para o Oeste”, projeto formado por uma série de obras de infra-estrutura e iniciativas destinadas a incentivar a ocupação dos espaços vazios do Brasil Central, até então uma área quase inexplorada do território brasileiro (PEDROSO E SILVA, 2005).

Neste período, foram implantados na região diversos projetos de colonização públicos e privados, que, prejudicados pela ausência de planejamento, escassez de investimentos e desinteresse político, acabaram por não atender de forma mais ampla aos objetivos a que se prestavam (BEZERRA E CLEPS JR., 2004). Contudo, a partir dali até os anos de 1960, novas iniciativas, como a criação de Brasília e de rodovias como a BR-153, que liga Belém à capital federal, e a BR-364, indo de Cuiabá a Porto Velho, ajudaram a consolidar a ocupação econômica da região. Na época, porém, a expansão da fronteira agrícola ficou praticamente a cargo de iniciativas particulares, sem movimentos mais substantivos por parte do Estado no sentido de estimular a ocupação (PEDROSO E SILVA, 2005).

A instalação de fazendas agropecuárias modernas no Centro-Oeste ocorre desde os anos de 1960, mas foi apenas a partir da década seguinte que o avanço da fronteira agrícola promoveu uma efetiva reconfiguração da população e da economia regionais. No início da década de 1970, houve tentativas frustradas por parte do governo federal de estimular a ocupação da Amazônia. Como tal empreitada mostrou-se de difícil concretização, a atenção estatal foi novamente direcionada para a região dos cerrados, mais próximos dos mercados do Centro-Sul, o que estimulou o desenvolvimento do Centro-Oeste e a instalação de projetos privados de colonização, principalmente no Mato Grosso (BEZERRA E CLEPS JR., 2004).

Até por volta dos anos de 1970, o cerrado era considerado imprestável para a agricultura, em função da baixa fertilidade e elevada acidez do solo. Sua viabilização para lavouras, que representou uma verdadeira revolução para a agricultura nacional, foi possibilitada pelos desenvolvimentos tecnológicos empreendidos pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Além de corrigir as deficiências do solo, a estatal federal desenvolveu uma série de sementes compatíveis com as características da região. Os avanços tecnológicos, somados às facilidades de mecanização, permitiram que o cerrado acabasse por se tornar uma das áreas agrícolas mais produtivas do País (REZENDE, 2002).

De acordo com o Ministério da Agricultura, a atividade econômica no cerrado, que até a década de 1970 encontrava-se praticamente restrita à criação extensiva de gado, cultivo de arroz, produção de carvão vegetal e extração de madeira, a partir de então passou por um amplo processo de diversificação. Hoje, é neste bioma que se concentram mais de 55% da produção nacional de soja, já apontada aqui como a principal *commoditie* do agronegócio brasileiro. O cerrado também se tornou importante área agrícola para outros tipos de lavoura, abrigando 76% da produção nacional de algodão; 31% da de milho; 18% da de arroz e 22% da de feijão (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, <<http://www.cpac.embrapa.br/unidade/apresentacao/>>, acesso em 02/06/2009).

Embora todo esse desenvolvimento tenha sido viabilizado a partir da tecnologia desenvolvida pela Embrapa, é importante observar que, na década de 1970, o Centro-Oeste já detinha a maior área de pastagem natural do Brasil, assim como com um sistema de transporte adequado para atender às necessidades da pecuária extensiva lá existente. Isso em função dos movimentos anteriores de ocupação da região, que se processavam desde a década de 1920. O que se deu a partir de 1970, portanto, não foi exatamente a incorporação de terras virgens à área já explorada pela agricultura e pecuária, mas sim, uma mudança quanto ao padrão de qualidade da terra disponível na região. Este, até então classificado como ruim, passou a ser considerado economicamente favorável ao desenvolvimento de uma agricultura moderna e produtiva (REZENDE, 2002).

Viabilizado o uso da terra, o governo federal lançou uma série de iniciativas objetivando modernizar a agricultura local, como o Programa de Desenvolvimento da Região de Grandes Dourados (PRODEGRAN), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO) e o Programa de Cooperação Nipo Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER)⁶. Tais programas nunca atingiram resultados compatíveis com as

⁶ Para maiores detalhes sobre esses programas, consultar, além de Pires (2000), Bezerra e Cleps. Jr. (2004) e Mueller e Martha Jr. (2008).

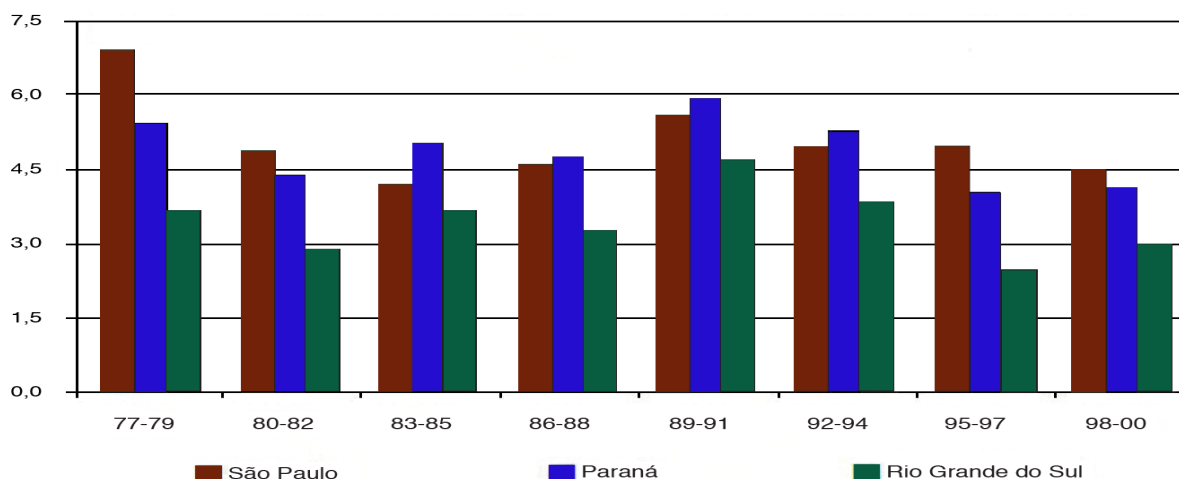
metas governamentais, mas estimularam a ida de novos investidores e agricultores capitalizados para a região, possibilitando que fosse criada lá a necessária infra-estrutura de suporte à produção (PIRES, 2000).

A concentração fundiária verificada em espaços como o Centro-Oeste e já abordada neste capítulo espelha o modelo de ocupação da região, que nos anos de 1970 foi calcado em ambiciosos programas agropecuários, substituídos na década seguinte por projetos de colonização resultantes de uma articulação entre o Estado e o grande capital privado (CUNHA, 2006). O Centro-Oeste, que nessas épocas concentrava as áreas mais promissoras de fronteira agrícola, constituiu-se gradativamente no território de hegemonia de culturas intensivas em terra como a soja, a qual atraiu no seu rastro uma série de agroindústrias, interessadas no processamento de *commodities* altamente valorizadas no mercado global (GUEDES E NATAL, 1997).

É importante observar que o fator preço da terra foi decisivo para o sucesso dos projetos de ocupação do cerrado e, por extensão, do Centro-Oeste, mais tarde ampliados em direção a partes desse bioma localizadas na região Nordeste. Como nos informa Rezende, considerando-se o período compreendido entre 1977 e 2000 (GRÁFICO 4), verifica-se que “os preços de terra de lavoura em São Paulo e no Paraná flutuaram em torno do múltiplo de quatro a seis vezes o preço da terra de lavoura em Mato Grosso, enquanto o preço da terra de lavoura no Rio Grande do Sul esteve sempre acima do triplo do preço de terra de lavoura em Mato Grosso” (REZENDE, 2002:4). Os produtos típicos do cerrado – grãos e pecuária bovina –, observa o autor, são extremamente intensivos em terra, exatamente o fator mais barato então encontrado na região.

GRÁFICO 4

Razão entre os preços de terra de lavoura de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul e os de Mato Grosso (1977–2000)



Fonte: Rezende (2002:4)

Em 2001, o custo da terra continuava a ser decisivo para que a soja cultivada no Mato Grosso exibisse grau de competitividade mais elevado do que a produzida, por exemplo, no estado norte-americano de Illinois: o custo total era, respectivamente, de US\$ 386,2 por hectare contra US\$ 798,1 por hectare. Observe-se (TABELA 2) que, naquele ano, o custo fixo de produção da soja no Brasil era de US\$ 81,7 por hectare, bastante inferior aos 271,8 por hectare registrados nos Estados Unidos. Isso em função de descompassos relativos aos gastos com mão-de-obra e com juros sobre investimento. A diferença mais gritante, porém, ocorria no quesito custo da terra, que batia em US\$ 286,6 por hectare em Illinois, contra apenas US\$ 37,2 por hectare no Mato Grosso.

TABELA 2

Comparação do custo de produção de soja entre Brasil e Estados Unidos (em US\$ por hectare)

Itens de Custo	Estados Unidos	Brasil
1 Custos variáveis	239,7	267,4
2 Custos fixos	271,8	81,7
Mão-de-obra	81,5	9,7
Juros sobre investimento	69,2	7,7
3 Terra	286,6	37,2
4 Total	798,1	386,2

Fonte: Hirsch *et alii* (2001)⁷

⁷ Apud Rezende (2002:5).

O baixo custo da terra na região de fronteira agrícola também foi fundamental para que, no final da década de 1970 e início dos anos de 1980, os fluxos migratórios se estendessem com mais força para o cerrado nordestino, fixando-se principalmente no oeste da Bahia e no sul do Maranhão e do Piauí. Nestes casos, contudo, desde o início, predominou a ocupação comandada pelo capital financeiro internacional e as empresas transnacionais, atraídas para a região tanto em função da expectativa de retorno econômico quanto dos créditos subsidiados oferecidos pelo governo militar para a área da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Os investimentos estatais em biotecnologias que permitissem a ocupação do cerrado, realizados por intermédio da EMBRAPA, viabilizaram o plantio comercial e lucrativo da soja, que se tornou a cultura hegemônica na região, a exemplo do que acontecera anteriormente no Centro-Oeste (MARION *ET ALL*, 2005).

Outro ponto de expansão do agronegócio globalizado são os vales úmidos do semi-árido nordestino, onde projetos de irrigação públicos e privados viabilizaram o desenvolvimento de uma fruticultura competitiva, particularmente a partir da década de 1980. Nessas áreas, de ocupação mais remota em relação ao que classifico aqui como fronteira agrícola, a produção é polarizada principalmente pelos municípios de Petrolina, em Pernambuco, e de Juazeiro, na Bahia, mas também se destacam como centros regionais de grande influência as cidades de Açu, no Rio Grande do Norte; e Limoeiro do Norte, no Ceará (CAVALCANTI *ET ALL*, 2006; ELIAS, 2006).

Mas o alvo central das culturas ligadas ao agronegócio na região Nordeste são os cerrados baianos, onde a principal área de modernização agrícola é representada pela parte oeste do estado, que se destaca pela produção de grãos, sobretudo soja, mas também abriga grandes lavouras de café, algodão, sorgo e milho. Nas cidades da região encontram-se instaladas processadoras de soja que atuam no mercado global, como a Cargill e a Bunge, além de cooperativas agrícolas e empresas voltadas para o comércio e a prestação de serviços relacionados ao agronegócio (ALVES, 2005a).

A exemplo do ocorrido no Centro-Oeste, a modernização do campo nos cerrados nordestinos foi comandada por migrantes sulistas que, na década de 1970, começaram a chegar também ao sul do Maranhão para, inicialmente, produzir arroz e se dedicar à pecuária melhorada, atividades que contavam com financiamento da SUDENE. No caso maranhense, o dinamismo da região, que tem em Balsas o seu principal pólo urbano, foi reforçado com a introdução da soja no local, em meados dos anos de 1980, diversificação que viria a se consolidar na década seguinte (ALVES, 2005).

Mais recentemente, a corrente de expansão do oeste baiano e do sul do Maranhão começou a se deslocar rumo ao Piauí, que, a exemplo das duas primeiras regiões, foi beneficiado por linhas de crédito agrícola do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e por inversões públicas em infra-estrutura, abrangendo estradas, telecomunicações e energia elétrica. No Piauí, a principal cidade do agronegócio é Uruçuí, em cujas proximidades instalou-se a agrovila de Santa Rosa, fundada por colonos sulistas a 200 Km do núcleo urbano, a exemplo do ocorrido nas redondezas dos municípios de Palmira e Bom Jesus.

Muitos dos migrantes que agora começam a se instalar no Piauí são descendentes de pioneiros na ocupação da fronteira. Duas ou três gerações após a chegada dos pais, começam a se deslocar em busca de novas terras para expansão das suas lavouras. Boa parte desse grupo é oriunda do Centro-Oeste e, embora descenda de produtores de origem camponesa, chega ao local com capital suficiente para investir em propriedades de médio e grande portes, assim como na infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da agricultura comercial (ALVES, 2005).

Segundo Girardi (2008), a corrente migratória que na década de 1970 se estabeleceu em Rondônia, Mato Grosso e Oeste da Bahia, proveniente do Sul e do Sudeste, mostra-se pouco ativa na atualidade. Haveria, porém, uma segunda frente, mais intensa, formada por camponeses nordestinos empobrecidos ou expropriados, que se direciona hoje principalmente para o sudeste do Pará, em busca não apenas de terra, mas também de oportunidades de trabalho. Um outro fluxo migratório, diz o autor, parte do Mato Grosso rumo a Rondônia e ao Pará, indicando que ainda se encontra em andamento o processo de ocupação da região.

No Norte do Brasil, embora movimentos migratórios de pequenos agricultores sem terra do Sul e Sudeste para projetos públicos e privados de colonização agrícola tenham sido registrados na década de 1970, nos estados de Roraima, Rondônia e do Pará, a chegada da agricultura mecanizada de grãos – arroz, milho e soja – é um processo ainda recente, desencadeado apenas nos anos de 1990 e de 2000. Neste período, sojicultores oriundos do norte do Mato Grosso começaram a se deslocar para os municípios de Santarém e Belterra, localizados no estado do Pará, no chamado Baixo Amazonas (VENTURIERI *ET ALL*, 2007). A agricultura comercial, contudo, ainda não é expressiva nos estados da região, onde se destacam a pecuária e a exploração florestal voltada para a produção de madeira. Movidas pelas possibilidades comerciais projetadas para o etanol, as lavouras de cana também começam a chegar ao estado de Roraima, mas ainda não há produção expressiva de culturas inseridas na cadeia do agronegócio (“Roraima, a nova fronteira do álcool”, *O Estado de São Paulo*, p. B9, 7/09/2008).

Em todas as regiões brasileiras onde estimulou a expansão e a modernização da produção agropecuária, o agronegócio provocou profundas transformações econômicas, sociais e territoriais. No caso das expansões conduzidas por migrantes sulistas, é importante destacar que estes estabeleceram nas novas áreas de ocupação um padrão produtivo bastante distinto daquele adotado pela população nativa. Enquanto esta última procurava concentrar o cultivo nos fundos de vale, pela sua proximidade com as fontes de água, os produtores vindos do Sul optaram pelos platôs, onde as terras eram mais planas e baratas. Enquanto os produtores locais se dedicavam à pecuária extensiva e à agricultura familiar ou de subsistência, recorrendo a técnicas mais rudimentares como enxadas e arados de tração animal, os sulistas chegaram com o objetivo de produzir *commodities* valorizadas no mercado internacional, principalmente a soja, em escalas viáveis apenas com o amplo emprego da mecanização (ALVES, 2005). O deslocamento espacial da agropecuária e essas migrações, veremos a seguir, tendo como referência principalmente o Centro-Oeste, impactaram positivamente os indicadores econômicos e demográficos da fronteira agrícola, deslocando para lá parte substantivas dos fluxos de urbanização que então se processavam no Brasil.

1.5. Impactos socioeconômicos do agronegócio sobre a fronteira agrícola

Historicamente associado às suas riquezas naturais, o Centro-Oeste brasileiro, ao se tornar o território hegemônico do agronegócio no Brasil, principalmente pela expansão das lavouras de soja nas suas áreas de cerrado, acabou por assumir uma nova dimensão econômica dentro do País. Nos anos de 1980, uma década após o início dos fluxos migratórios mais consistentes em direção aos projetos de colonização patrocinados pelo Estado e o setor privado, sua taxa de crescimento econômico foi a segunda maior dentre as regiões brasileiras. O desempenho foi altamente influenciado pelo processo de agroindustrialização que lá se instalou, permitindo a integração da produção local às cadeias de grãos-farelos-óleos e de grãos-rações-carnes, de forma a possibilitar o acesso aos mercados internacionais de *commodities*. Entre 1970 e 1990, a participação do Centro-Oeste no PIB industrial brasileiro mais do que duplicou, saltando de 0,8% para 2,0% do total nacional (GUEDES E NATAL, 1997). Segundo o IBGE, a participação da região no PIB agropecuário nacional também teve um expressivo crescimento a partir de meados da década de 1990, saltando de 9,62%, em 1995, para 12,99%, em 2000, e 18,77%, em 2005. Entre 2000 e 2005,

enquanto o PIB agropecuário brasileiro encolheu 13,43%, o da região teve uma significativa expansão de 25,14% (TABELA 3).

TABELA 3
Participação do Centro-Oeste no PIB agropecuário nacional (%)

Ano	Brasil R\$ de 2000 (mil)	Crescimento no período – Brasil (%)	Centro-Oeste R\$ de 2000 (mil)	Crescimento no período – Centro-Oeste (%)	Participação Centro-Oeste no total nacional (%)
1980	77.718.155,36		8.289.803,69		10,67
1985	95.656.400,83	+ 23,08	7.190.741,73	- 13,26	7,52
1990	74.071.016,18	- 22,56	5.587.936,09	- 22,29	7,54
1995	78.490.014,71	+ 5,97	7.552.770,48	+35,16	9,62
2000	76.549.415,92	- 2,47	9.942.630,02	+31,64	12,99
2005	66.270.401,75	- 13,43	12.441.817,97	+25,14	18,77

Fonte: IBGE/IPEADATA (<<http://www.ipeadata.gov.br>>, acesso em 30/06/2009)

Em estudo sobre as áreas de agricultura dinâmica do cerrado brasileiro, Mueller e Marta Jr. (2008) mostram que, nessas zonas, muitas microrregiões apresentaram expressivo desempenho econômico entre os anos de 1999 e 2004, enquanto a economia brasileira dava sinais de estagnação. Das 7 zonas de agricultura dinâmica identificadas pelos autores, 4 encontram-se na região aqui tratada como fronteira agrícola, como se descreve a seguir:

- Região I – localiza-se no estado de Mato Grosso e é formada pelas microrregiões de Alto Teles Pires e Parecis e partes do cerrado das microrregiões de Aripuanã, Arinos, Sinop e Tangará da Serra. Trata-se de uma zona de abertura e ocupação recentes, marcada por uma expansão agrícola de grande vigor.
- Região II – também no Mato Grosso, engloba partes do cerrado da microrregião de Canarana, cuja ocupação se deu entre as décadas de 1970 e 1980, na época estimulada por incentivos fiscais para a Amazônia Legal⁸.
- Região III – composta pelas microrregiões de Primavera do Leste, Rondonópolis, Alto Araguaia e Tesouro, no Mato Grosso; do Sudeste Goiano, Meia Ponte, Vale do Rio dos Bois e Quirinópolis, em Goiás; e Alto Taquari e Cassilândia, no Mato Grosso do Sul. Esta é uma região de fronteira consolidada, porém com expressiva expansão da agricultura em períodos recentes.

⁸ A Amazônia Legal consiste em uma área de 5.217.423 Km², distribuídos pelos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Tocantins, Rondônia, Roraima e Maranhão (GIRADI, 2008).

- Região IV é representada pelas áreas de recente expansão agrícola do oeste da Bahia, sendo composta pelas microrregiões de Barreiras e Santa Maria da Vitória.

No período analisado – 1999 a 2004 –, o PIB per capita apresentou aumentos expressivos na maior parte das microrregiões identificadas, mas atingiu índices impressionantes em algumas delas, como é o caso de Alto Araguaia (197,25%), Alto Teles Pires (108,64%) e Tesouro (101,27), todas no Mato Grosso. Como salientam os autores, a dinâmica observada no campo foi decisiva para essas expansões, pois, no período, enquanto a taxa média anual de crescimento do PIB brasileiro batia em medíocres 2,6% ao ano, a do PIB agropecuário dava saltos de 5%, ou seja, quase que o dobro. Em todas as microrregiões analisadas, observam Mueller e Marta Jr. (2008), o aumento do PIB per capita real foi bem mais significativo que o crescimento populacional, sendo altamente influenciado pela expansão das lavouras motivada pelo aumento da demanda por *commodities* agrícolas (TABELA 4).

TABELA 4

Taxa de crescimento do PIB real per capita (R\$ 2004), taxa de crescimento (% ao ano) e densidade demográfica (habitantes/Km²) em zonas de agricultura dinâmica do cerrado

Microrregião	PIB per capita real		Variação do PIB per capita (%)	Taxa anual de crescimento demográfico (1996-2007), %	Densidade demográfica	
	1999	2004			1996	2007
Região I – Centro-Norte MT, zona dinâmica de rápida expansão recente						
1. Alto Teles Pires	12.082,66	25.209,74	108,64	6,63	1,31	2,71
2. Parecis	17.491,20	28.755,57	64,40	5,38	0,73	1,32
3. Aripuanã (parte)	6.244,43	9.369,47	50,05	2,24	0,97	1,24
4. Arinos (parte)	9.223,70	15.191,81	64,70	4,10	0,88	1,39
5. Sinop (parte)	7.930,90	12.568,04	58,47	3,50	0,92	1,35
6. Tangará da Serra (parte)	7.303,52	7.537,00	3,69	3,86	4,28	6,50
Região II – Centro-leste MT						
1. Canarana (parte)	6.500,54	13.487,18	107,48	1,78	1,57	1,92
Região III – Zona dinâmica antiga do sudeste de MT, nordeste de MS e sudoeste de GO						
1. Primavera do Leste (MT)	17.457,07	17.806,72	2,00	7,40	3,07	6,93

2. Rondonópolis (MT)	6.976,02	10.557,42	51,34	1,77	8,72	10,60
3. Alto Araguaia (MT)	9.863,76	29.320,19	197,25	2,57	2,07	2,74
4. Tesouro (MT)	5.360,21	10.788,73	101,27	-0,64	2,08	1,94
5. Sudoeste (GO)	8.472,88	14.099,87	66,41	2,35	5,47	7,08
6. Meia Ponte (GO)	6.897,35	10.931,01	58,48	1,39	14,13	16,46
7. Vale do Rio dos bois (GO)	8.003,04	10.639,58	32,94	0,93	7,09	7,86
8. Quirinópolis (GO)	6.873,64	9.199,58	33,84	0,19	4,96	5,06
9. Alto taquari (MS)	9.901,37	11.482,34	15,97	1,10	2,35	2,66
10. Cassilândia (MS)	17.195,77	17.005,57	-1,11	2,51	3,18	4,19
Região IV – zona de expansão recente no oeste da Bahia						
1. Barreiras	8.562,60	13.217,61	54,36	3,06	3,49	4,89
2. Santa Maria do Vitória	2.632,88	4.103,31	55,85	0,01	4,38	4,39

Fonte: Marta Jr. (2008: 18). Elaborado pelos autores a partir de IBGE (PIB per capita municipal, 1994 e 2004).

A associação entre crescimento da renda e expansão do agronegócio na região de fronteira agrícola, ou mais especificamente no Centro-Oeste, também aparece na avaliação feita pelo IBGE dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD/2007). Segundo o instituto, ao se deslocarem para a fronteira agrícola, as atividades integrantes dessa cadeia incrementaram a economia urbana local, com fortes impactos sobre o padrão de consumo, a dinâmica populacional e o mercado local de trabalho. De acordo com a PNAD, em 2007, foi no Centro-Oeste que o rendimento médio mensal real das pessoas em idade ativa (10 anos ou mais de idade) atingiu seu ponto máximo, ficando em R\$ 760, ante R\$ 759 no Sul, R\$ 749 no Sudeste e R\$ 634 na média nacional (TABELA 5). O mesmo estudo mostra que, em 2007, o Centro-Oeste era a região brasileira com maior percentual de domicílios com rendimentos acima de 20 salários mínimos: 4,2%, ante uma média nacional de 2,7% e taxas de 1,4% no Norte, 1,5% no Nordeste, 3,4% no Sudeste e 3,0% no Sul (TABELA 6). No mesmo ano, o Centro-Oeste também foi a única região do País que registrou uma expansão no número de pessoas empregadas no setor agrícola: o aumento foi de 4%, ante uma queda de 7% no Sudeste e de 4% na média nacional (IBGE, 2007).

TABELA 5

Rendimento médio mensal real das pessoas de 10 anos ou mais de idade,
por Grandes Regiões
(1997-2007)

Ano	Rendimento médio mensal real das pessoas de 10 anos ou mais de idade (RS) (1)					
	Brasil (2)	Grandes Regiões				
		Norte urbana	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total						
1997	588	472	318	742	650	646
1998	591	459	331	736	657	655
1999	556	433	314	685	636	605
2001	566	441	315	699	649	625
2002	566	439	322	696	641	650
2003	526	391	297	642	630	586
2004	542	429	316	645	657	627
2005	574	450	331	693	681	654
2006	621	483	374	747	727	698
2007	634	497	381	749	759	760

Fonte: IBGE (2007), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, pesquisa nacional por Amostra de Domicílios 1997/2007.

Nota: Excluídas as informações de pessoas sem declaração de rendimento.

(1) Valores inflacionados pelo INPC com base em setembro de 2007. (2) Excluído o rendimento das pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Pará e Amapá.

TABELA 6

Distribuição do rendimento médio domiciliar
(2007)

	% de domicílios com rendimentos de até 1 salário mínimo	% de domicílios com rendimentos acima de 20 salários mínimos
Brasil	12,6	2,7
Norte	15,0	1,4
Nordeste	25,0	1,5
Sudeste	7,5	3,4
Sul	7,3	3,0
Centro-Oeste	10,4	4,2

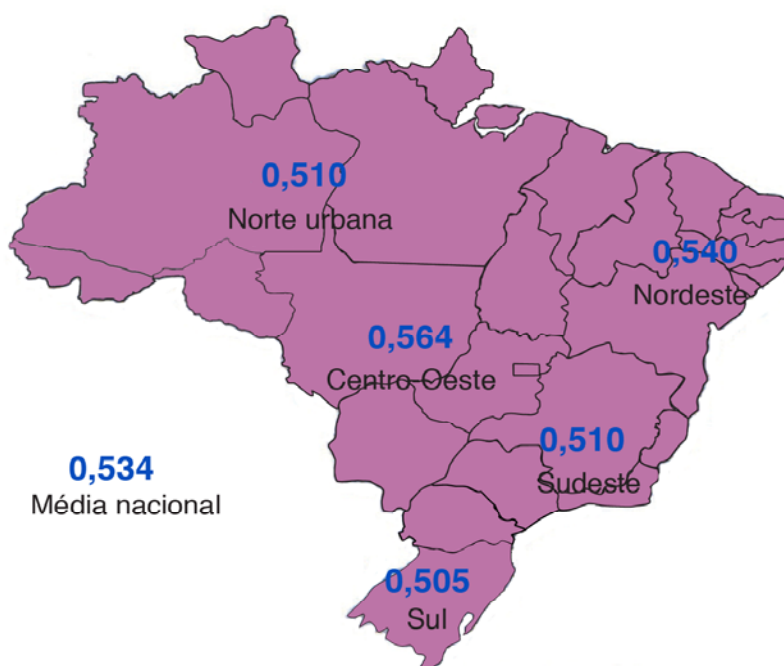
Fonte: IBGE (2007), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, pesquisa nacional por Amostra de Domicílios 1997/2007.

A despeito desse bom desempenho no que diz respeito à expansão da renda e do PIB per capita, a região figurou como a mais desigual do Brasil quando analisado o índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade. Em 2007, tal índice foi equivalente a 0,564 no Centro-Oeste, para uma média nacional de 0,534 (MAPA 3). Entre 1997 e 2007 – com exceção de 2000, ano sobre o qual não há dados disponíveis – o índice de Gini da região só não se mostrou o mais elevado do País em 2003 e 2004, quando

foi superado pelo do Nordeste (TABELA 7). Os números sugerem que, no âmbito local/regional, os ganhos econômicos gerados pelo agronegócio permanecem concentrados nas mãos de poucos, deixando, portanto, de se traduzir em benefícios sociais mais efetivos para uma larga parcela da população.

MAPA 3

Índice de desigualdade por região – Brasil
(2007 – Gini)



Fonte: PNAD/2007 – IBGE (2007)

TABELA 7

Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento, por Grandes Regiões (1997-2007)

Ano	Rendimento médio mensal real das pessoas de 10 anos ou mais de idade (RS) (1)					
	Brasil (2)	Grandes Regiões				
		Norte urbana	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
		Total				
1997	0,588	0,574	0,589	0,566	0,556	0,606
1998	0,584	0,569	0,581	0,561	0,558	0,600
1999	0,576	0,553	0,575	0,551	0,559	0,591
2001	0,572	0,543	0,566	0,554	0,543	0,585
2002	0,573	0,551	0,576	0,552	0,536	0,591
2003	0,566	0,534	0,570	0,543	0,535	0,568

2004	0,559	0,527	0,571	0,533	0,530	0,570
2005	0,552	0,517	0,551	0,534	0,519	0,564
2006	0,548	0,516	0,556	0,529	0,510	0,558
2007	0,534	0,510	0,540	0,510	0,505	0,564

Fonte: IBGE(2007), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1997/2007.

(1) Exclusive as informações das pessoas sem declaração de rendimento. (2) Exclusive o rendimento das pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Pará e Amapá.

Essa análise vai ao encontro da percepção de autores como Elias (2000) e Girardi (2008), para os quais os benefícios econômicos gerados pelo agronegócio privilegiam segmentos específicos, como grandes proprietários de terra capitalizados, agroindústrias e profissionais altamente qualificados para as novas demandas do campo. E deixam à margem outros grupos e atores, como posseiros, pequenos produtores e trabalhadores rurais sem maiores qualificações. Ou seja, os segmentos despreparados para as exigências financeiras e profissionais oriundas dos mercados globalizados.

Gostaria de observar, porém, que esses autores, a exemplo de outros, parecem empregar o termo agronegócio como sinônimo de agricultura comercial, a qual representa apenas um dos elos da cadeia. Observado no seu conjunto, o agronegócio tem impactos que avançam para muito além do âmbito local e do atores envolvidos diretamente na produção rural, podendo-se citar, a título de exemplo, a sua participação no PIB e seus efeitos positivos sobre a balança comercial. Em 2005, o Ministério da Agricultura informava, também, que o agronegócio era responsável por 37% do total de empregos existentes no Brasil, absorvendo, somente no campo, 17,7 milhões de trabalhadores (<<http://www.agricultura.gov.br>>, acesso em 14/04/2005).

O fato é que, a despeito da marginalização de atores no âmbito local, as oportunidades econômicas criadas pelo agronegócio na fronteira agrícola acabaram por estabelecer uma nova dinâmica demográfica e de urbanização no Norte e no Centro-Oeste do País. Movimentos populacionais não podem normalmente ser atribuídos a um fator isolado, mas é amplamente reconhecido que o deslocamento espacial da agricultura encontra-se entre os fatores responsáveis pelo aumento da influência dessas regiões no direcionamento dos fluxos nacionais de expansão urbana e demográfica. Em 2000, o IBGE constatou que o contingente populacional existente no Norte e Centro-Oeste do País correspondia, respectivamente, a 7,0 e a 6,7 vezes o montante encontrado em 1950, enquanto para as demais regiões esses números variavam entre 2,5 e 3,5 vezes. No período de 1991 a 2000, a taxa média de crescimento anual da população foi de 2,86% no Norte e 2,37% no Centro-Oeste, muito acima da média de 1,63% verificada em âmbito nacional. Em termos absolutos, considerando-se todo o intervalo,

a população aumentou 23,2% no Centro-Oeste e 28,5% no Norte, enquanto no Nordeste, no Sudeste e no Sul os aumentos foram, respectivamente, de 12,2%, 15,2% e 13,3% (IBGE, 2000).

No Nordeste, embora a ocupação tenha origem remota, chama a atenção o crescimento demográfico de algumas cidades do oeste baiano, zona mais expressiva de florescimento do agronegócio na região. Barreiras, que ao lado de Luís Eduardo Magalhães é o principal pólo do agronegócio nos cerrados nordestinos, viu sua população saltar de 92.640 para 129.501 habitantes entre 1991 e 2007, numa elevação de 39,79%. Já a população do município de Luís Eduardo Magalhães, emancipado de Barreiras em março de 2000, cresceu cerca de 136% no período compreendido entre este último ano e 2007, passando de 18.757 para 44.265 habitantes (IBGE, < <http://www.ipeadata.gov.br>> e < <http://www.ibge.gov.br>>, Cidades@, acesso em 07/07/2009).

Ao contrário do que se poderia supor, o deslocamento do fluxo demográfico para a fronteira agrícola não significou uma expansão da sua população rural, mas sim, do contingente de pessoas que vive nas cidades locais: no intervalo 1991-2000, o Norte e o Centro-Oeste foram as duas regiões do País com maior crescimento relativo da sua população urbana (IBGE, 2000). Girardi (2008) chama a atenção para o fato de que a população urbana do Norte e do Centro-Oeste apresentou grande evolução entre 1960-1970 pelas mesmas razões que estimularam o fenômeno em todo o País – êxodo rural interno e crescimento vegetativo – mas também pela chegada do significativo contingente populacional que ocorreu à região em busca das oportunidades existentes na fronteira agropecuária.

Estudo realizado por Cunha (2006) no Mato Grosso indica que o movimento migratório em direção à fronteira agrícola – hoje bastante urbanizada – arrefeceu nas décadas de 1980 e 1990. No caso específico desta unidade da federação, já apontada aqui como o epicentro do agronegócio no Brasil, no período caiu quase 23% o contingente de imigrantes oriundos de outras partes do País. No mesmo estado, percebe-se uma redução da influência do Paraná, que no auge da ocupação, ocorrido no intervalo 1970/1980, chegou a representar a origem de 35% dos novos habitantes que lá chegavam, percentual reduzido para apenas 19% nos anos de 1990, quando cresceu a influência de outras origens como Rondônia e Nordeste. A queda na chegada de novos moradores não pode ser desvinculada da redução dos atrativos da fronteira agrícola para os forasteiros, dado que sua consolidação e urbanização se refletem na menor disponibilidade de terras livres para expansão das lavouras. Talvez em função disso, em todo o Centro-Oeste verifica-se uma tendência de desaceleração acentuada da taxa anual de crescimento da população, quando considerados os períodos 1970/1980, 1980/1991 e

1991/2000. No caso do Mato Grosso, por exemplo, a taxa anual de crescimento demográfico caiu de 6,59%, entre 1970 e 1980, para 5,4% no período 1980-1991 e, finalmente, para 2,37% entre 1991 e 2000. Observa-se, ao mesmo tempo, uma acelerada elevação do grau de urbanização em todos os estados da região. Em Goiás, a taxa de urbanização cresceu de 45,9%, em 1970, para 87,9%, em 2000, salto que, na mesma comparação, foi de 45,3% para 84,1% no Mato Grosso do Sul e de 38,8% para 79,4% no Mato Grosso (TABELA 8).

TABELA 8

População total, taxa de crescimento médio e grau de urbanização da região Centro-Oeste (1970-2000)

Estados	População				Taxa de crescimento (% a.a)			Grau de Urbanização			
	1970	1980	1991	2000	1970/80	1980/91	1991/2000	1970	1980	1991	2000
Distrito federal	537.492	1.176.935	1.598.415	2.043.169	8,15	2,82	2,77	96	96,8	94,7	95,7
Goiás	2.414.325	3.125.354	4.012.562	4.994.897	2,61	2,3	2,46	45,9	67,5	80,8	87,9
Mato Grosso	598.879	1.134.230	2.022.524	2.498.150	6,59	5,4	2,37	38,8	57,7	73,3	79,4
Mato Grosso do Sul	998.211	1.393.019	1.778.741	2.075.275	3,39	2,25	1,73	45,3	66,8	79,4	84,1
Rondônia	111.064	491.069	1.130.874	1.377.792	16,03	7,88	2,22	53,6	46,5	58,2	64,1
Tocantins	516.447	743.750	920.116	1.155.251	3,71	1,95	2,56	24,8	40,1	57,7	74,3
Total	5.176.418	8.064.357	11.463.232	14.463.232	4,53	3,25	2,36	48,2	66,5	77,1	83,5

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1970, 1980, 1991 e 2000. Tabulações especiais Nepo/Unicmp. Extraído de Cunha (2006:90).

Embora se encontrem hoje reduzidos, os movimentos migratórios registrados em décadas passadas foram fundamentais para que diversas cidades já existentes na fronteira passassem a ter suas funções urbanas reorganizadas de acordo com as necessidades do agronegócio, situação nas quais se encaixam Rio Verde, em Goiás, e Rondonópolis, no Mato Grosso. Neste último estado, os migrantes também estiveram à frente do processo de criação de vários municípios, como Sorriso, Canarana e Alta Floresta, todos eles com sua vida social e econômica girando em torno das atividades direta e indiretamente ligadas ao campo (MARION *ET ALL*, 2005), a exemplo do ocorrido em Luís Eduardo Magalhães, no oeste baiano.

Trata-se de municípios que, inicialmente definidos como cidades do campo (SANTOS, 1988), começam agora a ser chamados de cidades do agronegócio (ALVES, 2005a; ELIAS, 2006 e 2006b), termo ainda não contemplado nas tipologias urbanas oficiais. Sob tal denominação encontram-se abrigados aqueles municípios que surgiram a partir do recente *boom* experimentado pelo agronegócio brasileiro – a partir da década de 1970, mas principalmente nos anos de 1990 –, ou que tiveram ritmo acelerado de expansão depois da chegada de diversos negócios inseridos na cadeia produtiva associada ao campo.

As oportunidades econômicas encontradas nesses municípios, assim como as histórias de riqueza construídas a partir de investimentos pioneiros como a soja, fazem com que tais locais sejam retratados de forma romantizada pela mídia nacional, como uma espécie de reedição tropical da conquista do Oeste americano. Martins (1996), contudo, encarrega-se de nos lembrar que é a situação de conflito social que torna a região de fronteira um espaço singular. Assim, veremos a seguir, tais cidades também se caracterizam por processos de segregação e exclusão que tendem a criar uma série de tensões sociais no local.

1.6. As cidades do agronegócio na região de fronteira agrícola

Em perspectiva mais ampla, as novas relações entre o urbano e o rural observadas em todo o mundo vêm sendo discutidas por meio de duas abordagens teóricas. A primeira, baseada na dicotomia, estabelece uma oposição entre a cidade e o campo, procurando enfatizar as diferenças existentes entre os dois espaços. A segunda, assentada na idéia de um *continuum*, vê o processo de urbanização como elemento provocador de amplas mudanças na sociedade em geral. Tais mudanças acabariam por atingir também as áreas rurais, fazendo com que elas se assemelhem mais ao espaço urbano (MARQUES, 2002).

Os municípios aqui classificados como cidades do agronegócio, porém, surgem e crescem como resposta ao vigor econômico experimentado pela área rural. Eles já nascem ou se transformam em função de uma relação de simbiose entre uma série de atividades urbanas necessárias para dar suporte à agroindústria e à agropecuária organizada em moldes capitalistas e globalizados. Conforme observado por Elias (2006:67), tais áreas urbanas “se desenvolvem atreladas às atividades agrícolas e agroindustriais circundantes e dependem, em graus diversos, dessas atividades”. Destaca a autora que, ao serem inseridas no processo de modernização, a agroindústria e a agropecuária mudam as relações de trabalho no campo; tornam mais dinâmico o êxodo rural e estimulam a migração para as cidades do agronegócio

de profissionais especializados na área, além de contribuírem para o crescimento do consumo produtivo agrícola. Ao mesmo tempo, dão impulso à economia urbana, pelo seu impacto positivo sobre as demandas dirigidas ao terciário, além de legitimarem a cidade como *locus* de regulação, gestão e normatização das mudanças que se processam no espaço agrícola.

Ou seja, nas cidades do agronegócio verifica-se uma interação cada vez mais estreita entre o urbano e o rural, estimulada pela coexistência local de uma série de atividades direta ou indiretamente ligadas ao campo, distribuídas a montante e a jusante das porteiras das fazendas. Tais atividades conformam, no âmbito local, uma rede econômica associada ao agronegócio globalizado, composta, por exemplo, por agroindústrias, empresas de produção agropecuária, unidades de pesquisa e distribuidores comerciais de produtos e insumos. Nesse tipo de cidade, atividades tidas como tipicamente urbanas – a agroindústria, por exemplo – instalam-se no campo para garantir maior proximidade com a produção, enquanto trabalhadores rurais desenvolvem suas funções profissionais no espaço agrícola, mas utilizam a cidade como local de moradia e de lazer (ENGEL E SOARES, 2003; ALVES, 2005; ELIAS, 2006). Assim, as fronteiras entre o campo e a cidade tornam-se cada vez mais fluidas, de forma que os dois pólos passam praticamente a constituir um espaço único de territorialização do agronegócio.

Cidades com essas características são facilmente encontradas em diferentes regiões do Brasil. No conceito de cidade do agronegócio poderiam ser enquadrados os municípios de Sertãozinho, Matão e Bebedouro, no estado de São Paulo; Cascavel, no Paraná; Linhares, no Espírito Santo, e Unaí, em Minas Gerais. Mas elas se difundem principalmente na região de fronteira agrícola, podendo-se citar, a título de exemplo, Rio Verde, em Goiás; Primavera do Leste, Rondonópolis, Sorriso e Lucas do Rio Verde, no Mato Grosso; Balsas, no Maranhão; Uruçuí, no Piauí; e Barreiras, na Bahia. Em agosto de 2005, a revista *Exame*, uma das principais publicações brasileiras da mídia especializada em economia, pediu que consultores, empresários, produtores rurais, pesquisadores, entidades do setor e integrantes do governo listassem os pólos de agronegócio mais dinâmicos do País. Dentre os 10 mais votados, quatro encontram-se no Centro-Oeste – Mineiros (GO), Primavera do Leste (MT), Rio Verde (GO) e Sorriso (MT); três no Nordeste – Luís Eduardo Magalhães (BA), Balsas (MA) e Uruçuí (PI); e dois na região Norte do País – Santarém (PA) e Vilhena (RO). Ou seja, todos em regiões de fronteira agrícola consolidada ou em fase de ocupação (“Os 10 novos pólos do agronegócio”, *Exame*, 08/08/2005, <<http://www.portalexame.abril.uol.com.br/revistaexame/edicoes/0849/economia/m0080017.html>>, acesso em 12/03/2007).

Na região de fronteira agrícola, essas cidades parecem adotar um planejamento urbano típico, marcado pela incorporação de algumas características de centros modernos, como a construção de avenidas longas e largas, que garantem a fluidez do trânsito. Nas partes mais valorizadas do espaço urbano, verifica-se um intenso processo de verticalização e de disseminação de condomínios fechados de alto padrão, onde imóveis algumas vezes são negociados tendo-se as sacas de soja como moeda, e os pagamentos programados para coincidirem com o período de colheita da safra. Nelas também florescem cursos pós-graduação em gestão do agronegócio e o terciário exibe visível vigor econômico, com a proliferação de grande número de bancos, lojas de material de construção, escritórios de marketing e consultoria, empresas de assistência técnica e revenda de produtos de apoio à agropecuária, como tratores, colheitadeiras e insumos químicos (ALVES, 2005; ELIAS 2006).

Há, porém, uma série de indícios de que nas cidades do agronegócio, particularmente naquelas situadas na região de fronteira agrícola, as novas formas de urbanização exercem efeitos contraditórios. Por um lado, o sucesso dos negócios associados ao campo estimula o consumo, a instalação de novos empreendimentos industriais e comerciais, o emprego qualificado e o crescimento de setores como a construção civil. Por outro, contribui para a expulsão de pequenos produtores que não têm acesso à propriedade da terra, a degradação ambiental e a segregação espacial de trabalhadores desqualificados e sem capacidade de inserção na nova lógica de produção (PIRES, 2000; ALVES, 2005 e 2005a; CHRISTOFOLLI, 2006; ELIAS, 2006 e 2006b).

Um dos contrastes mais ressaltados nas cidades do agronegócio da região de fronteira é aquele que se dá entre a pujança da grande propriedade agrária e o empobrecimento dos pequenos produtores, posseiros e meeiros originários do local. Segundo Pires (2000), os migrantes sulistas conseguiram aproveitar as oportunidades criadas pela modernização do campo porque dispunham de recursos financeiros para adquirir grandes quantidades de terra e já estavam mais habituados a utilizar a tecnologia demandada por esse tipo de agricultura. Os pequenos produtores locais acabaram vendendo suas terras e se transferindo para os centros urbanos ou simplesmente foram desapropriados por intermédio de grilagens e outros conflitos fundiários⁹.

⁹ Elias (2006) divide em dois períodos o processo de regularização fundiária dos cerrados nordestinos onde hoje vem se disseminando o cultivo de soja. Na década de 1970, a grilagem foi um marco no processo de ocupação, desencadeando múltiplos conflitos agrários, marcados por ações como queima de casas e expulsão de camponeses, principalmente no Maranhão e no Piauí. Com a chegada mais maciça de sulistas, a partir da década

Há nos estudos sobre a região denúncias recorrentes de que a população pobre oriunda do local não encontrou na modernização agrícola oportunidades de inserção econômica e social. Na cidade maranhense de Balsas, por exemplo, os trabalhadores pertencentes aos estratos mais pobres viriam conseguindo, no máximo, trabalho temporário nas fazendas, normalmente restritos à limpeza das áreas desmatadas onde serão plantadas a soja e outros grãos. Conforme observado por Alves (2005a: 07), “as relações de trabalho com esse grupo são precárias: recebem quantias irrisórias pelos seus trabalhos e não são raras as situações em que se tornam presas fáceis para os agenciadores que, juntamente com os fazendeiros modernizados, transformam-nos em trabalhadores escravos”. O problema, segundo o autor, é característico do novo modelo de configuração urbana presente também em outros pólos do cerrado nordestino atingidos pela expansão capitalista da agricultura.

No caso específico da fronteira agrícola, as cidades do agronegócio parecem apresentar características socioespaciais singulares principalmente por causa do seu processo de colonização, capitaneado por pioneiros oriundos do Sul do País. Vitoriosos na experiência de colonização, esses *outsiders* – termo empregado por Elias e Scotson (2000) para definir moradores oriundos de outros locais – conseguiram hegemonizar a sua cultura, o seu modo de vida e seu o modelo de urbanização nos novos espaços, impondo-se ali como a nova elite econômica e social. Segundo alguns autores, as cidades do agronegócio da região de fronteira agrícola exibem uma nítida reterritorialização das tradições sulistas, as quais se mostram nítidas nas festas, nos hábitos do dia-a-dia, na arquitetura das casas e no traçado das ruas (PIRES, 2000; ALVES, 2005 E 2005a; CHRISTOFOLLI, 2006).

Diferentes estudos indicam que, como os migrantes sulistas passaram a controlar parte significativa dos recursos econômicos disponíveis no lugar, acabaram por se impor como referência do morador que interessa a esse tipo de município: o produtor com recursos para investir na agricultura comercial, o empreendedor em condições de diversificar a economia local, o profissional de alta capacitação técnica capaz de dar respostas às crescentes exigências do mercado global de *commodities* agropecuárias. Isso, segundo tais autores, originou um processo de segregação socioespacial dos migrantes com perfil oposto ao dos sulistas, sem recursos e qualificação para atender às demandas da agricultura modernizada, normalmente oriundos da própria região, que chegam às cidades do agronegócio em busca de oportunidades de trabalho. Estes se abrigam principalmente na parte pobre da cidade, que, em

de 1980 – notadamente no oeste baiano –, a regularização fundiária passou a ser referenciada em empresários, agentes financiadores e projetos públicos e privados de colonização agrícola.

contraposição aos luxuosos condomínios de casas, reúne barracos precários e ruas estreitas, exibindo um cenário similar ao das favelas encontradas nas grandes metrópoles brasileiras (PIRES, 2000; ALVES, 2005 e 2005a; CHRISTOFOLLI, 2006; ELIAS, 2006 e 2006b).

Parece-me importante salientar que esta não é uma característica específica das cidades do agronegócio. Em praticamente todos os municípios urbanos brasileiros, verifica-se um processo de segregação socioespacial definido em função do nível de renda familiar. Quem concentra mais recursos econômicos ocupa os espaços mais valorizados da cidade, onde também se concentra a melhor oferta de equipamentos urbanos. Paralelamente, as camadas mais pobres da população são empurradas em direção às periferias urbanas carentes, onde a pobreza se soma a uma presença menos ativa do poder público (DANIEL, 1988). Contudo, há indícios de que nas cidades do agronegócio da região de fronteira as tensões sociais e a segregação espacial têm como origem não apenas os conflitos gerados pelas desigualdades econômicas e de renda, como geralmente ocorre em qualquer núcleo urbano brasileiro. Nesses locais, elas parecem fortemente influenciadas por aspectos simbólicos e culturais associados à origem do morador. Um exemplo típico é o município de Luís Eduardo Magalhães, formado a partir de um posto de combustíveis fundado por migrantes sulistas, às margens da BR-242, na década de 1970. O lugar, batizado de Mimoso do Oeste (mesmo nome do posto de combustíveis) começou a se desenvolver como distrito de Barreiras, transformando-se rapidamente em ponto de parada para caminhoneiros e de moradia para os trabalhadores das agroindústrias, assim como para os médios e grandes produtores que começavam a se instalar na região. Em Mimoso do Oeste, predominavam os sulistas. Em Barreiras, a maioria dos moradores era formada por nordestinos. Rapidamente, instalou-se entre as duas populações um clima de rivalidade que, potencializado pelas diferenças étnico-culturais e de maior poder econômico do primeiro grupo, estimularam movimentos emancipatórios em Mimoso do Oeste, transformado em município em 2000, quando recebeu o nome de Luís Eduardo Magalhães (ALVES, 2005; ELIAS, 2006).

As tensões causadas pelas rivalidades étnico-culturais são ainda hoje observadas em outras partes dos cerrados nordestinos ocupadas pelos migrantes sulistas, que, de acordo com Alves (2005), transportam para as novas regiões nas quais se instalam várias características típicas do seu local de origem, como a divisão dos lotes, os hábitos alimentares e a sua forma de encarar o trabalho. Em setembro de 2004, quando estive na agrovila de Santa Rosa, nas proximidades de Uruçuí, no Piauí, o autor observou que nas terras dos sulistas as máquinas funcionavam 24 horas por dia, ininterruptamente, com revezamento apenas de operadores. Isso, segundo ele, vai criando um distanciamento em relação aos habitantes locais, habituados

a uma agricultura familiar e de subsistência. A partir desse distanciamento, argumenta o autor, é que se estabelece a seletividade centrada em moradores capazes de contribuir para o progresso local e a segregação espacial pela origem da migração¹⁰.

Nos últimos anos, a hegemonia dos migrantes oriundos do Sul começou a se estender em uma nova direção, pois descendentes dos primeiros grupos de pioneiros passaram a ocupar importantes cargos na administração pública municipal e estadual, substituindo nomes tradicionais da política local. O caso mais expressivo é certamente o de Blairo Maggi, eleito governador do Mato Grosso para o mandato 2003-2006, e depois reeleito para o período 2007-2011. Maggi, apontado pela imprensa como o “maior plantador individual de soja do mundo” (“O governador no olho do furacão”, revista *Veja*, 29/09/2004, <http://www.veja.abril.com.br/290904/p_098.html/>, acesso em 02/12/2008) e por ambientalistas como “estuprador da floresta” (“Blairo Maggi nega ser estuprador da floresta”, <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2005/05/25/ult27u49131.jhtm/>>, acesso em 21/02/2008) – é importante registrar –, chegou ao estado na década de 1970, proveniente do Sul do País, para plantar soja no município de Rondonópolis. Exemplos como este se reproduzem no âmbito municipal. Veio da cidade gaúcha de Caiçara o ex-prefeito de Lucas do Rio Verde, Otaviano Pivetta, que esteve à frente do Executivo local de 1997 a 2004, ocupando, posteriormente, os cargos de Secretário de Desenvolvimento Rural e de deputado estadual no Mato Grosso. Morando na região desde 1983, vinte e quatro anos depois, em 1997, seu grupo empresarial, o Vanguarda do Brasil, ocupava 220 mil hectares de terra destinados à produção de soja, milho e algodão, além de reunir 90 mil bois (“A cara do Brasil que cresce”, *Isto é Dinheiro*, ed. 43, maio de 2008, <<http://www.terra.com.br/revistadinheirorural/edicoes/43/artigo89767-1.htm/>>, acesso em 02/08/2009). Já o vice-prefeito de Luís Eduardo Magalhães, Jacob Lauck, eleito em outubro de 2000, chegou à Bahia no início da década de 1980, vindo com a família da cidade paranaense de Palotina, para plantar soja no local (“A Civilização do Campo”, *Veja on-line*, edição 1873, 29/09/2004, <http://veja.abril.com.br/290904/p_088.html/>, acesso em 02/08/2009). Ou seja, o agronegócio parece estar contribuindo para um processo de renovação das elites políticas locais, por meio da ascensão de grandes produtores rurais aos cargos públicos municipais e estaduais.

¹⁰ Alves (2005) observa, contudo, que no Piauí, onde muitos dos moradores com origens sulistas nasceram na própria fronteira agrícola, a divisão já se mostra menos acentuada. Embora tais moradores façam questão de afirmar sua origem, a maioria se mostra mais receptiva aos costumes locais, havendo, inclusive, casamentos entre integrantes dos dois grupos.

Em suma, nessas cidades encontram-se presentes diversos elementos estimuladores de tensões sociais, como a distribuição desigual dos benefícios financeiros gerados pelo agronegócio, as segregações socioespaciais motivadas pelas diferenças econômicas e de origem dos moradores; a dificuldade dos pequenos produtores para se inserirem no processo de modernização do campo e a ascensão política, econômica e social dos migrantes sulistas, em detrimento dos moradores nativos locais. Serão essas tensões focos geradores de disputas em torno das políticas públicas envolvendo o agronegócio e o processo de construção da agenda de governo no âmbito local? É uma das questões que esta tese se propõe a investigar.

Considerações finais

Para compreender o curso da construção da agenda de governo, fio-condutor da discussão proposta neste estudo, é preciso ficar atento ao processo e aos atores envolvidos nas disputas que se travam em torno das políticas públicas. Porém, essas duas variáveis só adquirem sentido quando inseridas no contexto específico de produção das políticas, dado que estas se conformam a partir de uma série de particularidades encontradas neste ambiente, de caráter cultural, demográfico, econômico, ideológico e social (THEODOLOU, 1995 e 1995a).

Neste capítulo, o que procurei fazer foi exatamente elucidar o contexto mais amplo a partir do qual se dá a conformação do agronegócio no Brasil, tanto do ponto de vista econômico quanto geográfico e social, assim como o impacto do seu deslocamento em direção à região de fronteira agrícola. Procurei destacar, igualmente, os aspectos simbólicos e culturais envolvidos no processo de definição territorial dos espaços destinados à agropecuária moderna e globalizada no País, com o objetivo de fornecer a moldura na qual se inserem os diferentes elementos que se juntam na conformação do objeto da tese.

Ao discutir a organização da agropecuária brasileira sob os moldes de agronegócio, acredito ter conseguido mostrar que a questão agrária, decisiva para a dinâmica nacional em diferentes momentos da história do País, volta a ter centralidade na vida nacional. Agora, porém, em perspectiva bastante distinta daquela adotada por estudos clássicos nos campos da Historiografia e da Sociologia, assim como de outras áreas ligadas às Ciências Humanas e Sociais no Brasil.

Meu argumento é que o advento do agronegócio desencadeou profundas transformações no País. Dentre elas, um amplo processo de modernização do campo que acabou privilegiando a grande propriedade fundiária e, conseqüentemente, a concentração de

boa parte dos recursos econômicos gerados pelo agronegócio nas mãos dos grandes produtores rurais. Acredito ter mostrado, porém, que a grande propriedade atrelada ao agronegócio moderno e globalizado guarda pouca relação com o latifúndio atrasado, ícone histórico da questão agrária nacional. E que, modernizado do ponto de vista técnico, econômico e social, o novo latifúndio agregado ao agronegócio estimulou o surgimento no campo de uma elite empresarial rural economicamente poderosa, porém com características distintas daquelas apresentadas pela elite agrária tradicional tão amplamente estudada na história do Brasil. Esse distanciamento se dá tanto em função das posturas empresariais exigidas dos grandes fazendeiros para fazer frente às exigências de competitividade do agronegócio globalizado quanto da modernização política, econômica, social e institucional experimentada pelo Brasil ao longo do século XX, a ser abordada de forma mais específica no Capítulo III desta tese.

Ao longo da discussão empreendida neste capítulo, também ficou evidente que a organização da agropecuária brasileira sob os moldes de agronegócio teve profundos impactos econômicos e sociais sobre o Brasil. Particularmente por causa do deslocamento da agricultura moderna e globalizada em direção ao que na década de 1970 era ainda uma região clássica de fronteira agrícola. Atraída para o Centro-Oeste e partes do Norte e Nordeste do País em função da maior disponibilidade nesses locais de terras livres, planas e baratas, em comparação com as áreas de ocupação consolidada localizadas no Sudeste e no Sul do País, essa agricultura alterou os fluxos nacionais de migração, fazendo com que a fronteira experimentasse um forte surto de urbanização e de incremento da sua economia.

Os indicadores aqui apresentados sugerem que o agronegócio teve, sim, efeito modernizador sobre a região de fronteira agrícola, em diferentes aspectos econômicos e sociais. Não foi capaz, porém, de atacar problemas clássicos enfrentados pelo País no campo das desigualdades sociais e de distribuição da renda, mantendo os seus benefícios econômicos concentrados nas mãos de poucos, provavelmente aqueles com recursos financeiros e formação profissional compatíveis com as exigências do mercado globalizado de *commodities* agroindustriais.

Mas um dos efeitos mais marcantes do deslocamento da agricultura moderna e globalizada para a fronteira foi o surgimento na região de diversas cidades do agronegócio, assim classificadas por terem suas principais atividades urbanas, econômicas, sociais e culturais atreladas aos negócios desenvolvidos no campo. Acredito que a discussão aqui empreendida indicou uma série de singularidades nessas cidades, muitas delas originárias do seu processo de colonização, marcado pela chegada de frentes migratórias oriundas

principalmente do Sul do Brasil. Singularidades que não se restringem a aspectos econômicos e sociais, apresentando, também, fortes desdobramentos nos campos simbólico e cultural. Em resumo, que as cidades do agronegócio da região de fronteira apresentam uma série de particularidades que, pelo menos hipoteticamente, dão origem a diversas tensões sociais com potencial para influenciar o processo de construção da agenda governamental.

Esse processo é o tema do capítulo seguinte, no qual procuro identificar, a partir de literatura específica da área, como se dá a movimentação dos diferentes atores sociais em torno das estratégias destinadas a influenciar as políticas públicas e a imagem que a sociedade e os agentes governamentais têm de determinadas questões. A contextualização do agronegócio no Brasil realizada ao longo deste capítulo, a meu ver, é fundamental para que a discussão teórica sobre o processo de construção da agenda possa ser conduzida em sintonia com o objeto concreto em torno do qual se procura construir esta tese.

Capítulo II

O processo de construção da agenda governamental: atores, estratégias, *lobbies* e a organização de interesses do empresariado rural

Neste capítulo, resumo as discussões centrais da literatura voltada para o processo de construção da agenda governamental, procurando destacar o papel desempenhado pelos atores e pela argumentação nas arenas em que são construídas as políticas públicas. Inicialmente, procuro apresentar as idéias mais difundidas no *mainstream* deste campo de pesquisa, nas quais se destaca a percepção de que o estágio de reconhecimento do problema – definição de como ele será apreendido pelos gestores públicos, classe política e sociedade em geral – representa uma das principais fases do ciclo das políticas estatais.

Parto, então, para a apresentação dos aspectos mais importantes de dois modelos analíticos muito empregados na análise de políticas públicas e aqui utilizados como fios-condutores da discussão: o Modelo das Correntes Múltiplas, de Kingdon (2003), e o Modelo do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993). As duas teorizações são adotadas nesta tese como tendo caráter complementar. A primeira baseada na percepção de que as políticas mudam de forma incremental e são muito influenciadas por questões racionais e indicadores concretos. A segunda destacando o papel dos apelos emocionais na constituição das imagens das políticas e a sua influência fundamental tanto na promoção de mudanças radicais nos rumos da ação pública quanto na manutenção do *status quo*.

Como os dois modelos abordam de forma indireta a questão da ação coletiva, central no objeto de estudo desta tese, realizo, então, uma rápida discussão sobre o conceito de *lobby*, prática sob a qual se ancoram as estratégias de ação dos diferentes grupos organizados na intermediação das suas demandas junto ao sistema de Estado. Busco ressaltar o papel do *lobby* na defesa dos objetivos dos grupos de interesse, classificação na qual se encontram enquadrados os grandes proprietários de terra quando da sua interação com o poder público voltada para a produção de políticas. Os grupos de interesse são aqui abordados a partir da análise da interação entre o Estado brasileiro e o empresariado em geral, com o intuito de realçar as mudanças ocorridas no ambiente institucional ao longo do processo histórico compreendido entre a década de 1930 e os dias atuais.

Por fim, procedo a uma análise sobre a intermediação de interesses e a organização mais específica do empresariado rural no País, procurando mostrar que as entidades do setor tendem hoje a um processo de fragmentação orientado pela especialização por produtos. E

que têm como braço fundamental no Legislativo a Bancada Ruralista, agora auto-intitulada Frente Parlamentar da Agropecuária, talvez com o objetivo de evitar a estigmatização dos seus integrantes, tradicionalmente associados à direita e ao conservadorismo em relação às questões pertinentes ao campo.

1.1. Problemas sociais X problemas públicos: o papel da argumentação e da publicização

Normalmente visíveis para a sociedade apenas quando ingressam na sua fase de implementação, as políticas públicas percorrem um amplo caminho antes de tomarem a forma concreta de ação governamental. Para chegar à agenda de governo, composta pelo conjunto de itens que os gestores públicos claramente identificam como merecedores de atenção (COBB E ELDER, 1995) e traduzir-se em políticas públicas efetivas, um tema terá que contar com a combinação favorável de uma série de variáveis envolvendo tanto os participantes do jogo político e as condições institucionais quanto o processo por meio do qual tais atores travam as suas disputas em torno dos assuntos inscritos na área de jurisdição do Estado (BAUMGARTNER E JONES, 1993; ROCHEFORT E COBB, 1994; COBB E ELDER, 1995; THEODOLOU, 1995; KINGDON, 2003). Conforme observado por Bourdieu (1989), as leis não são escritas apenas pelo legislador, mas pelo conjunto de atores sociais que conseguem elevar suas demandas à condição de problemas sociais.

Cabe, aqui, anotar a observação de Freire (2004) acerca da distinção feita por Gusfield (1981) entre problemas sociais e problemas públicos. Os primeiros, na ótica do autor, compreendem os temas apreendidos como problemáticos pela sociedade. Porém, eles só se enquadrarão na segunda definição se houver o entendimento de que precisam de alguma forma ser enfrentados pelo Estado, seja por meio de políticas específicas, seja por intermédio de sua inclusão na agenda pública¹¹, tendo-se como objetivo adotar algum tipo de solução.

Nesta tese, atendo-me apenas ao segundo tipo de problema – o público –, considerando, porém, que este também se define – embora não exclusivamente – a partir daquilo que Bourdieu classifica como capital simbólico: a capacidade de impor como consenso um conjunto de crenças e valores oriundos de uma cultura dominante. O capital simbólico permite que se apresentem como naturais hierarquias que, na realidade, são frutos de construções sociais consolidadas ao longo de um processo histórico. E o Estado

¹¹ O termo agenda pública é empregado nesta tese como sinônimo de agenda governamental.

desempenha papel decisivo na construção desse capital, por se encontrar revestido pela aura de agente de promoção do bem comum. Visto pela sociedade como o *locus* por excelência da universalidade e do interesse geral, ele é, também, um agente legitimador dos pontos de vista daqueles que têm poder para influenciar suas decisões (BOURDIEU, 1989). Ao incorporar este entendimento sobre o papel do Estado, porém, é preciso ter o cuidado de não entender sua atuação como uma mera resposta dos agentes públicos à estratégia de estratos poderosos da sociedade, ignorando-se o seu grau de autonomia no processo de tomada de decisão. Ao fazer suas escolhas, o Estado também se guia por aspectos racionais orientados por questões como as experiências políticas, os valores profissionais e o engajamento nos problemas dos burocratas e das agências públicas encarregadas da condução das políticas (MEIER, 1995). Como nos lembra Evans:

Os Estados são produtos históricos de suas sociedades, mas isso não significa que sejam meros peões no jogo social de outros atores. Mesmo que sejam moldados por estes, os Estados devem ser tratados como instituições e atores sociais em si, com poderes de influir no curso das mudanças econômicas e sociais (EVANS, 2004:44).

Dessa forma, embora considere a ação coletiva elemento decisivo para a definição do conteúdo das políticas públicas, repudio aqui pressupostos de que a decisão estatal se reduza a uma mera resposta do governo aos esforços de indivíduos que se unem em busca de benefícios comuns, como pressupõe a Teoria da Escolha Racional (VASCONCELOS, 2002). Mas a questão do poder simbólico abordada por Bordieu (1989) é importante porque nela encontra-se implícita uma presunção sempre presente nos estudos sobre o processo de conformação da agenda de governo: os problemas reconhecidos como prioritários pelos gestores públicos não refletem apenas condições objetivas, mas também as construções feitas pela sociedade acerca de determinadas questões. Construções que se processam em arenas públicas específicas, representadas por espaços como o Executivo, o Legislativo, as Cortes de Justiça, as organizações de campanhas políticas e as comunidades religiosas, onde se define como os problemas serão enquadrados na agenda de governo e, conseqüentemente, o desenho das políticas públicas adotadas para o seu enfrentamento (HILGARTNER E BOSK, 1988). É nessas arenas, onde “estão em curso as atividades reivindicatórias de grupos, o trabalho da mídia, a criação de novas leis, a divulgação de descobertas científicas, os litígios e a definição de políticas públicas” (FUKS, 1999: 28-29), que os grupos e segmentos sociais começam a mobilizar os recursos à sua disposição para influenciar a agenda e o desenho da intervenção governamental.

E quais são as razões que levam determinado tema a ser reconhecido como problema público, demandando, portanto, a intervenção estatal? Como destacam Gusfield (1981) e Kingdon (2003), deparamo-nos diariamente com uma série de questões às quais julgamos preocupantes – o impacto do divórcio sobre a desagregação familiar, por exemplo – sem, no entanto, considerar que o Estado deva fazer algo em relação ao assunto. Gusfield (1981) observa que o reconhecimento de determinado tema como problema público envolve duas dimensões: uma cognitiva e outra moral. No primeiro caso, as pessoas precisam acreditar que é possível mudar a situação por meio de políticas públicas específicas. No segundo, elas precisam enxergar o tema como algo injusto ou imoral, por exemplo, acreditando que ele necessita ser corrigido. A afirmação dessas duas dimensões junto à sociedade, segundo o autor, dependerá de três componentes básicos da estrutura dos problemas públicos: a) quem (ou qual grupo) tem autoridade para definir a realidade do problema; b) a quem é atribuída a sua responsabilidade causal; e c) a quem é atribuída a sua responsabilidade política.

A questão da autoridade é um dos pontos centrais da análise de Gusfield. O autor chama a atenção para o fato de que, nas arenas de debate, os grupos não têm igual poder para influenciar a definição pública do problema. Em qualquer período histórico, há um reconhecimento de que assuntos específicos são do domínio legítimo de determinadas pessoas, órgãos ou departamentos, os quais podem capturar a atenção e a confiança da sociedade. Nesses momentos, portanto, alguns têm mais ou menos credibilidade e autoridade do que outros para se pronunciar sobre os temas colocados em discussão.

Essa autoridade, à qual o autor denomina *ownership of public problems*, pode mudar de mãos de um período histórico para outro. Ele cita como exemplo o tema do consumo de álcool associado à direção automotiva nos EUA, que, ao longo do século XIX e início do século XX, esteve sob controle da Igreja Protestante. No decorrer deste longo período, a Igreja se encarregava de fornecer a maior parte do material responsável pela construção do entendimento moral e cognitivo da questão, então percebida como um problema circunscrito ao âmbito privado. Progressivamente essa autoridade foi migrando para outros grupos que, na publicização do tema, conseguiram cristalizar junto à sociedade um juízo de valor acerca da relação entre embriaguez e acidentes de trânsito, elevando o tema ao *status* de problema público. Ou seja, estabeleceu-se uma responsabilidade causal pelos acidentes – a embriaguez – que transferiu para a esfera estatal a responsabilidade política da regulação (GUSFIELD, 1981).

Muitos problemas sociais são reconhecidos como públicos ainda na fase que Cobb e Elder (1995), assim como Kingdon (2003), definem como agenda sistêmica, na qual se

encontram reunidas as controvérsias e os tópicos circunscritos na área de jurisdição do Estado que são percebidos como relevantes pela sociedade e pela comunidade política. Em muitos casos, porém, embora essas demandas consigam capturar o interesse da sociedade, elas não chegam a ter o seu mérito considerado pelos agentes encarregados da formulação das políticas, não conseguindo, portanto, ascender à agenda governamental. Dito de outra forma, os problemas públicos encontram-se imersos em um sistema institucional bastante difuso e fragmentado, no qual disputam a atenção com diversos outros tópicos que são simultaneamente colocados em evidência para a sociedade (HILGARTNER E BOSK, 1988).

A captura da atenção dos agentes estatais por um problema público é explicada de diferentes formas pelos diferentes modelos desenvolvidos para análise do processo de construção da agenda de governo. Mas parece haver entre eles uma convergência em direção à idéia de que o resultado dessa competição passa por uma complexa teia de interação estabelecida entre atores institucionais e não-institucionais envolvidos no processo de produção das políticas. Estes são apontados na literatura como os jogadores (*players*) do processo político, representados por indivíduos ou grupos, formais e informais, que implementam uma série de estratégias para fazer com que os problemas não apenas ascendam à agenda de governo, mas também sejam enfrentados por meio de soluções que incorporem os seus interesses e percepções acerca do tema. Dentre os atores institucionais podem ser destacados o Congresso Nacional, o presidente do país, as agências ligadas ao Executivo e as Cortes de Justiça. Dentre os não-institucionais, a mídia, os partidos políticos, os grupos de interesse e os diferentes profissionais especializados em algum tipo de consultoria política (CAHN, 1995).

Se a democracia funcionasse de forma ideal, esse conjunto de atores estabeleceria entre si um processo contínuo de debate e de convencimento recíproco para definir a ascensão e o enquadramento de um tema na agenda governamental. Os partidos políticos ficariam encarregados de identificar as demandas sociais e de elaborarem propostas para o seu atendimento. Estas seriam discutidas pelo eleitorado, que faria as suas escolhas, depois transformadas em leis pelo Congresso, a partir de um debate com a oposição, o Executivo e demais atores das diferentes esferas de produção das políticas. Na prática, contudo, como o engajamento político dos cidadãos em geral tende a ser pouco expressivo, e o poder, a influência e a informação encontram-se distribuídos de forma assimétrica pela sociedade, o resultado do processo passa a ser fundamentalmente influenciado pelas relações de cooperação, de competição e de barganha estabelecidas pelos jogadores, assim como pela força da argumentação por eles evidenciada, decisiva para que os tomadores de decisão

conformem seus julgamentos morais e definam suas escolhas acerca do tema em discussão (MAJONE, 1989). Assim, embora o cidadão possa estabelecer contato direto com os agentes estatais – por meio de cartas, por exemplo – os grupos de interesse acabam por funcionar como um importante canal de comunicação entre determinados segmentos sociais e o sistema político, pela sua capacidade de canalizar para si as aspirações individuais que se juntam para conformar demandas coletivas (CAHN, 1995).

Theodolou destaca quatro principais modelos sobre quem faz as políticas públicas, sendo que em três deles os grupos de interesse se apresentam como atores decisivos no processo. O primeiro é a Teoria dos Grupos/Pluralismo, associada, respectivamente, a autores como David Truman e Robert Dahl, cujos integrantes defendem que a sociedade é constituída por grupos que estabelecem entre si um processo de competição para pressionar o governo a adotar políticas públicas favoráveis aos seus interesses. Seus autores trabalham com a idéia de multiplicidade de centros de poder, partindo do pressuposto de que cada área envolve diferentes grupos de interesses, os quais podem estar organizados de forma mais ou menos avançada. Como ninguém detém o poder, simultaneamente, em todas as áreas, este acaba se dispersando entre os diferentes grupos existentes na sociedade. O segundo é representado pela corrente Corporativista, referenciada em autores como Philippe Schmitter, cujos teóricos defendem que os grupos de interesse não apenas influenciam as políticas públicas, como também são participante ativos dos seus processos de decisão e implementação. O terceiro é o dos Sub-governos, para quem o Estado endossa decisões tomadas por seus próprios integrantes em parceria com os grupos de interesse. O quarto grupo é formado pelos teóricos do Elitismo, cujo embate com os Pluralistas encontra-se resumido no Capítulo III. Liderada por autores como Wright Mills e Ralph Miliband, essa corrente não vê as políticas públicas como resultado de conflitos e demandas, mas como reflexo dos valores e interesses de um grupo restrito de líderes que conformam uma elite de poder (THEODOLOU, 1995a).

Neste estudo, adoto o pressuposto de que os grupos de interesse desempenham papel decisivo ao longo de todo o processo de produção das políticas públicas, estando em permanente interação com os demais atores institucionais e não-institucionais nele envolvidos, por meio de relações ora marcadas pela competição, ora pela cooperação. Vejo-os, porém, não como o centro, mas como uma das múltiplas formas de participação do complexo pluralismo democrático, que, sob meu ponto de vista, não comporta a idéia de uma elite de poder homogênea e unificada, capaz de controlar sozinha o conjunto das decisões públicas. Advogo, contudo, que, pela concentração de recursos materiais e simbólicos em

suas mãos, os grupos econômicos, diluídos setorialmente em diversas elites empresariais, tendem a ter mais facilidade do que os demais de legitimar as suas demandas.

Atenho-me, aqui, às características do jogo político e aos canais e recursos capazes de facilitar a influência dos grupos organizados – no caso representados pelos grandes produtores rurais ligados ao agronegócio – sobre o processo público decisório. Em praticamente todos os modelos desenvolvidos para a análise do processo de construção das políticas públicas, verifica-se uma associação entre as mudanças que ocorrem no tratamento dispensado a algum tema na agenda governamental e a ação coletiva, porém com focos muito diferenciados (SCHLAGER, 2007).

Assim, a atuação dos grupos de interesse será aqui analisada por meio de duas literaturas distintas: uma que trata da relação entre o empresariado brasileiro – e depois o rural, mais especificamente – e o sistema político nacional e outra abordando o processo de construção da agenda governamental. No último caso, optei por dois modelos nos quais a ação coletiva é analisada de forma indireta, contemplando a interação entre os diversos grupos e atores que se movimentam nas arenas de disputas. O primeiro é o Modelo das Correntes Múltiplas (*Multiple Streams Model*), concebido por Kingdon (2003), que tem como foco as condições que dão suporte à ação coletiva e o papel desempenhado no processo pelos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). O segundo é o Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated-Equilibrium Model*), desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), que examina o efeito da ação coletiva sobre as imagens das políticas (*policy image*) e sobre o contexto institucional (*policy venues*) no qual elas são produzidas (SCHLAGER, 2007).

Esses modelos, assim como os demais existentes sobre o processo de construção da agenda governamental, foram desenvolvidos para a análise de uma política pública específica, o que não é objetivo da tese. Desta forma, recorro aqui a essa literatura como uma moldura para a discussão proposta, buscando nela uma lista geral de variáveis (OSTROM, 2007) que ajudem a esclarecer os arranjos institucionais possíveis e como nele poderiam ser incluídas as ações dos produtores rurais, como um grupo de interesse organizado. É preciso esclarecer, ainda, que os modelos desenvolvidos para a análise da construção da agenda governamental têm como foco o processo político nacional. Por que, então, utilizá-los em um estudo com ótica de análise a partir da realidade local? Porque...

Como alertam Briquet e Sawicki¹² o risco é grande de se desconhecer a necessária articulação dos espaços locais no espaço mais vasto onde estão inseridos – o espaço nacional – e, no mesmo sentido, de desconhecer a lógica do local, pulverizando-a em análises globalizantes (FISCHER, 1992: 109).

¹² BRIQUET, J. L. & SAWICKI, F.L. Analyse localisée de politique. Politix. Paris, Science Politique, N. 1-8, out./nov. 1989.

A conformação do agronegócio no País desenha-se principalmente a partir das políticas públicas definidas no âmbito federal, esfera que controla as decisões-chave em áreas como crédito, armazenagem, logística e meio ambiente. Embora a organização para a ação coletiva comece no ambiente micro onde se dá a produção – o campo – é principalmente no espaço nacional que ganham forma os caminhos escolhidos pelos produtores com a finalidade de defender os seus interesses nas políticas públicas.

O trabalho de Kingdon (2003) é importante para a proposta deste estudo pela sua ênfase nos atores e nas suas estratégias para influenciar a agenda de governo, deixando claro que as políticas públicas não devem ser analisadas exclusivamente pela ótica da gestão. Embora o autor se concentre mais especificamente na fase de formação da agenda, seu modelo consegue cobrir todas as etapas do processo de construção das políticas públicas. Estas são normalmente entendidas nos estudos realizados na área como um ciclo (*policy cycle*), formado pelas fases de reconhecimento do problema, quando se determina o enquadramento da questão na ação governamental; *agenda setting*, quando se decide se ela irá, ou não, ser inserida na pauta política; formulação, implementação e avaliação das intervenções feitas pelo governo (FREY, 2000). Já o modelo de Baumgartner e Jones (1993) nos lembra que o conteúdo das políticas não se define exclusivamente em função de elementos racionais como crises e indicadores – muito valorizados no anterior –, sendo fortemente influenciado pelos apelos emotivos (*tones*) associados a determinados problemas. Debruça-se, ainda, sobre as dificuldades de produção de mudanças no *status quo*, questão importante quando se discute, como nesta tese, o poder de um determinado grupo de interesse em influenciar o conteúdo das decisões públicas.

1.2. O Modelo das Correntes Múltiplas

Por que alguns problemas conseguem capturar a atenção dos formuladores de políticas enquanto outros nunca são incorporados à lista de prioridades a serem analisadas pelos agentes governamentais? Por que algumas questões tornam-se alvo de políticas públicas, enquanto outras são deixadas de lado antes de chegarem à fase de decisão? Foi em busca de resposta para essas perguntas que Kingdon (2003) desenvolveu o Modelo das Correntes Múltiplas, um dos mais utilizados na área de Análise de Políticas Públicas. Sua argumentação

assenta-se na premissa de que a ascensão de um tema à agenda de decisão governamental¹³ encontra-se condicionada à convergência de três fluxos relativamente independentes: i) o reconhecimento do problema (*problems streams*); ii) a disponibilidade de um conjunto de soluções e alternativas viáveis para a sua solução (*policy streams*); e iii) a existência de uma conjuntura política favorável (*politics streams*). Quando ocorre a abertura de uma janela de oportunidade política (*policy window*) e as três correntes conseguem se juntar para aproveitar o momento favorável, viabiliza-se a entrada do tema na pauta de decisões. Se um desses fluxos desprende-se dos demais ao longo da construção da agenda, o assunto tende a não ter forças para chegar ao final do processo.

Assim, as figuras centrais do modelo são os empreendedores de políticas, a quem cabe o papel de promover a amarração entre as três correntes. O termo *policy entrepreneurs* é usado para definir as pessoas que se propõem a investir algum tipo de recurso – tempo e dinheiro, por exemplo – para que determinadas demandas sejam contempladas na decisão governamental. Sob a definição abriga-se um grupo diversificado de atores, como dirigentes estatais, burocratas, lobistas, acadêmicos e jornalistas. Os empreendedores de políticas trabalham exaustivamente ao longo de todos os fluxos, no sentido de conseguir adesões às propostas que reflitam as suas demandas. À frente do processo de negociação envolvendo diferentes pessoas e uma multiplicidade de idéias, recorrem a diferentes arenas e recursos para divulgar suas propostas, transformando a persuasão – e também a barganha e a manipulação estratégica das informações, veremos adiante – em importante elemento de obtenção do apoio da sociedade em geral.

Os três fluxos do modelo desenrolam-se ao longo do processo de produção das políticas públicas, concebido pelo autor como um ciclo composto por quatro fases. A primeira é representada pela definição da agenda (*agenda-setting*), quando os formuladores de políticas selecionam os temas que serão alvos de sérias considerações por parte do poder público. Logo a seguir vêm os estágios de especificação de propostas para enfrentamento do problema (*policy formulation*), o de escolha do conjunto de alternativas consideradas mais viáveis para tratamento da questão (*policies*) e, finalmente, o de implementação das decisões.

É preciso esclarecer, desde já, que Kingdon afirma não conceber esse ciclo como um processo seqüencial e ordenado, no qual o reconhecimento de um problema resulta sempre na adoção de algum tipo de solução. O fato de os formuladores de políticas perceberem um

¹³ O autor trabalha com os conceitos de agenda sistêmica, agenda governamental – ambos já explicitados neste capítulo –, e de agenda de decisão, termo adotado para o conjunto de itens que, além de apreciados pelos formuladores de políticas, conseguem ser alvos de ações públicas concretas.

assunto como problemático, por exemplo, não significa que eles necessariamente tomarão alguma providência concreta no sentido de buscar soluções. Outra questão importante levantada pelo autor é que, assim como ascendem à agenda governamental, os problemas também perdem visibilidade ao longo do tempo, por uma série de razões: o Estado pode ter apresentado ou falado em apresentar alguma solução, as pessoas desistem de investir o seu tempo em uma causa considerada pouco viável, alteram-se as situações nas quais o tema emergiu como problema, outros itens despontam na pauta política como sendo de maior relevância social. Em última instância, observa, os problemas se perdem pela dinâmica natural do ciclo de atenções, marcado por altas e baixas na capacidade de mobilização da sociedade em torno de determinados assuntos (KINGDON, 2003). Ou seja, o Modelo das Correntes Múltiplas não adota uma perspectiva determinista para os fluxos existentes no processo de construção da agenda de governo. Considera, sim, que a combinação entre problema, alternativas e soluções se dá ao longo de um processo dinâmico e pontuado por instabilidades e ambigüidades (CAPELLA, 2005; GOMIDE, 2008).

Não há, porém, como deixar de reconhecer um certo caráter contingencial ao longo da leitura da obra do autor. Como observa Capella (2003:21), embora o modelo “reserve espaço para eventos acidentais, essa característica não reflete sua essência”. Percebe-se, na realidade, “um certo padrão na dinâmica interna de cada um dos fluxos”, os quais parecem refletir uma sucessão de eventos que não é totalmente aleatória. Na descrição que faço do modelo, portanto, a sensação de contingencialidade não traduz um ponto de vista próprio, mas características da argumentação do autor.

É certo que as políticas públicas são construídas ao longo de diferentes etapas, mas não se trabalha aqui com uma perspectiva de ciclo unidirecional, no qual uma fase procede a outra, dado que a agenda de governo encontra-se em permanente processo de construção e reconstrução. Um tema pode retornar à fase de enquadramento, por exemplo, em função de debates realizados já na etapa de votação dos projetos. Parece-me mais correto entender o processo como um ciclo dinâmico, no qual as diferentes fases encontram-se em interação permanente, não se apresentando de forma clara como pressupõe o modelo. Este apresenta, ainda, outra limitação, pois, como ressalta Zahariadis (2007), parece sugerir que as soluções surgem como resposta a um problema claramente identificado pelos formuladores de políticas. Porém, nem sempre se verifica tal lógica seqüencial. Muitas vezes um tema é incluído na pauta política em função do surgimento de soluções para problemas coincidentes com valores, crenças e interesses de determinados grupos ou atores sociais. Ou seja, o surgimento de novas alternativas – avanços tecnológicos, por exemplo – pode suscitar o

aparecimento de problemas que ainda nem haviam sido percebidos ou publicamente explicitados.

Há de se observar, contudo, que tais limitações tornam-se compreensíveis quando se leva em conta toda a complexidade e fragmentação do processo de produção das políticas, o qual muitas vezes chega a se estender por décadas. Como contemplar todas as variáveis em interação ao longo do ciclo, como a amplitude do universo de atores envolvidos, a grande diversidade de interesses e opiniões em disputa, a multiplicidade de agências estatais engajadas na solução de um mesmo problema, as disputas técnicas envolvendo as causas, os efeitos e as soluções mais adequadas? Como ocorre em todos os modelos, o concebido por Kingdon tende a ser simplificado de forma a facilitar a compreensão do processo (SABATIER, 2007). Seus pressupostos, porém, parecem-me úteis à discussão proposta, pelo fato de o modelo ressaltar os atores que se movimentam ao longo de todo o ciclo de produção das políticas. Embora seja preciso reforçar, novamente, que Kingdon confere mais importância ao papel desempenhado por atores específicos – os empreendedores de políticas – do que à ação coletiva, considerada aqui como central na definição da agenda de governo.

1.2.1. Os três fluxos do modelo e a abertura da janela de oportunidade

A primeira fase do Modelo das Correntes Múltiplas – a forma como os formuladores de políticas tomam conhecimento dos problemas – fundamental para a definição da *agenda-setting*, coincide com a noção de enquadramento já discutida no início deste capítulo e é apontada como decisiva para a percepção dos gestores públicos acerca da prioridade, ou não, de incluir determinado tema na agenda governamental. Kingdon leva em conta que o enquadramento pode ser influenciado por questões como a retroalimentação recebida de programas estatais anteriores ou em andamento (*feedback*), mas confere importância particular às crises e indicadores como elementos capazes de influenciar a percepção dos agentes estatais sobre determinado problema. Estes, segundo a argumentação do autor, podem realçar a magnitude do tema ou levar ao diagnóstico do surgimento de uma conjuntura desfavorável, por exemplo, em relação a outros países ou unidades utilizadas pelos formuladores de políticas como parâmetro para comparação (KINGDON, 2003).

O realce conferido às crises e indicadores é importante para contrabalançar o peso da argumentação e das relações de poder, competição e barganha na construção das políticas públicas, fatores que nesta tese são considerados como decisivos para a conformação da

agenda governamental. A perspectiva do autor nos adverte para não perdermos de vista o aspecto de racionalidade que também permeia o processo público decisório. Isso deixando claro que, embora chame a atenção para a força dos indicadores, das crises e do *feedback* no processo de sensibilização dos formuladores de políticas, Kingdon reconhece que os problemas são intrinsecamente uma construção social, resultante de uma série de interpretações. Logo, os indicadores não têm a capacidade de, automaticamente, elevar uma condição ao *status* de problema público. Eles normalmente ajudam a reforçar uma percepção pré-existente acerca de determinada questão ou contribuem para que estas sejam colocadas no centro das atenções dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2005).

Gostaria, aqui, de chamar a atenção para o aspecto de interpretação dos problemas públicos, dado que um mesmo tema pode suscitar uma múltipla gama de leituras. O caso Rodney King, analisado por Rochefort e Cobb, parece-me muito pertinente para ilustrar a questão de como a sociedade se vê frequentemente envolvida em controvérsias acerca de quem ou o quê foi responsável por determinado problema. Negro, King, em 1992, em Los Angeles, foi espancado por policiais brancos que, posteriormente, conseguiram a absolvição em julgamento judicial. Como o crime havia sido registrado por câmaras amadoras e as imagens exibidas pela televisão, a absolvição dos policiais resultou em uma série de distúrbios na cidade. Os autores resgatam o episódio para argumentar que, se a culpa do espancamento e dos distúrbios fosse atribuída a desigualdades sociais e raciais, o Estado deveria responder ao problema com políticas públicas compensatórias para os grupos em situação de desvantagem. Porém, se o problema fosse associado à dificuldade da polícia em lidar com a situação, essas políticas deveriam envolver treinamento e melhorias gerenciais na instituição (ROCHEFORT E COBB, 1994).

Para Kingdon, já nessa etapa do *policy cycle* torna-se fundamental o papel dos empreendedores de políticas, que despendem significativos esforços para fazer com que o tema em debate seja percebido pelos formuladores de políticas a partir de uma ótica favorável aos seus pontos de vista. Porém, como alerta Zahariadis, ao analisar esta etapa do ciclo da política e sua influência na *agenda-setting*, o autor oferece um importante contraponto aos construtivistas, para quem a ação pública reflete o esforço de persuasão e de construção social da identidade de determinado problema, centrais para que os gestores públicos estabeleçam seus julgamentos morais acerca do tema e façam as suas escolhas. Realça ele que, no raciocínio de Kingdon, a identificação de como são construídas as identidades e os entendimentos são condição necessária, porém insuficiente, para entendimento do processo, que passa também pelo uso estratégico da informação e de como ela é combinada com as

instituições e as janelas de oportunidade política. Para Kingdon, quando se aumenta a quantidade de informação à disposição dos gestores públicos, consegue-se reduzir as incertezas, mas não a ambigüidade do processo político. Verifica-se, assim, não um trabalho apenas de persuasão, mas também de manipulação estratégica das informações (ZAHARIADIS, 2007).

A partir dessa consideração, cabe lembrar um interessante e recente episódio envolvendo o agronegócio no Brasil. No primeiro semestre de 2008, quando notícias sobre uma crise mundial de alimentos se encontravam em destaque nos veículos de comunicação, o governador do Mato Grosso, Blairo Maggi, deu uma entrevista com a seguinte declaração: "Com o agravamento da crise de alimentos, chegará a hora em que será inevitável discutir se vamos preservar o ambiente do jeito que está ou se vamos produzir mais comida. E não há como produzir mais comida sem fazer a ocupação de novas áreas e a retirada de árvores" (*Folha de São Paulo*, 25/04/2008, Caderno Ciência). Ou seja, o governador recorreu a uma crise isolada como estratégia retórica de esvaziamento do discurso dos ambientalistas, provavelmente os críticos mais influentes do modelo de agronegócio adotado no Brasil. Porém, como nos lembra Zahariadis (2007), no modelo de Kingdon, o uso estratégico da informação só surte os efeitos desejados se for favoravelmente combinado com as instituições e as janelas de oportunidade. Isoladamente, não é capaz de produzir resultados positivos no sentido de levar um tema à agenda de decisão.

Há, ainda, outros pré-requisitos a serem atendidos. Persuasão e uso estratégico de informações contribuem para que as situações sejam reconhecidas como problemas pelos formuladores de políticas, ampliando significativamente a chance de o tema ser incorporado à agenda governamental. Contudo, segundo o modelo de Kingdon (2003), esses temas só terão chance de chegar à fase decisória, tornando-se alvos de políticas públicas efetivas, se atenderem à exigência básica do segundo fluxo, o *policy stream*: é necessário haver um leque de alternativas (*policy alternatives*) viáveis para solução do problema, considerando-se os aspectos técnico, político e financeiro. Ao longo dessa corrente, a discussão transfere-se para o âmbito das comunidades de especialistas (*policy communities*), quando ascendem à arena política diversos atores a elas associados – acadêmicos, consultores, burocratas de carreira e analistas conectados a grupos de interesse.

Kingdon recorre aqui à idéia de um caldeirão em ebulição para explicitar como se dá a interação de idéias e o ambiente no qual tais comunidades se vêm imersas ao longo da discussão. Colocadas na arena de disputas e negociações por meio de estratégias e mecanismos diversos – exposições públicas, artigos publicados na imprensa, audiências do

Congresso e apresentação de projetos de lei – as propostas se vêm às voltas com um processo seletivo muito assemelhado ao que envolve as espécies no âmbito da biologia: em um primeiro momento, elas se chocam e passam por um processo de recombinação. Acabam, então, por gerar novas alternativas, que passam a ser selecionadas em função de critérios como limitações, viabilidade técnica, compatibilidade com os valores compartilhados pelos integrantes da comunidade de especialistas, antecipação de futuras restrições e perspectivas de receptividade junto aos políticos e à sociedade.

O último fluxo do modelo é representado pela dimensão política do processo de decisão pública, que tem uma dinâmica própria de funcionamento. O modelo prevê que, no *politics stream*, o processo de construção da agenda pode ser afetado por uma série de elementos, como a percepção por parte dos formuladores de políticas de que houve mudanças no “clima” envolvendo certas discussões. A conjuntura mais ou menos favorável à inclusão de determinado tema na agenda de decisão também é definida em função de acontecimentos como a chegada de novas administrações ao poder, as ações empreendidas por grupos de pressão (os interesses organizados em ação) no sentido convencer o governo a absorver suas demandas e a resistência que grupos de interesse mais influentes apresentam a determinadas propostas.

O modelo pressupõe, acertadamente a meu ver, que a persuasão prevalece na fase de reconhecimento do problema e de especificação de alternativas, quando a diversidade de situações e de propostas transforma a batalha retórica em elemento decisivo para ressaltar a relevância de um tema ou a viabilidade de uma solução. Já no fluxo político propriamente dito, a construção do consenso assenta-se é na negociação. Nesta fase do processo, portanto, o que prevalece é a barganha, a troca de recursos por apoio, o comprometimento com determinadas posições.

De acordo com Kingdon, a abertura de oportunidades nas janelas políticas pode se dar tanto em momentos previsíveis quanto imprevisíveis. No primeiro caso, encaixam-se, por exemplo, as situações de mudanças na legislação previstas no calendário, que criam condições favoráveis à inclusão ou exclusão de determinados programas na agenda. No segundo, os momentos de crise desencadeados por fatos inesperados como um acidente aéreo de grandes proporções. O importante, ressalta o autor, é que essas janelas políticas se abrem muito raramente e costumam permanecer abertas apenas por curtos períodos de tempo. Logo, são pequenas e limitadas as oportunidades para inclusão ou mudança de uma política na agenda de decisão do governo (KINGDON, 2003).

A despeito da aparente coerência dos fluxos previstos no modelo, soa pertinente o questionamento feito por Zahariadis (2007) sobre até que ponto as três correntes, embora não sejam totalmente independentes, têm realmente uma vida própria, desenrolando-se segundo suas próprias regras e dinâmicas, para juntarem-se apenas nos momentos de abertura da janela de oportunidade. Como então explicar que alterações em um dos fluxos – surgimento de novas alternativas, por exemplo – ensejem mudanças em outros? Será que as soluções se desenvolvem de forma independente do reconhecimento do problema? Talvez por causa da presunção de relativa independência dos fluxos, o modelo supervalorize a atuação de alguns personagens isolados – os empreendedores de políticas – em detrimento da ação coletiva.

Para Kingdon, são esses atores, os *policy entrepreneurs*, que, na corrente de reconhecimentos dos problemas, destacam indicadores, orientam o enquadramento das questões, criam símbolos para capturar a atenção da sociedade e dos formuladores de políticas, e procuram alimentar, a partir das políticas já em andamento, um *feedback* favorável a seus pontos de vista, por meio de cartas, visitas e reclamações aos burocratas envolvidos no programa. Na corrente de propostas, escrevem ou patrocinam a divulgação de artigos, realizam audiências, organizam a cobertura da mídia, reúnem-se com atores influentes e recombina propostas de forma a chegar a uma alternativa palatável para o maior número possível de participantes do jogo. Na corrente de políticas, encarregam-se de trabalhar para que problemas e propostas venham à tona nos momentos mais favoráveis. Sem a presença de empreendedores políticos habilidosos, é difícil que janelas de oportunidade se abram para a chegada de uma causa à agenda de decisão do governo (KINGDON, 2003).

Considero questionável a idéia de que a junção das três correntes se dê em função do trabalho específico dos empreendedores de políticas. Soa mais correto entendê-la como fruto das diversas variáveis envolvidas no processo de produção das políticas, cuidando-se de não dissociá-la da atuação de nenhum dos atores engajados no processo de construção da agenda. O papel atribuído por Kingdon aos empreendedores de políticas, como veremos mais à frente, parece-me cobrir todo o escopo da atividade de *lobby*, a qual envolve grande diversidade de atores agrupados em torno do processo de ação coletiva, assim como a ampla gama de estratégias mobilizadas ao longo das diferentes etapas de construção das políticas públicas, como se discute na seção a seguir.

1.2.2. Os atores no ciclo de produção das políticas públicas

O Modelo das Correntes Múltiplas trabalha com a idéia de que cada fase do ciclo de produção das políticas públicas é influenciado por grupos específicos de atores. Para Kingdon, as decisões normalmente se dão a partir da recombinação de elementos já existentes, e não da emergência de formas absolutamente novas de se encarar determinado problema – um dos pressupostos do modelo, ancorado na perspectiva de que as políticas públicas costumam mudar de maneira incremental.

O modelo apresenta uma interessante definição dos atores que atuam nas duas primeiras fases do processo. Na primeira, de *agenda-setting*, mostram-se mais poderosos os chamados atores visíveis, representados pelo presidente do país, os funcionários dos altos escalões governamentais, os integrantes proeminentes do Congresso, os meios de comunicação e os indivíduos vinculados a processos eleitorais – dirigentes de partidos e diretores de campanhas políticas, por exemplo. Já na etapa de especificação de alternativas, quem ascende nas arenas de poder são os atores ocultos, classificação sob a qual se abrigam lobistas, grupos de interesse, especialistas acadêmicos, burocratas de carreira e o *staff* do Congresso (KINGDON, 2003).

Tal distinção nos alerta para a dificuldade de se identificar a atuação desse segundo grupo em uma investigação como a proposta na tese, particularmente no que se refere a atores como lobistas, burocratas e integrantes do *staff* do Congresso. Isso porque sua movimentação, embora decisiva na definição do curso da agenda, tende a se desenvolver nos bastidores do processo político, sendo de difícil percepção para a sociedade. Entretanto, a clara divisão do papel desempenhado por cada grupo de atores em cada uma das fases talvez seja reflexo do caráter contingencial percebido no modelo de Kingdon, que, como já foi observado anteriormente, não parece traduzir com firmeza a aleatoriedade advogada pelo autor.

Soa correta a idéia de que os atores ocultos costumam ter atuação mais decisiva na fase de especificação de alternativas, quando me parece particularmente relevante o papel desempenhado pelo saber acadêmico como legitimador de determinados pontos de vista, como se tal tipo de conhecimento fosse inerentemente técnico e ancorado em uma pressuposta neutralidade científica. Não se deve, contudo, perder de vista que alternativas são selecionadas não apenas em função de sua viabilidade técnica e financeira, mas também em resposta aos embates políticos.

Assim, é importante não negligenciar a movimentação dos atores visíveis também em outras fases do processo de construção da agenda – a especificação e escolha de alternativas,

por exemplo –, como nos lembrou o deputado federal Fernando Gabeira, um dos palestrantes do “I Seminário CNA Discute o Brasil: Meio Ambiente e Produção de Alimentos”, realizado em Brasília, em 22 de setembro de 2009. Na oportunidade, tanto os conferencistas ligados ao setor produtivo quanto os associados a grupos ambientalistas insistiram na tecla de que as decisões envolvendo o embate em questão deveriam ser tomadas em função de pareceres dados pela Ciência. Em determinado momento, porém, Gabeira ressaltou que nem sempre o saber científico converge para o consenso. E que nesses momentos, portanto, caberia aos lados interessados no debate recorrer à instância legítima para resolução dos impasses envolvendo as soluções mais adequadas para problemas públicos: as arenas políticas.

Cabe também abrir um parêntese para reflexão acerca do papel que Kingdon atribui à mídia no processo, pois, para o autor, os veículos de comunicação interferem pouco no conteúdo das propostas, concentrando-se mais na discussão de políticas já decididas pelo governo. Em consonância com Cahn (1995), atribuo à mídia papel fundamental na definição da realidade social, dado que ninguém é capaz de prestar atenção, simultaneamente, a todas as questões públicas surgidas na vida cotidiana. Assim, ao priorizar a cobertura de determinados temas, em detrimento de outros, a mídia contribui para orientar o público quanto à definição dos problemas a serem prioritariamente enfrentados pelo Estado. Logo, participa ativamente não só do reconhecimento de um tópico como problema público, mas também da captura da atenção dos formuladores de políticas e do enquadramento do assunto na agenda governamental.

Uma outra questão a ser realçada no modelo é aquela referente à capacidade de influência dos grupos de interesse. Embora os veja como atores importantes no processo de construção da agenda, podendo atuar tanto no sentido de mudar quanto de restringir a ação governamental, Kingdon não corrobora a idéia de que essa influência possa forçar a emergência de uma questão na agenda, independente da confluência da ação de outros atores e de outros fatores associados ao complexo jogo político. Apesar de considerar que os grupos de interesse desempenham papel mais propositivo do que o sugerido no modelo, parece-me pertinente a crítica feita pelo autor ao que classifica como versões simplistas do pluralismo, calcadas na idéia de que as políticas públicas são mero resultado da barganha entre tais grupos. Compartilho da idéia de que a atuação dos interesses organizados não costuma ter força para iniciar considerações ou estabelecer agendas com base apenas em estratégias de pressão. Essa perspectiva nos convida a não restringir o conteúdo das políticas públicas à mera movimentação dos interesses organizados, incorporando à análise outras variáveis como

o clima político, o processo eleitoral e os canais institucionais de acesso da sociedade civil organizada ao processo público decisório, item discutido no Capítulo III.

Embora não seja o caso de estender aqui a discussão sobre o tema, é preciso ficar atento, também, ao papel que vem sendo desempenhado pelo Poder Judiciário no processo público decisório, não aprofundado no Modelo das Correntes Múltiplas. Nos últimos anos, disseminou-se pelo meio acadêmico de diferentes partes do mundo a discussão sobre o processo de judicialização das políticas e das relações sociais em geral. Tal processo é fruto de uma nova arquitetura institucional firmada no Ocidente, que transformou os juízes e Tribunais Constitucionais nos guardiões do sistema político, encarregados de exercer o controle sobre os demais poderes. Como resume Carvalho:

A inclusão dos Tribunais no cenário político implicou em alterações no cálculo para a implementação de políticas públicas. O governo, além de negociar seu plano político com o Parlamento, teve que se preocupar em não infringir a Constituição. Essa seria, de maneira bastante simplificada, a equação política que acomodou o sistema político (democracia) e seus novos guardiões (a Constituição e os juízes). Essa nova arquitetura institucional propiciou o desenvolvimento de um ambiente político que viabilizou a participação do Judiciário nos processos decisórios (CARVALHO, 2004: 115).

Um bom exemplo do papel desempenhado pela Justiça na definição do conteúdo das políticas públicas pode ser encontrado no próprio agronegócio brasileiro. De meados dos anos de 1990 até aproximadamente a metade da década de 2000, os Tribunais de Justiça assumiram papel central no embate travado sobre a produção de alimentos geneticamente modificados no Brasil (os transgênicos), tendo, de um lado, grupos ambientalistas, e do outro, os produtores rurais e as empresas de biotecnologia. A polêmica se estabeleceu em função da ausência de clareza legal sobre quem tinha competência para autorizar, ou não, o plantio desse tipo de produto: a Comissão Técnica de Biossegurança (CTNBio) ou o Ministério do Meio Ambiente. A primeira havia emitido parecer técnico favorável ao plantio da soja transgênica desenvolvida pela multinacional Monsanto, dizendo que seu cultivo não acarretava risco ambiental ou alimentar. Porém, o Instituto de defesa do Consumidor (IDEC) e a ONG Greenpeace conseguiram liminar em uma ação civil pública na qual pediam o condicionamento da liberação do produto à obtenção de licenciamento ambiental pelo ministério da área, o qual dependia de realização pela Monsanto de estudo e relatório prévio de impacto ambiental (EIA-RIMA).

A soja transgênica acabou por ser adotada pelos produtores no curso da batalha jurídica, levando o governo a liberar excepcionalmente o plantio e a comercialização do produto, por meio de Medidas Provisórias editadas em 2002, 2003 e 2004. O imbróglio jurídico só foi solucionado em março de 2005, quando o Presidente da República sancionou a

nova lei de Biossegurança, questão a ser retomada mais à frente, ainda neste capítulo (TAGLIALEGNA E CARVALHO, 2006). O embate travado em torno dos transgênicos no Brasil é aqui lembrado com o objetivo de destacar o crescente papel desempenhado pelas Cortes de Justiça no processo de construção das políticas públicas, ainda pouco abordado na literatura específica sobre o tema.

O caso também é útil para reforçar a permanente necessidade de recurso às arenas políticas em todas as fases do processo de construção da agenda governamental, conforme lembrado pelo deputado Fernando Gabeira no debate realizado na CNA. Ao final da elaboração da Lei de Biossegurança, encaminhada à câmara dos Deputados em 31 de outubro de 2003, sessenta e sete entidades ambientalistas assinaram um manifesto de apoio à proposta do Executivo. Ao mesmo tempo, um outro manifesto, assinado por mais de cem cientistas e entidades ligadas à área de biotecnologia, propunha uma série de modificações no projeto, afirmando que o mesmo não fazia uma adequada distinção entre a avaliação técnica da nova tecnologia e as questões sociais, políticas e econômicas. A discussão de alternativas, como veremos mais à frente, estendeu-se até a fase de votação do projeto na Câmara. Nesta etapa, foram apresentadas nada menos do que 304 emendas à proposta original (TAGLIALEGNA E CARVALHO, 2006), em um indício de que as diferentes fases do processo de construção das políticas públicas muitas vezes se desenrolam de forma entrelaçada, e não da maneira independente pressuposta por Kingdon (2003).

Como já observado, apesar das limitações, o Modelo das Correntes Múltiplas oferece a vantagem de estender sua análise por todo o *policy cycle* e de identificar os atores que se movimentam nas arenas públicas procurando interferir na construção da agenda governamental. Nesse sentido, converge em direção à maior parte dos estudos sobre o tema, nos quais a proposta central é delimitar os pontos de interseção entre as políticas públicas e o processo social mais amplo (FUKE, 2000). Ao chamar a atenção para a importância de crises e indicadores na captura da atenção dos formuladores de políticas, Kingdon oferece um importante contraponto ao pressuposto de que a argumentação, a persuasão e a barganha representam aspectos centrais da vida política. Em direção oposta, em uma perspectiva que considero complementar a esta, encontram-se Baumgartner e Jones (1993). O modelo para análise do processo de construção da agenda governamental desenvolvido pelos autores ressalta exatamente a importância dos apelos emotivos na condução de soluções para os problemas públicos, promovendo o necessário equilíbrio entre os diversos aspectos que permeiam a questão. E, enquanto Kingdon (2003) se detém sobre a tendência de mudanças incrementais nas políticas públicas, os dois últimos procuram compreender, também, por que,

em determinados momentos, elas caminham em direção a rupturas mais radicais. Abordado na seção a seguir, o modelo tem como elemento central as chamadas *policy images*, as quais se encontram no centro das batalhas retóricas travadas nas diferentes arenas públicas acionadas ao longo do jogo político que cerca a ação governamental.

1.3. O Modelo do Equilíbrio Pontuado e as *policy images*

Encontra-se bastante presente nos estudos sobre o processo de construção da agenda de governo a idéia de que as políticas estatais costumam mudar de forma apenas incremental. Como há um amplo entendimento de que, no Brasil, a ação pública direcionada para a agricultura vem sistematicamente se inclinando em direção à grande propriedade rural (PIRES, 2000; ALVES, 2005; DELGADO, 2005; PEDROSO E SILVA, 2005; CHRISTOFOLLI, 2006; GIRARDI, 2008) mostra-se conveniente refletir sobre as razões que contribuem para manter estável o conteúdo das políticas, por longos períodos de tempo. Por que é tão difícil promover alterações mais radicais no *status quo*? Será que a cristalização de políticas ao longo do processo histórico reflete apenas o maior poder de um grupo em influenciar a decisão pública?

Sugerem-nos Baumgartner *et all*, por meio de argumentação aqui considerada pertinente, que tal tendência se explica não apenas em função da distribuição assimétrica de poder entre os grupos, mas também por uma série de fatores associados à lógica da ação estatal. Primeiramente, antes de chegarem à fase de implementação, os programas públicos costumam ser alvo de exaustivos processos de discussão, que envolvem embates entre uma variada gama de integrantes das chamadas comunidades de especialistas – acadêmicos, consultores, jornalistas e burocratas com reconhecido *expertise* na área (BAUMGARTNER *ET ALL*, 2006). Conceituadas também como subsistemas políticos, essas comunidades podem assumir diferentes configurações: ora verifica-se o predomínio de interesses isolados, ora impera a competição entre interesses diversos. Algumas vezes desintegram-se com o correr do tempo, noutras mostram-se estáveis, construindo-se de forma a manter relativa independência em relação a outros subsistemas (TRUE, JONES E BAUMGARTNER, 2007).

Segundo Baumgartner *et all* (2006), como esses especialistas têm familiaridade com os detalhes e argumentos associados à questão, torna-se difícil surpreendê-los com alguma informação não analisada anteriormente, relevante o suficiente para justificar a reintrodução do tópico na pauta política. O próprio processo de discussão tende a unir aqueles que

apresentam experiências e pontos de vista convergentes. E esses grupos, quando vitoriosos, costumam criar consensos em torno da questão. Para mudar seu ponto de vista, eles precisariam admitir que cometeram enganos nas escolhas que levaram à criação do *status quo*. Ou, então, perceber no ambiente mudanças contextuais suficientemente expressivas para convencê-los de que o *status quo*, considerado o mais viável no momento das escolhas, tornou-se inadequado à nova situação.

Os autores também apontam para a resistência institucional a propostas de alteração nas políticas, dado que as pessoas capazes de modificar os programas governamentais muitas vezes participaram da sua concepção. Logo, elas têm dificuldade em admitir que as ações em curso não estejam funcionando bem. Rupturas também podem ser dificultadas pelos custos elevados envolvidos na mudança e por dificuldades de mobilização de um grande número de parlamentares em torno da nova proposta, uma vez que, na sua adoção, as políticas foram frutos de compromissos envolvendo interesses diversos.

Por fim, os autores destacam haver mais problemas políticos do que dinheiro ou tempo para resolvê-los. Ao estudarem dois anos típicos do Congresso norte-americano, contabilizaram a introdução de 8 mil temas na Casa, dos quais apenas 400 se transformaram em lei. Em resumo, argumentam, a riqueza informacional do processo político, o conhecimento compartilhado acerca do tema, o amplo domínio das conseqüências de uma política, tudo isso contribui para a manutenção do *status quo* (BAUMGARTNER *ET ALL*, 2006).

Contudo, embora esses eventos favoreçam a manutenção das políticas, com alterações de caráter apenas incremental, tanto a estabilidade quanto as mudanças mais radicais encontram-se fundamentalmente ancoradas em um outro fator: as *policy images*. São elas o elemento central do modelo concebido por Baumgartner e Jones (1994), que, em busca de respostas para indagações semelhantes às de Kingdon – como e por que alguns temas ascendem à agenda governamental –, desenvolveram uma proposta analítica cuja espinha dorsal consiste na idéia de que as políticas públicas são marcadas por longos períodos de estabilidade, pontuados por momentos de ruptura (*punctations*). Trata-se de modelo inspirado em idéias desenvolvidas no âmbito da Biologia, segundo as quais, em determinados períodos, a evolução das espécies processa-se de maneira abrupta, e não da forma lenta e gradual prevista na teoria darwiniana.

O modelo prevê que, nos períodos de estabilidade das políticas públicas, verifica-se a formação de um monopólio (*policy monopoly*), caracterizado pela autoridade concentrada nas mãos de apenas alguns grupos quanto à definição da imagem desfrutada por determinada

questão junto à sociedade e aos formuladores de políticas. É preciso cuidado para não reduzir o conceito de imagem adotado pelos autores a possíveis estratégias de marketing envolvendo trabalho de mídia. Como define Capella...

As *policy images* são as idéias que sustentam o arranjo institucional, permitindo que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação de questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macro-sistema¹⁴ (CAPELLA, 2003:26).

Na realidade, as *policy images* são o resultado de uma combinação entre informações empíricas e apelos emotivos (TRUE, JONES E BAUMGARTNER, 2007), oferecendo os elementos necessários para definir “como uma política é entendida e discutida” (BAUMGARTNER E JONES, 1993:25). Nesse sentido, pode-se dizer que o seu processo de construção perpassa as diversas estratégias já apontadas na discussão sobre as disputas travadas nas arenas públicas, assim como elementos ressaltados no Modelo das Correntes Múltiplas. Salientando-se que, para Baumgartner e Jones (1993), como o processo político é marcado por disputas pontuais envolvendo a forma como certos problemas são percebidos pelos agentes governamentais, a classe política e a sociedade em geral, essas disputas se dão dentro de um ambiente institucional no qual algumas visões tendem a ser mais aceitas do que outras. Logo, elas se definem muito em função dos apelos emotivos associados ao problema em questão, tão importantes quanto as crises e indicadores realçados no Modelo das Correntes Múltiplas. As *policy images* têm papel central no modelo analítico dos autores, que se atêm tanto ao processo de *agenda-setting* quanto à dinâmica institucional envolvendo a geração e difusão das idéias. Segundo eles, ao mudarmos a forma como o problema é percebido pelos agentes governamentais e a classe política, definimos um novo contexto institucional e uma arena favorável à propagação de novas idéias, processo que pode tanto favorecer a mudança quanto reforçar o *status quo*.

Nos períodos de monopólio, definição que remete à idéia de *ownership of public problems* de Gusfield (1981), embora possam ocorrer intervenções pontuais das forças macropolíticas, o problema fica circunscrito aos subsistemas – ou à comunidade de especialistas –, onde se abrigam os agentes aos quais o governo delegou autoridade para tratar das questões a ele relacionadas. Nesta fase, por causa da coesão dos atores envolvidos no processo decisório em torno da visão sobre o tema – uma *policy image* dominante –, o ambiente institucional mostra-se pouco propício ao debate. Estabelece-se, então, um processo de *feedback* negativo, ou seja, não há estímulos ao surgimento de novas idéias sobre o

¹⁴ No Modelo do Equilíbrio Pontuado, o macro-sistema corresponde ao que Kingdon (1984) chama de agenda governamental.

problema, e nem à entrada de novos participantes no jogo. Enquanto predomina o monopólio, as mudanças nas políticas tendem a ocorrer apenas de forma lenta e gradual (BAUMGARTNER E JONES, 1993).

Será que poderíamos falar em *policy image* associada ao agronegócio no Brasil? Embora não tenham sido encontrados trabalhos específicos sobre o tema, argumentações como as de Alves, Christofolli e Iglécias sugerem que sim. De acordo com o segundo, no País, o termo agronegócio foi politicamente apropriado por “setores ligados ao latifúndio modernizado e ao grande capital agroindustrial e financeiro”, como forma de descolar a agropecuária da desgastada imagem do fazendeiro tradicional. A reciclagem, diz ele, consiste em uma estratégia para “vender” à sociedade uma imagem positiva do agronegócio como “atividade moderna, produtiva” e “geradora de empregos e riquezas para a nação” (CHRISTOFOLLI, 2006:04). Alves, por sua vez, argumenta que a implantação do modelo agroexportador na década de 1970 – discutido no Capítulo I – incluiu a estratégia da formação de uma nova imagem para o produtor inserido na agricultura modernizada, personificada no perfil do colono sulista, idéia complementada com a análise de Iglécias:

A construção dessa imagem foi importante para a implantação do modelo, na medida em que a ocupação de novas terras – com vistas à produção em larga escala para exportação – não poderia ocorrer com trabalhadores com forte enraizamento da cultura camponesa, mas com um agricultor que transmitisse a idéia de moderno, sintonizado com as novas técnicas agrícolas (ALVES, 2005: 50).

De fato, nos anos 1990, parece definitivamente ter começado a sair de cena no imaginário social a figura do velho fazendeiro, provinciano e atrasado, e ter começado a ganhar terreno o modelo do moderno empresário agroindustrial, cosmopolita e produtivo, numa espécie de reinvenção do próprio conceito de agricultura no Brasil (IGLÉCIAS, 2007: 80).

Embora diferentes artigos acadêmicos identifiquem na reestruturação técnica do campo observada no Brasil a continuidade de um processo histórico de modernização conservadora, parece haver em significativa parcela da literatura voltada para a modernização do campo um consenso de que, nas últimas décadas, firmou-se no *status quo* uma imagem positiva do agronegócio nacional, como nos mostram os autores citados. Essa imagem – conclusão minha – concentraria nas mãos de alguns – particularmente o Ministério da Agricultura, as associações de produtores rurais e o próprio Executivo federal – o monopólio da autoridade para definir se o modelo é bom ou ruim, em contraposição ao ponto de vista daqueles que levantam bandeiras em favor da reforma agrária e da chamada agricultura camponesa, apoiadas na defesa da necessidade de desconcentração da estrutura agrária nacional.

Gostaria, entretanto, de chamar a atenção para um aspecto da cobertura jornalística feita sobre o agronegócio no Brasil. Ao abordar a agricultura comercial instalada na região de

fronteira, a mídia tende a destacar uma elite empresarial rural moderna e empreendedora, estreitamente associada à ciência, à tecnologia e ao trabalho qualificado, envolvida em parcerias com o poder público e em demandas sociais de suas respectivas comunidades¹⁵. Porém, quando o assunto é a violência no campo ensejada pela disputa em torno da posse da terra, ou os impactos ambientais da extensão do agronegócio para a fronteira, o que desponta na imprensa é uma elite agrária tradicional, que procura perpetuar a histórica relação de subordinação das comunidades e do poder público aos seus desígnios (ver Capítulo III). Haveria, no campo, duas elites rurais que não se comunicam? Ou temos aqui dois aspectos distintos de uma mesma elite?

Essa cobertura, a meu ver, reflete o caráter multidimensional das políticas públicas. Se nos atemos à dimensão econômica, parece-me claro haver uma *policy image* bastante positiva do agronegócio brasileiro, consolidada o suficiente para fazer surgir o fenômeno de *feedback* negativo previsto no modelo desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993): os impactos expressivos na produtividade, no PIB e na balança comercial (ver Capítulo I) criaram um monopólio que inibe a ascensão à agenda de governo de discussões voltadas para possíveis revisões do modelo agroexportador adotado a partir da década de 1970. Contudo, quando consideradas as dimensões do meio ambiente e da violência nas lutas pela posse da terra, o monopólio vem se transferindo para subsistemas que fazem oposição aos grandes proprietários rurais, integrados por burocratas dos dois ministérios ligados a essas áreas (Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário), assim como por ONGs, ambientalistas e grupos vinculados às minorias e à defesa das causas sociais.

A título de exemplo, pode ser citada a recente decisão do Ministério do Meio Ambiente, que estabeleceu prazo até dezembro de 2009 para os produtores rurais se adequarem às exigências dos decretos governamentais 6.514 e 6.686. Estes estabelecem severas punições para aqueles que não registrarem em escritura os percentuais de reserva legal previstos na legislação, equivalentes a 20% nos estados do Sul e do Sudeste e a 35% em unidades federativas como o Mato Grosso, exigência que reduzirá significativamente a área disponível para o plantio. Embora os decretos tenham provocado manifestações indignadas de produtores rurais de todo o País, os quais contra-atacaram com a proposta de um novo Código

¹⁵ Exemplos desse tipo de percepção podem ser encontrados em coberturas da mídia sobre alguns acontecimentos verificados no município de Lucas do Rio Verde, no Mato Grosso. Na edição de 21 de janeiro de 2004, a revista Isto É Dinheiro conferiu destaque à notícia de que produtores da região haviam se unido ao governo do Estado para, com recursos divididos meio a meio, asfaltar 64 Km da estrada ligando o município a Tapurah, também no Mato Grosso. Cada produtor contribuiu com o equivalente, em dinheiro, ao mínimo de três e ao máximo de oito sacas de 60 quilos de soja. Já a revista Globo Rural, em seu *site* www.globorural.globo.com, em 21/09/2004, informava que o hospital de Lucas do Rio verde havia sido construído com recursos doados pelos produtores rurais.

Ambiental Brasileiro (“Cutucando a onça com vara curta”, revista *Única*, N. 3, p. 32 e 33, setembro de 2009), já em outubro o ministério ainda não havia recuado da decisão, respaldado por diferentes grupos nacionais e internacionais que correntemente fazem críticas ao modelo brasileiro de agronegócio. Como na década de 1970 o lema era derrubar para produzir mais e ocupar o território nacional, parece-me coerente concluir que esteja em andamento uma tentativa de ruptura do monopólio em pelo menos uma das dimensões das políticas envolvendo o agronegócio no Brasil.

Essa ruptura, segundo Baumgartner e Jones (1993), torna-se possível apenas pontualmente, quando algum grupo consegue introduzir no ambiente institucional dados empíricos e apelos emotivos que estimulam uma nova percepção sobre o assunto. Com isso, conseguem capturar a atenção dos agentes governamentais e da comunidade política, que voltam a perceber o problema como prioritário, inserindo-o novamente na agenda de decisão. O exemplo clássico dos autores para ilustrar uma mudança de *policy image* é a questão nuclear norte-americana, que, inicialmente associada a progresso econômico e tecnológico, passou depois a ser vista como sinônimo de ameaça à segurança e ao meio ambiente. Ou seja, a imagem passou de positiva para negativa, o que provocou uma inversão total no rumo das políticas públicas. No primeiro momento, a pesquisa e os investimentos em energia nuclear eram estimulados pelo Estado. No segundo, passaram a ser combatidos.

Nos pontos de ruptura do equilíbrio existente em torno de determinada *policy image*, a questão volta a ser considerada importante pelos formuladores de políticas, e a substituição de velhas idéias por novas idéias se processa em efeito cascata: uma proposta leva a outra proposta, um posicionamento inspira novos posicionamentos e assim por diante. Mas que informação é suficiente para redefinir o debate? As eleições? Novos estudos científicos? Mudanças culturais? A ruptura do *status quo* dificilmente resulta de um fator isolado, respondem acertadamente Baumgartner *et all* (2006), que citam dois eventos capazes de criar um ambiente favorável a mudanças mais radicais: i) alterações no governo, que levam a adquirir posição de autoridade pessoas desconectadas do *status quo*; e ii) a emergência de novas informações ou fatores capazes de levar os envolvidos a se interessar por uma dimensão do problema que antes não foi julgada relevante.

Os autores também chamam a atenção para a importância da mobilização dos interesses afetados, parte determinante do caminho pelo qual algum assunto será debatido na esfera pública. Embora reconheçam que outros fatores são relevantes, para eles, os interesses organizados procuram conferir mais peso a uma determinada dimensão, colocando em evidência algum elemento que favoreça o seu ponto de vista. Sua mobilização, porém, acaba

por favorecer a manutenção do *status quo*, pois o permanente embate retórico entre os grupos torna difícil uma redefinição do debate por meio da ação de atores isolados.

O modelo sugere, portanto, que o entendimento das mudanças verificadas no conteúdo das políticas exige um olhar mais acurado sobre o processo como um todo, pois as tentativas de substituição das *policy images* não ocorrem apenas no momento da decisão. Ao analisarem 98 temas que chegaram ao Congresso norte-americano nos 2 últimos anos do governo Clinton e nos 2 primeiros anos do governo Bush, Baumgartner *et al* (2006) observaram que os temas alvos de políticas públicas são normalmente complexos e multidimensionais. O conflito político, porém, tende a chegar de forma bastante simplificada ao final do processo, quando são discutidas propostas efetivas de intervenção. Neste ponto, afirmam, o embate tende a apresentar uma única polarização: um lado propõe mudanças, outro lado luta para preservar o *status quo*.

O modelo de Baumgartner e Jones (1993) assemelha-se ao de Kingdon (2003), porém com diferenças de ênfase em determinados aspectos do processo de construção de agenda, como mostra comparação realizada por Capella (2003). Em ambos os modelos, encontra-se presente a idéia de que condições políticas e sociais não são automaticamente transformadas em problemas e que problemas não geram necessariamente propostas voltadas para a sua solução. Essa conexão entre problemas e soluções passa fundamentalmente pela forma como o assunto é enquadrado nas discussões e pela existência, no ambiente institucional, de um clima favorável à mudança. Porém, embora considerem que a atuação dos empreendedores de política é fundamental no estabelecimento dessa conexão, conforme defendido por Kingdon, Baumgartner e Jones enfatizam mais o papel das imagens nesse processo. Adicionalmente, enquanto para Kingdon a captura da atenção dos agentes governamentais para determinados temas se deve mais a eventos como crises e desastres, para os últimos autores o fundamental são os sentidos valorativos, os *tones* associados a esses eventos.

Quanto aos atores envolvidos no processo de construção da agenda, destaca a autora, Baumgartner e Jones – corretamente sob meu ponto de vista – conferem aos grupos de interesse papel muito mais destacado que aquele preconizado por Kingdon. Para este último autor, conforme já observado neste capítulo, os interesses organizados atuam mais no sentido de bloquear do que de inserir temas na lista de assuntos considerados prioritários pelos agentes governamentais. Baumgartner e Jones, ao contrário, consideram que os interesses organizados conseguem interferir nos rumos do debate e na estruturação de arranjos institucionais favoráveis à rediscussão do tema, principalmente quando este contempla questões capazes de afetar a opinião pública. Por fim, enquanto para Kingdon a mídia

interfere pouco na construção da agenda, concentrando sua atuação na fase em que as políticas já foram decididas, para Baumgartner e Jones, os meios de comunicação desempenham papel importante no direcionamento da atenção pública para múltiplos aspectos de uma mesma questão ao longo do tempo, além de conferirem relevância a determinados temas, em detrimento de outros (CAPELLA, 2003).

Os dois modelos, assim, são aqui utilizados como complementares, de forma a auxiliar a compreensão do processo de formação da agenda governamental voltada para o agronegócio em termos mais amplos. Ambos convergem para idéia, defendida por Cobb e Elder, de que a capacidade de um grupo fazer prevalecer seus interesses nas políticas públicas passa pela amplitude e a afluência dos seus patrocinadores a canais de publicização capazes de dar visibilidade a aspectos para os quais se procura chamar a atenção. Logo, como se discute a seguir, a disputa costuma demandar o esforço conjunto empreendido por meio do processo de intermediação de interesses, fundamental para dar suporte à ação coletiva. Como esta se processa por meio do embate entre objetivos e percepções muitas vezes conflitantes, tendem a levar vantagem no jogo político os grupos que dispõem de mais recursos, materiais ou simbólicos, para acionar os veículos de comunicação de massa ou os canais necessários para estender o alcance da argumentação a um grande número de pessoas (COBB E ELDER, 1995). Dito de outra forma, nos embates travados em torno da agenda de governo e das políticas, as elites econômicas, por meio do sistema de intermediação de interesses encarregado de levar adiante diversas estratégias envolvidas na atividade de *lobby*, costumam ter mais facilidade para garantir a prevalência dos seus pontos de vista junto ao Estado e à própria sociedade.

1.4. Grupos de interesse, *lobby* e a relação entre o Estado e o empresariado no Brasil

A política de interesses, manifestação concreta da ação coletiva no âmbito da intermediação entre o Estado e a sociedade civil, envolve uma gama variada de atores, abrigados sob instituições diversas como universidades e partidos. Mas é normalmente por meio das associações que indivíduos e grupos procuram lutar por seus objetivos comuns (GRAZIANO, 1997). E a principal forma de efetivação dessa luta é o *lobby*, prática que, presente na política norte-americana desde o final do século XIX, surgiu como um canal de intermediação entre o governo e os grupos econômicos. Embora o *lobby* tenha sido posteriormente apropriado por outros tipos de organização (OLIVEIRA, 2004), não há como

ignorar a sensível interação entre economia e política, pois quem controla os recursos na primeira área tem mais poder para elevar suas demandas à condição de prioridade (THEODOLOU, 1995a). Isso porque o controle privado dos recursos industriais, comerciais e financeiros garante aos grupos econômicos, de antemão, um permanente instrumento de pressão sobre o poder público e a própria sociedade, que facilita a absorção das suas demandas pelo Estado (MILIBAND, 1995).

Não se concebe hoje, como observado anteriormente, uma percepção ingênua do pluralismo, de forma a acreditar que as desigualdades de afluência ao sistema de Estado se dispersem pela existência de uma grande quantidade de canais por meio dos quais é possível chegar aos tomadores de decisão. O conteúdo da agenda governamental tende a ser influenciado por uma série de características estruturais e institucionais encontradas no ambiente no qual ela é construída. Assim, a posição estratégica de alguns grupos na estrutura econômica e social dificulta que seus interesses sejam ignorados pelo poder público (COBB E ELDER, 1995). Como o foco da tese encontra-se voltado para um grupo de interesse econômico, busco aqui discutir como se dá a ponte entre o mercado e o processo público decisório por meio de uma visão panorâmica da relação entre o Estado e o empresariado no Brasil, com uma breve incursão sobre o conceito de *lobby*, prática por meio da qual se efetiva a intermediação entre as partes.

O termo *lobby* é muitas vezes erroneamente apreendido como sinônimo de estratégias de pressão sobre o Executivo e o Legislativo. A pressão, na realidade, é apenas o estágio final do *lobby*, que contempla grande diversidade de ações, como a coleta de informações, a busca de aliados para a formação de coalizões, a concepção de projetos políticos e a definição das estratégias mais adequadas para que estes sejam acolhidos pelos tomadores de decisão, estendendo-se ao longo de todo o processo de construção da agenda governamental. É, portanto, uma atividade desenvolvida de forma contínua, exigindo uma presença constante dos atores encarregados da sua condução nos centros decisórios (GRAZIANO, 1997). Ao analisar a atuação dos grupos de pressão na defesa de suas demandas junto ao Congresso Nacional brasileiro, Aragão aponta uma série de procedimentos internos e externos que traduzem bem a dimensão de todo o trabalho envolvido em uma atividade de *lobby*:

Procedimentos internos: a) monitorização regular ou eventual; b) avaliação do timing no processo decisório da questão; c) elaboração de documentos e justificativas que apóiem as pretensões do grupo, inclusive emendas e substitutos; d) avaliação sobre uso de pessoal próprio e/ou consultoria externa; e) identificação de possíveis aliados ou adversários quanto ao interesse do grupo; e f) elaboração de um plano mínimo de atuação, prevendo contatos pessoais e escolha de instrumentos de atuação (ARAGÃO, 1994:71).

Procedimentos externos: a) envio de correspondência e documentos a parlamentares, poder Executivo e demais interessados; b) visitas e contatos pessoais com parlamentares, funcionários do Congresso, poder Executivo e demais interessados; c) realização de eventos institucionais e/ou sociais; d) participação em debates e audiências públicas nas Comissões; e) realização de viagens; f) uso de assessoria de imprensa; g) uso da propaganda; h) edição de publicações; i) obtenção de apoio junto ao eleitorado dos (s) parlamentar (es) envolvido (s); j) organização de coalizões de interesses; e l) organização de manifestações públicas (ARAGÃO, 1994: 71).

Além de não restringir o alcance do termo, outra questão importante é não confundir o *lobby* com corrupção. Embora haja uma zona cinzenta entre os dois conceitos, o primeiro, como define Graziano (1997:141), designa “a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores”. Argumenta o autor que, como o *lobby* é uma atividade de alto custo e resultados imprevisíveis, sua prática tornar-se-ia dispensável caso houvesse a corrupção como alternativa direta de acesso aos canais de decisão. Logo, um tende a excluir o outro. Assim, o *lobby* expressa um canal legítimo de intermediação entre o Estado e a sociedade civil, numa época em que o pluralismo político contempla a atividade de vários grupos de pressão. Já a corrupção representa uma ilegalidade.

No caso brasileiro, há um amplo consenso na literatura de que o poder público mostra-se bastante permeável às pressões do empresariado na defesa dos seus interesses particulares, por meio de irregularidades diversas como a corrupção e o processo de *rent seeking*¹⁶, situação bastante explícita na cobertura diária da mídia (MANCUSO, 2007). Porém, embora seja amplamente documentada a interpenetração entre o *lobby*, a corrupção e o tráfico de influência, particularmente na cobertura jornalística, o último termo, na essência, contempla a atuação de profissionais com conhecimentos especializados na sua área, os quais oferecem a políticos e burocratas – e à sociedade em geral – subsídios importantes para a concepção de projetos, de leis e da atividade de regulação (GRAZIANO, 1993). E, de forma mais ampla, pode ser definido como o trabalho por meio do qual “os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país” (OLIVEIRA, 2004:12).

Ao se referir à relação específica entre os interesses organizados e o sistema estatal, esta última autora faz uma importante distinção entre 4 diferentes tipos de *lobby*, que, a meu ver, tendem a ser acionados de forma conjunta ao longo do processo de construção da agenda governamental. O primeiro é o público e diz respeito ao trabalho realizado por departamentos

¹⁶ “*Rent seeking* é o uso de recursos por um ator para obter privilégios especiais por meio do processo político. O ganho obtido pelo ator é menor do que o prejuízo resultante para a sociedade” (TULLOCK, 1993, *apud* MANCUSO, 2007: 131).

específicos de órgãos estatais. Efetiva-se por iniciativa da própria burocracia, na tentativa de influenciar os tomadores de decisão nas suas disputas por verbas ou competências com outras unidades que integram o sistema estatal. Parece-me importante levar em consideração, também, a possibilidade de que esses departamentos sejam permeáveis ao *lobby* de grupos privados, dado ser amplamente reconhecido que os burocratas exercem grande influência no processo público decisório¹⁷. O segundo tipo é o *lobby* institucional, patrocinado por empresas privadas de forma a intermediar suas relações com diferentes esferas e níveis governamentais. O terceiro é o *lobby* classista, praticado por entidades como a CNA, que representam sindicatos e federações junto ao Executivo e Legislativo. Dada a amplitude dos interesses de seus filiados, os quais muitas vezes apresentam divergências entre si, tende a se concentrar nas demandas majoritárias e consensuais dos representados, usando como estratégia principal de ação a disseminação de informações qualificadas. Chega-se por fim ao *lobby* privado, que tem como sujeitos escritórios especializados nesse tipo de ação. No Brasil, começaram a ser inaugurados nos anos de 1970, mas tornaram-se mais ativos a partir de 1985, com a redemocratização do País. Têm como estratégia principal o acionamento de contatos e de relações pessoais, que tornam sua atuação muito próxima do tráfico de influência (OLIVEIRA, 2004).

O *lobby* é um fenômeno mundial. Dados oficiais mostram que, em 1992, havia 3 mil grupos de interesse atuando em Bruxelas, na União Européia (GRAZIANO, 1997). O processo de ação coletiva, contudo, é bastante complexo na dinâmica democrática. Isso porque, conforme explicado por Olson, as possibilidades de coerção política são reduzidas em uma democracia. À medida que cresce o número de agentes envolvidos em uma operação, aumenta, também, a tendência de que agentes individuais não se engajem no esforço comum, tentando pegar “carona” no esforço dos outros. A questão, diz ele, é que a racionalidade individual – a busca utilitária de maximização do lucro e minimização do custo – pode levar à imobilidade coletiva. Logo, para as organizações que envolvem um grande número de agentes, caso no qual se engajam entidades do empresariado rural como a CNA, a única forma de estimular a participação seria a provisão de bens coletivos para a maioria dos agentes engajados no processo (OLSON, 1965).

Em âmbito mundial, o *lobby* é normalmente dirigido ao Legislativo, mas, no Brasil, verifica-se também uma forte atuação sobre o Executivo, pelo poder deste último no processo público decisório. No caso do empresariado brasileiro, contam-nos Diniz e Boschi (1989),

¹⁷ Para maiores detalhes sobre a atuação dos burocratas no processo de construção das políticas públicas, ver Rua e Aguiar (1995).

essa tradição remonta à década de 1930, quando, a partir da ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República, iniciou-se a conformação no País de uma estrutura corporativa – as associações de classe passam a ser o canal de interlocução entre o governo e a sociedade civil – centrada no Estado, na qual o empresariado industrial foi incorporado como ator político. Até a implantação do modelo corporativista iniciado na era Vargas, as relações entre Estado e sociedade se fundavam em uma percepção do público como mera extensão do poder privado e apenas os interesses da elite agrária tradicional encontravam-se incorporados de forma mais sistemática à ação estatal, como se discute no Capítulo III.

Com a ascensão de Vargas ao poder, inicia-se um ciclo de política desenvolvimentista que se estenderia até aproximadamente a década de 1980. Calcado na estratégia de substituição de importações como forma de estímulo à criação de uma base industrial no País, esse modelo confere ao Estado a função não só de induzir o desenvolvimento, mas, também, de definir como serão as relações sociais nas esferas política e econômica, assim como os atores com legitimidade para atuar nas arenas de disputas. A intermediação de interesses entre o público e o privado passa a se controlada pelo Executivo e a burocracia pública. Ao mesmo tempo, cria-se no País uma estrutura sindical na qual a representação setorial passa a ser limitada a determinadas organizações – somente as reconhecidas pelo Estado – às quais os trabalhadores e empresários devem se filiar de forma compulsória. Assim, a inserção na arquitetura político-institucional dos atores emergentes da recém-iniciada industrialização passa a ser totalmente definida pelo Estado. Do ponto de vista da intermediação de interesses, o que se institucionaliza é um estilo de negociação restrito aos representantes empresariais e aos funcionários governamentais, mantendo os trabalhadores alijados do processo (DINIZ E BOSCHI, 1989).

A resposta dada pelo empresariado nacional aos canais institucionalizados de articulação com a burocracia estatal é a adoção de um estilo defensivo de atuação nas suas relações com o Executivo. O resultado desse comportamento é o estabelecimento de uma rede de conexões informais às quais só têm afluência poucos grupos das elites empresariais (DINIZ, 2005). A situação se aprofunda a partir da ditadura militar iniciada em 1964, particularmente na década de 1970, quando a intermediação de interesses entre o empresariado e o Estado passa se ancorar em um tipo de *lobby* no qual o importante é ser “amigo do rei”, ou seja, ter canais de acesso a ministros ou militares alocados em posições-chave no sistema de Estado (OLIVEIRA, 2004:13).

O quadro começa a se alterar a partir dos anos de 1980, quando diversas mudanças no âmbito interno e no plano internacional deslocam do Executivo para o Legislativo as ações

dos interesses organizados. Em todo o mundo, a crise do Estado e as pressões da globalização ensejam uma onda liberalizante que coloca em xeque o modelo econômico do desenvolvimentismo. Internamente, o País entra em uma nova dinâmica democrática, marcada pelo fim da ditadura militar e pelos direitos políticos e sociais consagrados pela Constituição de 1988. Emergem uma série de medidas voltadas para a abertura da economia, que forçam o poder público, até então preocupado com a proteção do empresariado nacional, a adotar como estratégia a valorização do investidor em sentido mais amplo. Ou seja, o empresariado nacional sai da tutela do Estado (DINIZ E BOSCHI, 1989; BOSCHI, 2002; DINIZ, 2005).

A quebra do monopólio da representação e da filiação compulsória às entidades e sindicatos classistas gera uma crescente fragmentação no âmbito da representação de interesses. Associações e sindicatos, então, passam a se organizar não mais em função do setor, mas sim, da cadeia produtiva. Com a crescente valorização do Legislativo, especialmente a partir dos anos de 1990, acentua-se a prática do *lobby* empresarial (BOSCHI, 2002). Verifica-se, enfim, um crescente desmonte do sistema corporativista iniciado na Era Vargas, que desponta como meta durante o governo de Fernando Collor de Mello e se firma a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso. Mais recentemente, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, o empresariado nacional vem concentrando sua ação não apenas no Legislativo, mas também em outras arenas estatais como os conselhos e as comissões econômicas (DINIZ, 2005).

A partir do processo de elaboração da Constituição de 1988, já concebida em um ambiente de democratização, as condições tornam-se mais favoráveis à atividade de *lobby*. Isso tanto pela fragmentação da representação de interesses e o fortalecimento do Congresso – ao longo da ditadura o processo decisório esteve extremamente concentrado nas mãos do Executivo federal – quanto pela ascensão de partidos de oposição aos cargos estaduais e nacionais e pelo surgimento de novos canais de interlocução entre o empresariado e o sistema de Estado. Verifica-se, então, uma crescente montagem de departamentos de assessoria parlamentar e uma intensificação da contratação de consultores externos pelas entidades empresariais encarregadas da intermediação de interesses. Ao mesmo tempo, aumenta também a seleção de assessores qualificados pelos próprios parlamentares. Apesar da valorização do Legislativo após a redemocratização, os grupos de interesse continuam a manter uma forte atuação junto ao Executivo, que, no Brasil, ainda concentra muito poder no processo decisório, como o de editar Medidas Provisórias e de encaminhar pedidos de urgência na votação de projetos. No Legislativo, o poder é muito concentrado no Colégio de Líderes e nas Comissões, permeáveis às pressões e negociações com o Executivo. Além disso,

a Constituição de 1988 tornou de competência exclusiva do Presidente da República a proposição de matérias orçamentárias, tributárias e referentes à organização administrativa, proibindo os parlamentares de apresentar emendas que elevem os gastos previstos no orçamento (OLIVEIRA, 2004).

Neste novo ambiente, como já observado aqui, a intermediação de interesses passa a se processar de forma mais fragmentada, por meio de grande diversidade de canais setoriais de representação (BOSCHI, 2002). Aragão (1992) explica que a fragmentação se deve a um conjunto de fatores: i) entidades que representam interesses muito amplos, como a CNA, encontram dificuldades para lidar com as demandas setoriais; ii) verifica-se uma necessidade de ampliar os canais de afluência ao processo decisório para além daqueles detidos pelas grandes confederações; iii) ocorrem grandes divergências de interesses no interior dessas grandes entidades setoriais; iv) os próprios associados sentem necessidade de renovar seus quadros de representação; v) estabelece-se a idéia de que a multiplicação dos canais de intermediação torna-se mais eficiente do que a representação concentrada em uma única entidade.

Paralelamente, no seu processo de intermediação, os grupos empresariais passam a disputar espaço com o *lobby* de entidades representativas dos interesses de grupos não-econômicos da sociedade civil, os quais haviam ficado praticamente sem acesso ao sistema de Estado ao longo de quase toda a ditadura militar (OLIVEIRA, 2004). Ou seja, com a redemocratização, verifica-se a instauração de mecanismos e procedimentos que permitem a incorporação à noção de Estado de outros atores e instâncias, como os partidos políticos e associações da sociedade civil (DINIZ, 2005). No Brasil, porém, além de menos numerosos, os grupos de pressão de caráter mais geral tendem a ser fracos e pouco organizados, seja pela concentração da sua representação em um número mais reduzido de entidades, seja pela carência de recursos para arcar com os dispendiosos custos de um *lobby* mais sistemático (OLIVEIRA, 2004).

Apesar da sua maior representatividade numérica e dos recursos financeiros mais amplos, será que se pode falar no empresariado brasileiro como um ator político forte, no sentido de conseguir fazer valer seus interesses nas decisões públicas tomadas de forma não-ilegal? Segundo Mancuso (2007), verifica-se na literatura sobre o tema 5 ondas diferentes, desde a década de 1950 até os dias atuais, sendo que cada uma questiona a visão prevalecente na anterior.

Na 1ª onda, que vai desde a década de 1950 até a primeira metade da década de 1960, atribui-se à parcela nacionalista do empresariado industrial brasileiro grande capacidade de

liderar uma aliança com os trabalhadores pela revolução democrática no País, bem como contra o latifúndio nacional e contra o imperialismo estrangeiro. Na 2ª onda, situada entre 1960 e 1970, o empresariado é visto como fraco e sem capacidade de exercer liderança, por não ter espírito nacionalista nem antiimperialista, não combater o latifúndio e não escolher os trabalhadores como parceiros preferenciais. Na 3ª onda, que ocorre da segunda metade da década de 1970 até meados dos anos de 1990, defende-se que o empresariado brasileiro atuou intensamente em todas as fases do processo de industrialização do País, mesmo durante os períodos autoritários do Estado Novo (1937-1945) e da ditadura militar, tendo também participação-chave na deposição de João Goulart (1964) e na Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988).

Como ressalta Mancuso, nos trabalhos mais recentes permanece a divisão. Os autores inscritos na chamada 4ª onda – segunda metade da década de 1990 até hoje – caminham rumo à descrença quanto à capacidade do empresariado nacional de conduzir ações coletivas em torno de propostas unificantes. Em função disso, ele teria dificuldades em influenciar o poder público a tomar decisões mais abrangentes, capazes de dar suporte e estimular os negócios privados no País. A razão para a fraqueza estaria na manutenção do sistema corporativista iniciado na era Vargas, que, embora abalado por grandes transformações, não foi totalmente suprimido do processo de intermediação de interesses. Com a Constituição de 1988, o governo federal perdeu os mecanismos de que dispunha para exercício do controle direto sobre o sistema, como a necessidade de autorização prévia para o funcionamento dos sindicatos e o poder de interferir no funcionamento dessas entidades. Contudo, foram mantidos os institutos da unicidade e da contribuição sindical, fundamentais para a sobrevivência dos traços básicos do corporativismo até os dias atuais. Este sistema, segundo a literatura, prejudicaria a organização para a ação coletiva por duas razões. A primeira é que, na eleição de líderes das confederações nacionais setoriais, as federações e associações de peso econômico menos expressivo têm o mesmo poder de voto que as mais expressivas, situação repetida em efeito cascata no âmbito estadual. E isso favorece a eleição de líderes de pouca expressão. A segunda causa da fraqueza política do empresariado seria a ausência de entidades de cúpula capazes de abrigar sob seu guarda-chuva os interesses multissetoriais.

Já para os autores da 5ª onda – primeira metade da década de 2000 até hoje –, a despeito da manutenção do corporativismo em suas linhas essenciais, a mudança de contexto gerada pela tendência de liberalização econômica, a partir da década de 1990, acabou por fortalecer o empresariado como ator político. Confrontados com o aumento da concorrência no mercado interno, pela maior facilidade de importações, e com os estímulos governamentais

ao aumento das exportações, assim como as negociações, ainda incipientes, sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), os empresários se viram forçados a intensificar a mobilização para a ação coletiva. Com movimentos como a redução do Custo Brasil¹⁸, liderado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), mostraram-se eficientes em assumir o papel de empreendedor político, passando a arcar com o custo necessário para a organização coletiva (MANCUSO, 2007).

Não é possível, aqui, dirimir dúvidas quanto à divergência de posições, dado que tanto os autores da 4ª quanto da 5ª ondas apóiam-se em argumentos substantivos para defender seus pontos de vista. Embora essa literatura não convirja para uma posição comum, ela nos permite identificar possíveis gargalos e estímulos à organização do empresariado para a ação coletiva em defesa dos seus interesses. Apesar de focada na organização do setor industrial, em um reflexo da perda de poder da elite agrária tradicional a partir da década de 1930 (ver Capítulo III), oferece-nos uma visão panorâmica da questão da intermediação de interesses entre o público e o privado ao longo do processo histórico. Dessa forma, destaca uma série de elementos a serem levados em conta quando da discussão específica sobre a ação coletiva do empresariado rural, tema da próxima seção.

1.5. A ação coletiva do empresariado rural brasileiro

Nos últimos anos, diversos autores debruçaram-se sobre a análise do impacto das transformações liberalizantes ocorridas na virada dos anos de 1980 para os de 1990 sobre a ação coletiva do empresariado industrial e financeiro. Já os reflexos da transformação do capitalismo brasileiro sobre a atuação do empresariado rural são abordados na literatura de forma desproporcional em relação a esses outros setores econômicos (IGLÉCIAS, 2007). Contudo, antes de entrar na avaliação do panorama atual, parece-me pertinente fazer uma breve reconstituição da relação entre os empresários ligados ao setor agrícola e o Estado nacional, a partir da interessante análise efetuada por Ortega (1998), baseada na adoção da teoria corporativista em concepção ampla.

Primeiramente, é preciso explicar que a noção antiga de corporativismo encontrava-se vinculada a regimes autoritários e contemplava uma colaboração interclassista que suprimia o

¹⁸ “Custo Brasil é a expressão que passou a resumir o conjunto de fatores que prejudicam a competitividade das empresas do país diante de empresas situadas em outros países” (MANCUSO, 2007: 137).

pluralismo político e ideológico. O novo corporativismo, ao contrário, fundamenta-se em sociedades democráticas e contempla a adesão voluntária das classes sociais e dos grupos de interesse aos processos de negociação. Em sentido amplo, como define o autor, o novo corporativismo pressupõe que:

Existe tendência de a sociedade organizar-se em corporações, cujas cúpulas passam a ser as responsáveis pelo processo de intermediação social. Essa leitura não requer como elemento necessário a existência de acordos tripartitos de concertação entre governos, sindicatos e organizações patronais para reconhecer a existência na sociedade do fenômeno corporatista, já que esses acordos de concertação seriam mais uma, entre outras, das manifestações possíveis de dito fenômeno social, manifestações estas que ocorreriam em determinado contexto” (ORTEGA, 1998:13).

Assim, não tenho a pretensão de adotar uma perspectiva das corporações como centro da vida política, o que negaria o pluralismo pressuposto na discussão sobre o processo de construção da agenda governamental. Percebo-as, como faz o Ortega, como uma das múltiplas manifestações presentes no processo democrático, capaz de nos oferecer uma oportuna visão sobre como evoluiu a representação de interesses no setor agrícola nacional. Recorrendo ao modelo desenvolvido por Moyano (1988), o autor sugere a identificação de três etapas no desenvolvimento agrícola de cada país, cada uma com tipo particular de organização do empresariado rural.

A primeira, que se desenrola nos estágios iniciais de desenvolvimento da agricultura, quando há grande heterogeneidade de culturas (cultivos) e pouca diferenciação socioeconômica entre os produtores, caracteriza-se por um modelo plurifuncional, no qual uma única organização encarrega-se tanto de atividades reivindicativas quanto de trabalhos de caráter mais geral. Nesta fase, a organização aproxima-se do corporativismo tradicional e as organizações atuam de forma defensiva e unitária. No caso brasileiro, segundo o autor, essa etapa tem início no final do século XIX, com a criação das Casas da lavoura do Estado de São Paulo e as Assembléias Agrícolas do Rio de Janeiro, que, no século seguinte, desdobram-se no surgimento de organizações sindicais/reivindicativas como a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB).

Na segunda etapa, o mundo agrícola e rural já apresenta uma crescente diferenciação socioeconômica, fruto da evolução do capitalismo, e as associações representativas do setor tendem a estabelecer algum tipo de especialização funcional, sobretudo com a distinção entre cooperativas e as organizações de natureza sindical/reivindicativa. Verifica-se, então, um declínio da ideologia ruralista presente no estágio anterior, com a ruptura do modelo de associações unitárias características do velho corporativismo. No caso brasileiro, esse estágio tem início na década de 1930, quando a crise do setor cafeeiro, até então hegemônico, leva as

oligarquias regionais a levantarem bandeiras reivindicativas em favor de outras culturas, quebrando a coesão até então existente entre os produtores rurais.

Por fim, verifica-se uma terceira etapa, correspondente ao período de integração da agricultura aos complexos agroindustriais, já discutida no Capítulo I. Esse processo, ressalta o autor, rompe definitivamente o antigo particularismo rural e agrarista, abordado em detalhes no Capítulo III. As transformações operadas no setor produtivo pelo processo de intensificação do capitalismo no campo alteram substancialmente o modelo de articulação de interesses no setor. Às voltas com uma série de questões, como as flutuações no volume de produção e seu impacto sobre a demanda por alimentos, mais o pequeno poder de barganha diante dos oligopólios, os produtores de todo o mundo passam a demandar proteções do Estado, o que estimula o surgimento de novas organizações de natureza sindical ou reivindicativa. Verifica-se, paralelamente, uma crescente especialização produtiva nas fazendas, que redundam em demandas específicas por produtos, criando dificuldades para a união em torno de objetivos comuns. Isso estimula o surgimento de várias entidades setoriais, organizadas em função do produto.

Em termos gerais, lembra-nos o autor, o empresariado do campo enfrenta uma série de dificuldades no seu processo de articulação de interesses, em função de características inerentes à sociedade rural, como a tendência ao individualismo gerada pelo alto grau de autonomia na gestão das atividades, o isolamento geográfico, a dispersão das propriedades e as diferenças de demandas estabelecidas em função do tamanho de cada propriedade e do tipo de produto no qual ela se especializa. Em regiões de grande diversidade da estrutura agrária e da especialização produtiva, tende a haver uma multiplicação das organizações de representação dos interesses rurais. Nas regiões mais homogêneas, ao contrário, haveria maior propensão à união dos produtores em torno de uma única organização (ORTEGA, 1998).

No caso brasileiro, o processo de intensificação do capitalismo no campo e sua crescente integração aos circuitos globalizados, equivalentes à última etapa indicada pelo autor, levaram à diversificação dos interesses envolvidos na relação entre o empresariado rural e o Estado, que passaram a ir além de tópicos tradicionais como garantia de preços, estoques reguladores, crédito agropecuário, assistência técnica e pesquisa e desenvolvimento. Ainda que estes continuem a integrar a pauta de negociações, verifica-se uma crescente demanda por políticas específicas para cada um dos ramos que compõem o agronegócio, embora haja reivindicações comuns a todos os elos da cadeia, como o combate às barreiras protecionistas adotadas pelos países centrais, negociadas pelo governo brasileiro em arenas

internacionais como a OMC e outras reuniões periódicas com instituições multilaterais (IGLÉCIAS, 2007).

Dentre as principais necessidades colocadas na pauta de negociações atual encontram-se reivindicações de caráter mais amplo, como uma política monetária pautada por juros moderados e uma política cambial que torne os produtos agropecuários e agroindustriais menos sensíveis às oscilações da moeda. Porém, há também demandas específicas, como a oferta de linhas de crédito especiais pelos bancos oficiais e a instituição de um seguro rural capaz de garantir renda mínima ao produtor e dar suporte aos investimentos em tecnologia, à criação de empregos e à participação do setor no mercado de capitais.

Como destaca Iglécias (2007), a cadeia do agronegócio também depende fundamentalmente do governo federal no que diz respeito a políticas capazes de atrair para o País recursos disponíveis nos fundos globais de investimentos para financiamento da agropecuária, há dois anos estimados em US\$ 165 bilhões. Outras questões determinantes para os produtores inseridos na cadeia são os investimentos públicos em órgãos voltados para a Ciência e Tecnologia e leis relativas a questões como meio ambiente, direito de propriedade da terra e regime de trabalho rural. Há, ainda, demandas relativas a logística e infra-estrutura de armazenagem, transporte e distribuição, além de regras sanitárias e leis de certificação, sendo estas últimas definidas pelas agências internacionais, porém dependentes das políticas de fiscalização instituídas no âmbito de cada país.

Para defender essas demandas, os interesses empresariais rurais encontram-se hoje organizados em eixos setoriais e regionais. No âmbito municipal organizam-se os sindicatos rurais, cuja atuação orienta-se pela especialização produtiva local. Estes se encontram agrupados na esfera estadual em federações de agricultura e pecuária, as quais, por sua vez, são agregadas no nível federal por uma associação de cúpula, a CNA. Esta coexiste e atua em permanente parceria com um grande número de entidades de alcance nacional organizadas por produtos, contabilizando entre seus filiados, em 2007, nada menos do que 2.127 sindicatos rurais locais, representados por 27 federações estaduais. Para se ter uma idéia da amplitude dos interesses defendidos pela entidade, no mesmo ano, como observado por Iglécias, encontravam-se organizadas no seu interior 22 comissões nacionais voltadas para o debate dos seguintes temas:

Assuntos fundiários, assuntos indígenas, assuntos do Nordeste, assuntos da pequena propriedade, borracha natural, cacau, café, cana-de-açúcar, caprinocultura, carcinicultura, cereais, fibras e oleaginosas, sisal, comércio exterior, crédito rural, endividamento, pecuária de corte, fruticultura, meio ambiente, Mercosul, pecuária de leite, trabalho e previdência social, suinocultura, cavalo, Amazônia legal e seguro rural (IGLÉCIAS, 2007:79).

Conta-nos o autor que, embora a CNA continue a ser a principal entidade de cúpula do empresariado rural, nos anos de 1990 houve uma grande multiplicação de associações no setor, já criadas sob o abrigo do agronegócio, destinadas a atuar nas arenas nacionais, mas, principalmente, nas internacionais. Verificou-se, ao mesmo tempo, uma crescente especialização por produto, encarregada da defesa de interesses específicos, que se mostra bastante atuante em segmentos como o de algodão e cana-de-açúcar. Em termos gerais, esse tipo de entidade procura promover a aproximação entre os diferentes atores envolvidos nas atividades do segmento, como produtores, exportadores, agentes governamentais, bolsas de mercadorias e empresas de logística.

Percebe-se, na atualidade, uma vasta rede de interação entre a cadeia do agronegócio e o Estado, considerando-se os três poderes e as esferas federal, estadual e municipal. Para sustentar essa relação, as entidades representativas do setor recorrem a uma variada gama de estratégias, como o *lobby* junto ao Legislativo, o empenho em eleger representantes de todos os estados e incluí-los nas comissões parlamentares dedicadas a temas do setor rural, o esforço para posicionar seus líderes em postos-chave do Executivo e uma série de ações capazes de capturar a simpatia e a atenção da opinião pública (IGLÉCIAS, 2007).

No Congresso Nacional, o principal braço de atuação do empresariado ligado ao agronegócio é a chamada Bancada Ruralista, hoje abrigada sob a definição de Frente Parlamentar da Agropecuária. Em setembro de 2009, essa frente formava a maior bancada da Casa, reunindo 231 deputados e 35 senadores (*Boletim Informativo da FPA*, N. 2, setembro de 2009). É preciso ficar atento, porém, ao fato de que essa frente conta com participantes de praticamente todos os partidos, inclusive os associados à esquerda, como o PT e o PSB. Será que se pode falar em unidade nesse grupo? Parece-me que a antiga Bancada Ruralista, no sentido antes atribuído à denominação, tinha como bandeira unificadora a questão da propriedade da terra, a qual não é tratada de forma unânime por todos os partidos com representantes na frente atual. Vigna (2007), por exemplo, manifesta estranheza quanto ao crescimento na bancada do número de parlamentares ligados ao PPS, que no passado recente sempre se mostrou amplamente favorável à questão da reforma agrária.

O fato é que a bancada comprometida com as causas da agropecuária tem atuação expressiva na defesa dos interesses do setor, enfrentando uma série de resistências às suas demandas. Em 2003, quando da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança, que, como observado anteriormente, recebeu na Casa 304 emendas, foi ela o canal de acesso ao debate para os grupos defensores da liberação dos alimentos transgênicos, representados pelas entidades de defesa do setor agropecuário, como a Associação Brasileira de Agribusiness, e

das indústrias de biotecnologia. Muitas das emendas apresentadas pela bancada foram elaboradas pela CNA, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Associação Nacional de Biossegurança (ANBIO) e a empresa Monsanto. Já os grupos de pressão que se posicionavam do outro lado do debate – o Greenpeace, o IDEC e a ONG “Por um Brasil Livre de Transgênicos” – usaram como canal para apresentação das suas emendas parlamentares ligados à bancada ambientalista e ao PT, particularmente aqueles aliados à então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva (TAGLIALEGNA E CARVALHO, 2006).

Atualmente, esta frente continua a manter posição bastante ativa no Congresso Nacional. Em setembro de 2009, por exemplo, encontrava-se empenhada na busca de aliados para o seu projeto de um novo Código Ambiental Brasileiro, em resposta ao Decreto 6.695/08, que, a partir de dezembro do mesmo ano, exigia que 20% das terras fossem destinados a Reserva Legal, percentual elevado para 35% na área de cerrado e 80% na Amazônia. Segundo a frente, caso não fosse modificada, a legislação colocaria na ilegalidade mais de 1 milhão de produtores rurais brasileiros. Na defesa do seu projeto, clamava pelo respeito ao pacto federativo, reivindicando que a União estabelecesse apenas as regras mais gerais da legislação ambiental, deixando as especificidades a cargo de cada estado (*Informativo da FPA*, N.2, setembro de 2009).

Segundo Vigna (2007), que classifica os parlamentares ruralistas como uma bancada de interesse particular, o grupo ganhou força no Congresso Nacional a partir da eleição para o Senado, em 2006, da ex-deputada Kátia Abreu, ex-líder da União Democrática Ruralista (UDR), ex-presidente da Federação da Agricultura do Tocantins e hoje à frente da CNA. A chegada da ex-deputada teria propiciado uma adesão explícita às causas ruralistas de diversos senadores que antes se mostravam simpáticos às demandas do setor sem, contudo, assumir apoio declarado. Da sua criação, em 1999, até 2007, a bancada teria acumulado uma série de conquistas oriundas das pressões sobre o Legislativo e o Executivo, como: i) a liberação dos transgênicos via Medida Provisória; ii) a aprovação da lei de Biossegurança; iii) a aprovação do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Questão da Terra (CPMI da Terra); e iv) os avanços na renegociação das dívidas dos grandes produtores rurais. Trata-se, na avaliação do autor, de uma bancada politicamente conservadora, que demonstra pouca firmeza no seu possível alinhamento com algumas teses progressistas:

Essa composição (maioria de integrantes oriundos de partidos não associados à esquerda) faz dos ruralistas um agrupamento politicamente conservador independente da defesa que fazem dos interesses dos grandes produtores rurais. Essa postura ideológica não impede que alguns de seus membros possam estar alinhados às teses progressistas, por exemplo, no que diz respeito à reforma política. É preciso ressaltar que essa disposição progressista dificilmente sobrevive a um confronto com os interesses originários da bancada. Entre a posição avançada na reforma política e a defesa da renegociação das

dívidas agrícolas, ficarão com a renegociação. Trabalhando, se possível, para que a posição progressista sirva de elemento de barganha política (VIGNA, 2007: 10).

Essa percepção nos chama a atenção para o risco de estigmatização dos parlamentares aliados à bancada, que pode inibir o engajamento explícito de alguns deputados e senadores simpatizantes às suas causas – situação reconhecida pelo próprio autor –, dificultando o real dimensionamento do tamanho do grupo. Talvez esteja aí uma explicação para a denominação atual – Frente Parlamentar da Agropecuária. Como bem observa Oliveira (2004), há interpretações diferenciadas sobre o *lobby* – prática que considero pertinente associar também à Bancada Ruralista –, orientadas pela sua origem: se parte de um grupo econômico poderoso, é um *lobby* do mal. Já se parte de uma ONG ambientalista, por exemplo, é um *lobby* do bem. Nesta tese, porém, a defesa de interesses por meio de estratégias de organização é considerada mecanismo característico da pluralidade democrática e peça-chave do processo de definição da agenda governamental. Logo, independente da sua origem, deve ser entendida como um instrumento legítimo à disposição dos atores que travam disputas nas arenas políticas.

Como aponta Iglécias (2007), o associativismo no setor agropecuário nacional difere historicamente daquele apresentado pelo empresariado industrial, assentando-se menos em entidades de cúpula e mais em organizações setoriais e regionais que tendem a conjugar lutas políticas pontuais com reivindicações mais abrangentes. A escassa literatura sobre a organização do empresariado rural no Brasil, particularmente a partir do fenômeno de conformação do agronegócio no País, parece indicar uma tendência de fragmentação da representação de interesses no setor, cada vez mais organizado em função de especializações produtivas. Dessa forma, a título de conclusão, adapto aqui algumas indagações feitas pelo autor, cujas respostas dependem de investigações mais específicas sobre o tema, mas que oferecem importantes orientações para a pesquisa de campo da tese: entidades de cúpula como a CNA conseguem agregar os interesses da totalidade do empresariado rural? No Brasil, é possível utilizar os termos agricultura e pecuária no singular, dada a inegável diversificação de culturas e de tamanho das propriedades rurais? Pode-se falar em uma identidade que unifique os integrantes da FPA em torno de causas comuns, apesar da sua composição tão heterogênea do ponto de vista da origem partidária dos parlamentares?

Considerações finais

Os estudos sobre a construção da agenda indicam que o longo caminho percorrido pelas políticas públicas antes da sua materialização na vida cotidiana não pode ser desvinculado do processo social mais amplo. Ao contrário do suposto em visões mais tradicionais da política pública como um processo linear de decisão, implementação e avaliação, esta é construída ao longo de um ciclo cujas correntes se movimentam em diferentes direções, sendo fortemente influenciadas pelas disputas que atores, grupos e movimentos sociais empreendem em arenas públicas como a mídia, o Executivo e o Legislativo. Nesses estudos, sobressai-se a percepção de que o conteúdo das políticas encontra-se fortemente associado à forma como o problema é percebido pela sociedade e pelos formuladores de políticas – em qual área ele se encontra inserido, suas causas, seus impactos sociais – razão pela qual a argumentação, os indicadores e os símbolos mobilizados nas arenas públicas mostram-se tão fundamentais.

O Modelo das Correntes Múltiplas parece-me importante por ressaltar a complexidade do processo político em meio ao qual se dá a construção da agenda, evitando simplificações quanto ao poder de determinados grupos em capturar a decisão pública de modo que ela seja um espelho dos seus interesses. Sua teorização fornece importantes indicações acerca de quais são os momentos de construção da agenda mais propícios à atuação dos grandes produtores rurais no sentido de influenciar o conteúdo das políticas relacionadas ao agronegócio, assim como das estratégias às quais eles podem recorrer e dos atores aos quais podem se aliar. Adicionalmente, ao se concentrar na análise de cada um dos fluxos que considera importantes na construção da agenda, Kingdon parece-me encontrar um equilíbrio entre o peso da argumentação e o peso da negociação nesse processo.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado, por sua vez, foi também adotado como fio-condutor da discussão com o objetivo de complementar a análise empreendida no anterior. Isso porque assumo o pressuposto de que as políticas públicas são construídas a partir de um *mix* de elementos – racionalidade, argumentação, barganha, manipulações, pressões, condições institucionais, interesses políticos etc. –, no qual não podem ser ignorados os apelos emotivos e as imagens sociais construídas em torno das questões. O *insigth* para recorrer ao modelo desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), na realidade, surgiu a partir da leitura dos trabalhos acadêmicos sobre o agronegócio no Brasil, que, ao abordarem a importância das imagens utilizadas para firmar a agricultura comercial e o produtor sulista como modelos ideais para um campo moderno e produtivo, pareceram-me remeter à argumentação

desenvolvida pelos autores. Considero essas imagens fundamentais para o esvaziamento das teses, pelo Executivo federal e pelos próprios empresários rurais, daqueles que advogam para o campo um modelo diferente do agronegócio, calcado na desconcentração da propriedade da terra.

Por meio da visão panorâmica sobre a intermediação de interesses entre o Estado e o empresariado de forma geral, procurei explicitar o contexto institucional no qual se desenrola essa interação, que tende a apresentar condições semelhantes para todos os setores econômicos com peso suficiente para abrir canais de negociação junto ao poder público. Já a atuação mais específica do empresariado rural e da Bancada Ruralista – ou da Frente Parlamentar da Agropecuária – foi aqui resumida com o objetivo de trazer à tona algumas variáveis capazes de contribuir para o entendimento do processo de construção da agenda de governo no âmbito das políticas públicas ligadas ao agronegócio na esfera nacional. Trata-se de um esforço de aproximação entre a literatura norte-americana e o objeto de investigação da tese, dado não terem sido encontrados trabalhos acadêmicos nos quais se verifique essa interação. Iglécias (2007) apresenta uma minuciosa avaliação sobre a ação coletiva do empresariado do agronegócio no Brasil, atendo-se mais especificamente a batalhas travadas na OMC, mas parece-me que ampliar a análise aqui empreendida estenderia a questão para muito além do objeto da tese.

É preciso ressaltar, mais uma vez, que as teorias sobre a construção da agenda e o processo de intermediação de interesses têm como foco o processo político mais amplo, desenrolado em âmbito nacional – e mais recentemente também o internacional. Seus elementos podem ser utilizados para a compreensão de como se definem as políticas públicas no âmbito municipal, mas considero que esse trabalho fica mais claro se a literatura sobre a construção da agenda for complementada com os principais elementos encontrados nos estudos sobre o poder local. Estudos que têm como alvo central a pergunta sintetizada por Dahl (1961) no seu clássico trabalho realizado na cidade norte-americana de New Haven – *Quem Governa?* –, e se dedicam, essencialmente, à análise de quem tem poder para influenciar a decisão pública na esfera do município.

As principais características desses estudos são apresentadas no Capítulo III, com o objetivo de analisar o tratamento da questão no Brasil, de forma a compreender como, no País, os municípios se inserem no processo político mais amplo e de que forma os estudiosos desse campo de pesquisa percebem a evolução das relações entre o poder público e os diferentes grupos, atores e movimentos da sociedade nesse nível de governo. É por meio dessa literatura que me proponho a construir uma ponte entre as discussões voltadas para a

construção da agenda, de caráter mais geral, e o âmbito local no qual se realiza a pesquisa empírica desta tese.

Capítulo III

Os estudos sobre poder local como instrumentos de análise do processo de formação da agenda de governo pela ótica do município

Neste capítulo, não tenho a pretensão de resenhar a ampla literatura que trata do tema do poder local. Primeiro, por não ser este o objeto direto da tese. Depois porque as discussões sobre o assunto apresentam grande diversidade de abordagens teóricas e metodológicas, especialmente se considerada a discussão internacional. Procuo apenas, por meio dos estudos voltados para o processo político e de tomada de decisão pública no âmbito municipal, particularmente aqueles realizados no Brasil, construir uma ponte entre a literatura sobre o processo de construção da agenda de governo, concebida para análises de políticas nacionais, e o *locus* de investigação desta tese: uma cidade do agronegócio da região brasileira de fronteira agrícola.

Inicio o capítulo apresentando o conceito de poder local e a pertinência do uso de estudos desenvolvidos na área para o objeto de investigação da tese. Procuo mostrar, primeiramente, que local e nacional são indissociáveis na conformação do todo, sendo imprescindível estabelecer um elo entre eles a fim de se entender o papel desempenhado pelos grandes produtores rurais na conformação das políticas públicas que afetam os seus interesses, de teor econômico e não-econômico. E que, para refletir sobre o processo de construção da agenda tendo-se como referência o âmbito do município, é preciso levar em conta particularidades do contexto local e as relações de parceria ou antagonismo que os grandes produtores estabelecem com outros atores igualmente importantes para as construções sociais que ocorrem nas cidades do agronegócio.

A seguir, parto para uma visão panorâmica da literatura internacional sobre o poder local, concentrando-me no debate norte-americano, de forma a apresentar os principais aspectos da clivagem entre elitistas e pluralistas, que oferece alguns indicadores úteis para a pesquisa de campo. Logo depois, discuto como, apesar de não ser diretamente citada nos primeiros estudos brasileiros sobre poder local, essa literatura forneceu as bases para as primeiras pesquisas realizadas na área. E que estas, pela fragilidade teórica e metodológica, acabaram por não se impor como referencial para entendimento da vida nos municípios brasileiros mais distantes dos grandes centros, fazendo com que, ao longo de décadas, esse

papel fosse cumprido pela obra paradigmática de Victor Nunes Leal – *Coronelismo, Enxada e Voto* (LEAL, 1993).

Logo depois, discuto como o processo de redemocratização do País, verificado ao longo dos anos de 1980 e 1990, mudou as bases de entendimento do poder local no Brasil, que foi então se distanciando da referência do coronelismo, de forma a incorporar uma percepção mais pluralista do processo público decisório, motivada principalmente pelas novas instâncias de participação da sociedade civil e redivisão do bolo tributário ensejadas pela Constituição de 1988. Procuro apresentar as principais características dessas instâncias, refletindo sobre como as premissas envolvidas na participação poderiam se apresentar em municípios ainda jovens como as cidades do agronegócio.

Na última seção, retorno à década de 1930, no ensejo de mostrar que, embora as novas instâncias participativas tenham estimulado o acesso de um número maior de atores ao processo público decisório no âmbito do município, características da política tradicional entranhadas na nossa história não foram varridas do mapa a partir da redemocratização do País. Assim, o que se assiste hoje é uma convivência entre essas práticas e as inovações introduzidas a partir das décadas de 1980 e 1990.

1.1. O conceito de poder local e sua pertinência para o objeto da tese

Se estamos falando sobre o processo de construção da agenda de governo, por que recorrer aqui à literatura sobre poder local, particularmente aquela desenvolvida no Brasil? Berry *et all* (2006), em uma proposta de reunir a teoria sobre grupos de interesse com o estudo da política no âmbito do município, destacam que, nos Estados Unidos, são enormes as diferenças entre o governo nacional e o governo local, seja em termos de escala, seja em termos de afluência dos grupos ao processo de decisão. Se isso é verdade para um município norte-americano, o que dizer da distância entre Washington, referência mais tradicional dos modelos sobre a construção da agenda de governo, e uma cidade brasileira da região de fronteira agrícola, unidade escolhida como *lócus* para a pesquisa de campo da tese? Adicionalmente, como se questiona no Capítulo II, estariam os macroprocessos nacionais desvinculados do local e vice-versa? Como observam Ruivo e Veneza:

Em termos científicos, e salvo talvez a exceção da antropologia, concedeu-se vantagem, senão exclusivo, ao nível macro e central da formação social, esquecendo-se por vezes que o macro é composto de uma constelação de micros e algo tem de existir para ser submetido à força centrípeta (...) Não é possível afinal entender o central sem o local, nem o local sem o central. Apesar de oposições pontuais, coabitam, são complemento direto um do outro (RUIVO E VENEZA, 1988:10).

Recorro aqui ao princípio da redução sociológica, que nos sugere não adotar conceitos científicos desenvolvidos com base em experiências vivenciadas em um contexto diverso do nosso como modelos ou paradigmas universais, sem levar em consideração as especificidades do ambiente no qual se realiza a pesquisa. Esses conceitos são muito úteis para subsidiar a discussão, porém como noções gerais, cujas escalas e princípios precisam ser aproximados do contexto da investigação. “A redução sociológica não implica isolacionismo, nem exaltação romântica do local, regional ou nacional. É, ao contrário, dirigida por uma aspiração ao universal, mediatizado, porém, pelo local, regional ou nacional” (GUERREIRO RAMOS, 1965:83).

Assim, os estudos sobre poder local são aqui utilizados com o objetivo de se tentar estabelecer uma interseção entre o *locus* micro da pesquisa de campo e o universo mais amplo a partir do qual se define o agronegócio no Brasil, retratado no Capítulo I, bem como os conceitos centrais do processo de construção da agenda de governo, tema do Capítulo II. Se a literatura sobre o processo de construção da agenda nos permite visualizar a importância da imagem social para o tratamento de determinada questão nas políticas públicas, assim como a movimentação de diferentes atores ao longo das diferentes fases do seu processo de construção, os trabalhos sobre poder local nos oferecem, principalmente, a oportunidade de elucidar aquilo a que se referem Berry *et all* (2006): as possibilidades e os canais de acesso dos diferentes grupos ao processo público de decisão, determinantes da sua capacidade de interferir no curso e no desenho das políticas.

Se queremos compreender a influência dos grandes proprietários de terra na conformação das políticas públicas pela ótica do município, também não podemos analisá-los isoladamente, pois o seu poder de interferir no processo decisório encontra-se fundamentalmente ligado às relações de forças e de cooperação que estabelecem com outros grupo e atores locais, assim como com o próprio poder público. Quando nos referimos ao poder local temos normalmente como unidade de referência a esfera do município. Porém, como nos lembra Fischer, o termo poder local abarca um significado muito mais amplo que o geográfico, pois possui também “um sentido de espaço abstrato de relações sociais”, indicando “movimento e integração de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns” (FISCHER, 1992:106).

Nas primeiras pesquisas sobre cidades, o objeto de análise era normalmente o governo local, com o foco da investigação direcionado para o poder político e a “a capacidade das elites dirigentes de atingir, perseguir ou combinar objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos” (GOHN, 2001:32). Como observa a autora, à medida que: i) a sociedade foi

se democratizando e outros atores ascenderam no cenário político e social; ii) ampliaram-se as formas de participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas; e iii) diversificaram-se as esferas decisórias do governo, bem como as formas de organização do cidadão comum e dos grupos políticos, tais estudos tomaram uma nova direção. Começaram então a se debruçar sobre o tema do poder local, cuja visão se estende ao conjunto de atores sociais envolvidos nas disputas travadas nas mais diferentes arenas públicas, e não apenas às elites dirigentes. Assim:

Invariavelmente a análise do local remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas... Ao se falar em local, alude-se ao conjunto de redes sociais¹⁹ que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores (FISCHER, 1992:106).

Acrescenta-se a essa definição a idéia de que o poder político não é prerrogativa exclusiva do Estado, o qual precisa coexistir “com outras organizações, com outras estruturas igualmente relevantes do ponto de vista da sua capacidade de determinar as trajetórias globais das sociedades”. Dessa forma, o poder local compreende “um complexo relacionamento entre o poder autárquico e uma rede de poderes difusos”, os quais assumem em relação ao Estado posicionamentos diversos, chegando, às vezes, a disputar com ele a capacidade de decisão em torno da ação pública (FELIZES, 2000: 4).

Embora a pesquisa acadêmica sobre poder local venha crescentemente se debruçando sobre o conjunto de atores sociais capazes de influenciar as políticas públicas, é amplamente reconhecido que sempre há indivíduos com maior capacidade de interferência no processo decisório, abrigados sob famílias, organizações, partidos políticos ou outras unidades de representação (POWERS, 1975). Quando procuramos analisar o poder local tendo como referência os interesses organizados, como ocorre nesta tese, a tendência é de se estabelecer uma correlação entre esses grupos e os interesses econômicos. Estes, segundo Daniel, dividem-se nos municípios urbanos em dois grupos principais: aqueles “ligados à produção dos meios de consumo coletivos, meios de circulação material e seus suportes físicos (obras e serviços urbanos)” e aqueles que dependem da “forma de aglomeração dos elementos que se justapõem no espaço urbano (uso, ocupação e parcelamento do solo)” (DANIEL, 1988:29). Não se trata, como esclarece o autor, de todo o conjunto de empresas instaladas na cidade, pois muitas delas, mesmo que de grande porte, muitas vezes não têm sua lucratividade tão

¹⁹ A autora, citando Villasante (1988), esclarece que o termo redes é usado com o significado de “comportamentos que se mantêm em uma estrutura social estável” (Fischer, 1992: 106).

atrelada às políticas adotadas pelo poder público nas duas áreas aqui delimitadas, mantendo-se, portanto, relativamente distantes do governo local.

Será, porém, a ação do empresariado local destinada a influenciar a agenda do governo do município limitada a temas de dimensão econômica e material? Daniel sugere, acertadamente a meu ver, que embora os interesses dos grupos econômicos se concentrem nas duas áreas especificadas, isso não significa que segmentos do empresariado local deixem de tentar influenciar a agenda de governo em função de fatores de ordem simbólica. Ou seja, eles também agem de forma a interferir no curso das políticas públicas por razões associadas ao que Daniel define como “poder social”. Assim, o conceito de poder local aqui adotado considera que este se conforma a partir de uma confluência entre esses dois tipos de poder.

O primeiro, de recorte material e econômico, é basicamente conduzido pelas empresas, as quais atuam de forma conjunta ou isoladamente, ou ainda por meio das associações formadas para representar os seus interesses. E como se constrói a teia de relações entre os interesses econômicos e o governo local? De acordo com Daniel, esses interesses procuram capturar o poder político local por meio de uma série de estratégias envolvendo a troca de obras, projetos, facilidades e concessões de serviços públicos por benefícios como o financiamento de campanhas eleitorais e a corrupção, a qual se manifesta principalmente por meio do pagamento de comissões ilegais. Agentes do poder público, ao mesmo tempo, tendem a assimilar práticas e a assumir comportamentos afinados com os interesses econômicos com os quais realizam as trocas políticas.

Já o poder social, segundo o autor, manifesta-se de duas formas nos municípios urbanos. Na primeira, ele tem à frente as elites locais, formadas por alguns grupos que se vêem como os mais competentes para conduzir e traçar o futuro da cidade, apresentando a si próprios como portadores naturais e exclusivos da razão e do esclarecimento. Neste sentido, vêem-se como uma antítese do que classificam como “povo”, termo normalmente associado à ignorância e passividade, características inibidoras de uma percepção realística de quais são as necessidades mais prementes do município. Para materializar seu poder social, tais elites normalmente se utilizam de um conjunto de instituições como clubes e associações empresariais, além de contarem com o respaldo da mídia local, que tenderia a mascarar os conflitos sociais existentes na cidade, apresentando-a como um espaço social homogêneo, em um processo de negação da identidade própria de determinados grupos e classes sociais.

A segunda modalidade de poder social indicada por Daniel e contemplada no conceito de poder local adotado na tese tem como referência os movimentos sociais, que, a exemplo das elites, constituem-se a partir de um recorte simbólico. De formação heterogênea, reúnem

uma série de atores conscientes da existência de algum tipo de carência que atinge diferentes pessoas e grupos sociais, utilizando entidades como os sindicatos e as associações de bairro como meios de difusão dos seus valores. É importante ressaltar a observação do autor de que a coesão desses atores não resulta do compartilhamento de carências econômicas, conclusão a que se poderia chegar pelo fato de a maioria habitar em espaços mais precários da cidade. Segregações socioespaciais, encontradas em qualquer cidade brasileira, resultam da capacidade individual e familiar de pagar mais ou menos pelo local de moradia. Mas os movimentos sociais se formam não em função do nível de renda dos seus componentes, mas sim, porque eles percebem compartilhar algum tipo de carência e problema, dispondo-se, portanto, a enfrentá-los por meio da organização coletiva (DANIEL, 1988).

Como veremos neste capítulo, a primeira forma de poder local distinguida pelo autor – a econômica – encontra-se no centro do recorte dos estudos norte-americanos realizados na área, particularmente na década de 1960. No caso brasileiro, ele também é destacado nos trabalhos pioneiros, porém associado ao poder simbólico. Inicialmente, este último aparece nas pesquisas nacionais tendo como ótica de análise o comportamento das elites locais. A partir do final dos anos de 1980 e da década de 1990, porém, quando se inauguram no País novas formas de participação da sociedade civil no processo público decisório, o olhar passa a ser direcionado também – ou principalmente – para o poder que se manifesta por meio dos movimentos sociais.

1.2. O debate norte-americano sobre o poder na cidade

No plano internacional, os estudos sobre poder local desenvolveram-se principalmente no âmbito da Ciência Política e firmaram três linhas explicativas centrais: o elitismo, o pluralismo e o marxismo (MARQUES, 2003). Esta última corrente elegeu como *locus* de investigação empírica os grandes centros urbanos, adotando “análises globalizantes, que identificam no espaço local apenas a forma específica da reprodução da sociedade capitalista” (COSTA, 1996: 114), razão pela qual não oferece contribuições substantivas para o entendimento das questões propostas na tese. As outras duas, embora apareçam apenas de forma difusa na literatura nacional, exerceram algum tipo de influência sobre os primeiros estudos envolvendo pequenos municípios brasileiros e oferecem alguns subsídios para a discussão aqui empreendida, tendo, portanto, seus principais elementos resumidos a seguir.

No caso da corrente elitista, embora os primeiros trabalhos relevantes tenham sido realizados por Robert e Helen Lynd na cidade norte-americana de Middletown, nos anos de 1920 e 1930 (CARVALHO, 1968)²⁰, o estudo mais emblemático do grupo é *Community Power Structure: a study of decision makers*, fruto de pesquisa feita por Floyd Hunter na cidade de Atlanta e publicado na primeira metade da década de 1950. Na sua análise da estrutura de poder em Atlanta, o autor resgata a perspectiva da teoria elitista clássica, segundo a qual toda sociedade é governada por uma pequena elite dirigente, que, em função da homogeneidade de interesses, teria grande capacidade de organização e, conseqüentemente, de exercer o domínio sobre as massas. Hunter transpôs para o âmbito local essa análise mais ampla, passando a defender que, nas cidades norte-americanas, o governo era dominado principalmente por uma pequena elite econômica e social, cujos interesses determinavam o curso das políticas públicas (HUNTER, 1953). Para o autor, “os ocupantes dos mais importantes cargos públicos e privados” da cidade “comungariam de um conjunto de valores e visões de mundo, teriam a mesma origem social e econômica e, além disso, se relacionariam no interior de uma rede de relações unificada” (MARQUES, 2003:28).

O estudo realizado em Atlanta identificou uma estrutura de poder piramidal, cujo topo era ocupado principalmente por empresários e lideranças políticas bem-sucedidas, mas apontou também a posição de destaque de profissionais engajados em quatro tipos de instituição – econômicas, governamentais, religiosas e educacionais –, bem como em três tipos de associação – profissionais, cívicas e culturais. Ressaltou, porém, que a capacidade mais ampla de influência encontrava-se nas instituições econômicas e governamentais, e nas associações profissionais. As demais teriam poder mais restrito, normalmente circunscrito a políticas envolvendo assuntos bastante específicos (MARQUES, 2003).

A partir da pesquisa em Atlanta, Hunter (1953) concluiu que o poder é socialmente estruturado principalmente a partir de uma relação dual entre autoridades econômicas e governamentais, envolvendo conexões entre indivíduos e grupos, os quais ora exercem o controle, ora são controlados. A uma de suas perguntas centrais – *o que confere poder a um grupo ou indivíduo?* – respondeu apontando elementos como riqueza, prestígio e *status* social, em uma indicação de que a capacidade de influenciar a decisão pública insere-se em um espectro muito amplo que a ocupação de cargos formais no governo. Hunter ressaltou que, embora não sejam sinônimos de poder, alguns indicadores podem ajudar na sua identificação: *Quem se beneficia? Quem governa? Quem ganha?* No primeiro caso, refere-se à distribuição

²⁰ Embora aponte o trabalho desses autores como marco inicial dos estudos sobre poder local, Carvalho (1968) observa que somente a partir de Hunter (1953) é que tais estudos ganharam sofisticação metodológica.

dos benefícios mais valorizados pela sociedade local, como os salários mais altos e os empregos mais seguros e interessantes. No segundo, à convergência entre a proporção de um grupo na população e a proporção da sua presença na ocupação dos cargos locais mais valorizados, considerando-se a super ou a sub-representação como indício de mais ou menos poder. Por fim, no terceiro, refere-se a quem consegue fazer prevalecer a sua posição em questões envolvendo desacordos, como impostos e regulação dos negócios.

A principal crítica à teoria elitista de que a concentração de poder nas mãos de uma elite econômica e social seria fruto da distribuição desigual de recursos como influência, renda e riqueza partiu de Robert Dahl no seu estudo *Who Governs?*, realizado na cidade de New Haven, no início da década de 1960. Para Dahl, os elitistas não colheram evidências empíricas de perpetuação de uma elite no poder, provando a prevalência dos interesses de um mesmo grupo nas decisões relevantes, em áreas diversas, por um longo período (DAHL, 1961). Como observa Abu-El-Haj, Dahl explicitou seis dúvidas acerca da relação “entre a desigualdade social, a igualdade política e o comando político”, as quais me parecem pertinentes para a pesquisa de campo:

A acumulação de recursos numa área, eventualmente, leva à acumulação de recursos noutras? As pessoas autorizadas a tomar decisões numa arena conseguem replicar a sua autoridade noutras? A liderança política tende a aglomerar-se e a formar um bloco unitário ou divide-se em grupos competitivos? A liderança política é receptiva ao poder econômico ou favorece os votos mais numéricos dos cidadãos comuns? Os padrões de influência e os arranjos políticos são estáveis ou são alvo de alternância? Quais são os motivos que mudam a liderança política? (ABU-EL HAJ, 2008: 167)

Dahl conduziu a pesquisa em New Haven a partir da seguinte indagação: *a forma como os recursos políticos são distribuídos encoraja a oligarquia ou o pluralismo?* Procurou mostrar, então, que, ao longo de dois séculos, influenciados pela industrialização, crescimento e ampliação da sofisticação econômica da cidade, os recursos necessários para se ter influência sobre o governo passaram por um amplo processo de fragmentação e dispersão. O resultado da mudança é que o controle do poder local foi passando gradualmente de uma estrutura oligárquica – assentada em famílias tradicionais locais – para uma situação mais plural. Primeiro, ascenderam os homens de negócios e os empreendedores que passaram a dominar a vida econômica de New Haven e, posteriormente, outros grupo sociais emergentes do crescente processo de urbanização (DAHL, 1961). Dentre tais grupos, muitos oriundos de massas populares, compostas, por exemplo, por imigrantes, proletários e classes médias baixas, as quais passaram a utilizar o voto como instrumento de pressão para o atendimento das suas demandas. Esse processo foi levando a uma progressiva diversificação dos grupos políticos influentes, os quais tiraram do centro do poder as famílias tradicionais da cidade,

crescentemente deslocadas da política para as atividades educacionais e culturais (ABU-EL HAJ, 2008).

De forma resumida, pode-se afirmar que os autores inseridos na tradição pluralista, cujas conclusões se aplicaram tanto ao poder geral nos Estados Unidos quanto ao caso de New Haven, reconhecem que a renda e a riqueza encontram-se distribuídas de forma desigual. Defendem, porém, que essa desigualdade se dispersa entre os diferentes grupos organizados na sociedade, dado que nenhum deles consegue monopolizar a totalidade dos recursos disponíveis, de forma a controlar simultaneamente todas as decisões, em todas as áreas. Em função disso, argumentam, as pessoas tendem a se organizar em grupos de interesse econômico e não-econômico para, por meio de pressão coletiva, tentar influenciar a opinião pública e os agentes do governo. Diante do fato de que nenhum desses grupos detém o poder total, eles se vêem forçados a formar coalizões temporárias em torno de determinadas questões, a fim de que o seu interesse prevaleça sobre o interesse dos demais (DOMHOFF, 2005). Como observa Marques:

Para o pluralismo, em um primeiro patamar analítico quem governa são os partidos políticos, organizações de galvanização de interesses e canalização de participação. Essas organizações disputam eleições pelo controle do governo e, portanto, governam. Entretanto, a própria literatura pluralista afirma que na operação dos sistemas políticos, os partidos são reduzidos a pouco mais que grupos de interesse ou conjuntos de indivíduos com valores, propósitos e demandas comuns. A unidade básica da política seria, portanto, os grupos de interesse” (MARQUES, 2003:31).

A clivagem entre elitistas e pluralistas nos Estados Unidos também foi muito matizada pela questão metodológica. Embora tenha apontado vários indicadores capazes de denotar a influência de uma pessoa ou grupo no município, Hunter (1953) recorreu ao método reputacional para definir a estrutura de poder local em Atlanta. Em termos resumidos, a metodologia consiste em eleger alguns juízes – pessoas reconhecidamente importantes no local, seja pela ocupação de um cargo valorizado, seja por seu *status* social – para indicar quem são o indivíduos mais poderosas do lugar. Dahl (1961), por sua vez, utilizou em New Haven o método decisional, no qual se observam uma série de decisões envolvendo questões importantes e polêmicas para a comunidade local, procurando identificar quem prevaleceu nas disputas.

Embora o debate norte-americano tenha reverberado pouco nos estudos brasileiros sobre poder local, a disputa travada entre elitistas e pluralistas ao longo da década de 1960 oferece elementos elucidativos para a análise aqui proposta, dentre elas alguns aspectos que serão retomados no capítulo de detalhamento da metodologia utilizada para a pesquisa de campo desta tese. Do ponto de vista da argumentação pluralista, uma questão fundamental é a

nítida associação que Dahl (1961) faz entre a fase oligárquica experimentada por New Haven e o pequeno porte e baixa sofisticação econômica da cidade.

À medida que o município foi se industrializando, observa o autor, verificou-se uma crescente separação entre riqueza e posição social. Ao tornar-se mais complexa, a cidade assistiu à ascensão social de grupos e atores que não eram, necessariamente, os controladores dos recursos econômicos locais. Trata-se de conclusão importante para este estudo, pois um dos fatores que levou à premissa da existência de barreiras a uma situação oligárquica de poder nas cidades do agronegócio da fronteira agrícola foi exatamente o fato de que, embora a vida econômica gire em torno dos negócios associados ao campo, esse tipo de município envolve atividades diversificadas e sofisticadas, como unidades de pesquisa, laboratórios, agroindústrias e fornecedores assentados em ramos variados, muitos deles conectados ao mercado global, além de reunirem migrantes já fixados e profissionais oriundos de diversas partes do País. Ou seja, embora sejam normalmente de pequeno ou médio porte, tais cidades distanciam-se muito da estrutura urbana e social de baixa complexidade associada no passado aos municípios brasileiros mais distantes dos grandes centros, assentada na agropecuária mais tradicional (CARVALHO, 1968). Terá essa conformação econômica tão particular contribuído para a conformação de um ambiente local mais plural, no qual os grandes proprietários de terra precisam compartilhar seu poder de influenciar as políticas públicas com outros grupos também detentores de recursos econômicos e sociais? Será o desenvolvimento de diferentes elos de uma mesma cadeia produtiva capaz de criar um ambiente econômico sofisticado a ponto de interferir na estruturação social do poder local?

Outro ponto fundamental é a importância conferida aos grupos de interesse – caso no qual se inserem os grandes proprietários de terra – quanto à sua capacidade de influenciar a ação pública. Na teoria pluralista sobre o poder local, são eles – os interesses organizados – a chave para se entender quem controla as decisões na cidade. Se no plano nacional são amplamente conhecidas as estratégias de ação desses grupos, conforme se discute no Capítulo II, elas não parecem tão claras quando se tem como foco de análise a esfera municipal. Como observam Berry *et all* (2006), há uma série de diferenças entre os planos nacional e local – os autores comparam 8 cidades de Massachussets com Washington. Dentre elas pode-se destacar: i) à medida que diminui o porte da cidade, por exemplo, ampliam-se as possibilidades de que os governantes locais tenham relações de amizade e/ou vizinhança com os integrantes dos grupos de interesse, situação capaz de facilitar uma aproximação entre as partes; e ii) como também é menor a demanda por atenção, no plano municipal torna-se mais

fácil que grupos com menor suporte econômico vocalizem suas demandas junto ao poder público.

Neste ponto, é preciso lembrar, como se registra no Capítulo II, que os governantes não se limitam a dar respostas ao interesses organizados, devendo-se levar em conta na análise de como se dá a formação da agenda o relativo espaço de autonomia preservado pelo Estado no processo decisório. Essa autonomia relativa manifesta-se de forma clara nos estudos sobre poder local realizados no Brasil com o objetivo de analisar as novas formas de participação da sociedade civil no processo decisório municipal, instituídas principalmente a partir da Constituição de 1988. Aparece de forma mais explícita, como veremos à frente, na comparação que Avritzer (2008) faz entre o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos Municipais de Políticas e os Planos Diretores Municipais, procurando salientar, dentre outros aspectos, como a vontade dos governantes interfere no desenho e nos resultados dessas instâncias participativas.

Quanto à teoria elitista capitaneada por Hunter (1953) no campo dos estudos sobre poder local, é nítida a associação entre o objeto de investigação desta tese e a idéia de que, em função da distribuição desigual dos recursos privados, os diferentes grupos têm também capacidades diferenciadas de interferir no jogo e na construção das políticas. E que assim o governo nem sempre busca respostas para o interesse geral, tendendo a privilegiar no processo de construção da agenda as demandas dos grupos economicamente mais bem-sucedidos (DOMHOFF, 2005). É importante refletir, porém, sobre como isto se manifesta no âmbito local, particularmente quando falamos de municípios pequenos, onde me parece haver duas características atuando em direção contrária no que se refere aos estímulos à criação de um ambiente mais plural de poder.

Como estímulo positivo, considero o fato de o cidadão encontrar-se mais próximo dos governantes, tendendo a reagir mais prontamente a tentativas de não contemplação dos seus interesses nas políticas públicas, nem que seja por intermédio do voto. Como estímulo negativo, o fato de que focos históricos de resistência à prevalência dos interesses das elites nas políticas públicas – sindicatos, ONGs e movimentos sociais – não se encontram fortemente organizados nos pequenos municípios, ao contrário do verificado nos grandes centros urbanos. Adicionalmente, a mídia local, um dos mecanismos de controle da ação pública, não tem a mesma visibilidade e espírito de denúncia que a mídia nacional, no último caso por ser de propriedade ou depender financeiramente de um número mais reduzido de grupos econômicos.

Em resumo, ao destacar aqui os principais aspectos da clivagem entre elitistas e pluralistas, não tenho a intenção de definir uma posição em relação à possível estrutura de poder existente nas cidades do agronegócio. Como nos lembra Carvalho (1968), a análise feita por Walton²¹ a partir de 33 estudos de comunidade realizados nos Estados Unidos mostrou que a oposição estabelecida entre as duas correntes era por demais limitada para abarcar as múltiplas realidades encontradas nas pesquisas sobre a estrutura de poder local. Nesses estudos, Walton identificou quatro diferentes estruturas de poder: i) piramidal, na qual há predomínio de um grupo; ii) faccional, caracterizada pela competição entre pelo menos duas facções; iii) coalicional, baseada em coalizões temporárias, e iv) amorfa, sem modelo definido de liderança. O trabalho de Walton e outros pesquisadores, conforme observado por Carvalho, deixou clara a necessidade de que sejam adotadas tipologias mais flexíveis nas pesquisas circunscritas nesse campo de estudos, capazes de abarcar a grande diversidade de situações encontradas em cada contexto particular.

Como veremos mais adiante, ainda neste capítulo, o objeto da tese encontra-se ancorado na percepção de que a forma de inserção dos grupos privados no poder local, como nos lembra Kerbauy (2000), tende a se tornar mais complexa à medida que: i) crescem a urbanização e a conexão local-global; ii) amplia-se o alcance das diferentes formas de comunicação; iii) multiplica-se a presença dos braços da União no espaço local, reduzindo a necessidade de intermediação entre o cidadão e o Estado; iv) consolidam-se novas formas de participação da sociedade civil no processo público de tomada de decisão; e v) manifestam-se particularidades do contexto local, muitas vezes associadas a características da política nacional. Contudo, como se discute a seguir, os primeiros estudos sobre poder local no Brasil, realizados em um tempo histórico diverso do atual, na maioria das vezes se limitaram a investigar se o controle do governo e da decisão pública distribuía-se de forma elitista ou pluralista, embora não fizessem referências mais substantivas ao debate internacional.

²¹ WALTON, John. "Discipline, Method, and Community Power: a Note on the Sociology of Knowledge", *American Sociological Review*, XXXI, pp. 684-689, 1966.

1.3. Os primeiros estudos sobre poder local no Brasil e o papel referencial de Victor Nunes Leal

Idéias negativas sobre os municípios mais distantes dos grandes centros urbanos aparecem na literatura brasileira desde autores clássicos como Oliveira Viana²² e Nestor Duarte²³, sempre com uma noção do local em oposição ao nacional, a qual persistiu até aproximadamente os anos de 1980. Ao longo de décadas, prevaleceu no imaginário nacional a idéia de que nas pequenas e médias cidades do chamado interior, a dinâmica política e social era marcada pelo controle oligárquico e/ou familiar do poder local, a apropriação do público pelo privado e as relações paternalistas²⁴, clientelísticas²⁵ e patrimonialistas²⁶ entre a administração municipal e os atores mais proeminentes do lugar. O município era, por excelência, o espaço de captura do Estado pelos interesses das elites locais, particularmente as econômicas e as sociais (COSTA, 1996; KERBAUY, 2000; ALMEIDA E CARNEIRO, 2003; DOMBROWSKI, 2008).

A maior parte dos estudos nacionais contemplando a clivagem elitismo X pluralismo foi produzida do final dos anos de 1940 até o final da década de 1960, sendo divididos por Carvalho (1968) em dois grupos principais: os estudos políticos e os antropológicos. De forma geral, segundo o autor, os estudos inseridos no primeiro grupo são metodologicamente fracos e alheios à teoria internacional sobre o tema, concentrando-se na descrição dos partidos políticos locais e as brigas de família. As lideranças do município, por exemplo, eram definidas por meio de uma combinação entre reputação e posição, que levava em consideração quem eram as pessoas reconhecidas como influentes no local ou que ocupavam cargos de destaque como o de deputado, prefeito e vereador. Isso, porém, sem a eleição de juízes que pudessem fazer tais apontamentos, ou a realização de testes sociométricos ou entrevistas estruturadas. Ou seja, sem contemplar preceitos mínimos das metodologias

²² VIANA, O. *Problemas de Política Objetiva*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1930. APUD Costa (1996).

²³ DUARTE, N. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1966. APUD Costa (1996).

²⁴ “(...) Paternalismo indica uma política social orientada ao bem-estar dos cidadãos e do povo, mas que exclui a sua direta participação: é uma política autoritária e benévola, uma atividade assistencial em favor do povo, exercida desde o alto, com métodos meramente administrativos. Para expressar tal política, nos referimos então, usando de uma analogia, à atitude benevolente do pai para com seus filhos ‘menores’ (BOBBIO, 2004, p. 908-909).

²⁵ O clientelismo, “de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997:133).

²⁶ O patrimonialismo consiste na centralização e administração do Estado de forma a favorecer determinada camada político-social. Tem como características-chave o personalismo e a despreocupação em distinguir o público do privado (CAMPANTE, 2003).

empregadas nos estudos norte-americanos, e sempre sem levar em conta a perspectiva decisional adotada pelos pluralistas nas pesquisas realizadas naquele país.

Já o segundo grupo, o de estudos antropológicos, reúne trabalhos produzidos por pesquisadores brasileiros e norte-americanos. Neste caso, destaca ele, trata-se de trabalhos de qualidade, mas o sistema político local não é o alvo do interesse do pesquisador, aparecendo apenas como parte da vida em comunidade, normalmente associado com a questão da estrutura familiar ou do sistema de estratificação social. Uma vez que não tinham como objeto a questão da estrutura de poder, os autores não se preocupavam, por exemplo, em definir técnicas específicas para identificar quais eram os líderes locais.

Ressalta Carvalho que é difícil estabelecer uma comparação entre esses primeiros estudos brasileiros e os trabalhos norte-americanos empreendidos na época. Isso porque a pesquisa nacional, ao contrário daquela realizada nos Estados Unidos, concentrou-se em municípios de baixa complexidade na sua estrutura de poder. Em praticamente todos os casos, o *locus* de análise eram cidades com menos de 10 mil habitantes e atividade econômica reduzida à agricultura e criação de gado. Talvez em função disso, tais estudos normalmente tinham dentre seus objetivos principais apenas investigar se a política local era ou não de controle familiar, sendo este entendido como sinônimo de domínio oligárquico. A ausência desse tipo de controle, em contrapartida, era vista como sinal de uma situação de compartilhamento democrático do poder. Em todos esses estudos, destaca ele, ficou clara a fragilidade metodológica do caminho escolhido para a investigação, diante da impossibilidade de precisar, por exemplo, quantas famílias eram necessárias para se definir o controle oligárquico do poder local. Ou seja, as pesquisas careciam não apenas de maior rigor, mas da própria definição de padrões que permitissem analisar o resultado daquilo que se pretendia identificar (CARVALHO, 1968).

Dessa forma, dentre os estudos sobre municípios brasileiros realizados até a década de 1960, o que acabou por se firmar como referência para a compreensão da estrutura de poder local no País foi *coronelismo, enxada e voto*, publicado por Victor Nunes Leal em 1948. Na obra, Leal (1993) conta como evoluiu o município brasileiro entre o período colonial e a Constituição de 1946, considerando questões como suas atribuições e sua legislação eleitoral. Estabelecendo pela primeira vez uma ruptura da dicotomia local X nacional, a obra se destaca principalmente por mostrar que, na Primeira República, momento histórico compreendido entre 1889 e 1930, era a partir do município que se desenvolviam as relações de poder no Brasil. Isso por meio da arregimentação das oligarquias locais, peças-chave de um sistema político batizado pelo autor de coronelismo, termo que, a partir de então, foi amplamente

difundido nas pesquisas brasileiras em Ciências Sociais voltadas para a compreensão do processo político nos municípios mais distantes dos grandes centros urbanos.

O termo, no sentido empregado por Leal, compreende um sistema político baseado em “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 1993:40). A essência desse compromisso residia na oferta, por parte dos chefes locais, de total apoio aos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, em troca de carta branca para uma série de ações no âmbito local, muitas vezes assumindo prerrogativas que seriam do poder público, como a nomeação de funcionários ligados à máquina estatal.

Observe-se nesta definição que, ao contrário do que poderia sugerir uma análise mais apressada da obra do autor, o coronelismo não se fundava em um predomínio da esfera local sobre a estadual e a nacional. Como ressalta Carvalho (1997), a instauração da República no Brasil, ocorrida em um momento de decadência financeira dos cafeicultores, foi acompanhada da instituição do federalismo, que colocou na cena política um novo e poderoso ator, o governador de estado, em substituição ao presidente de Província existente no período imperial. Enquanto este último era indicado pelo poder público, podendo ser substituído a qualquer momento, o primeiro garantia sua autonomia em relação ao poder central por ser conduzido ao cargo via eleição, tornando-se o chefe da política estadual. Garantia, assim, poder suficiente para arregimentar em torno da sua liderança as enfraquecidas oligarquias locais e regionais.

Leal define o coronelismo como o pilar da “política dos governadores”, arranjo atribuído ao presidente Campos Sales (1898-1902) que tinha dentre seus princípios a garantia de eleição para o Legislativo federal apenas dos candidatos listados pelos chefes dos Executivos estaduais. Essa relação de proximidade entre coronéis e governos estaduais processava-se normalmente à margem da lei. Ainda que seu poder não fosse oficializado, coronéis gozavam de privilégios extralegais para agir com liberdade em suas localidades. Por sua vez, o governo estadual, segundo o autor, tinha força aglutinadora, que se ampliava em função das restrições impostas ao município, predispondo o eleitorado na direção da situação.

Embora o coronel não fosse necessariamente um proprietário de terras, este teve papel central no sistema político analisado por Leal, dado a sua preponderância no comando de diferentes aspectos da vida local. O coronel era personagem com notória liderança na sua região, a qual se potencializava graças ao seu poderio político e social. Este se refletia na influência que os coronéis tinham sobre seus seguidores, no desempenho de funções policiais,

no domínio de cargos públicos, graças ao acordo estabelecido com o governo estadual, e no comando de esquemas que aglutinavam votos de cabresto. Para comandar esse esquema, os coronéis faziam uso do seu poderio econômico, já que normalmente eram donos de grandes propriedades rurais. Seus seguidores, além de poucos recursos, não tinham perspectivas ou escolaridade, sendo presa fácil para relações de manipulação. Em suma, coronéis eram chefes políticos responsáveis pelo desenvolvimento local, realizando pequenas obras, tirando documentos, adquirindo bens duráveis e não-duráveis para seus seguidores. Custeavam, ainda, os gastos das eleições, inclusive a compra de votos. As eleições, assim, configuravam-se nessas localidades como processos previsíveis de escolhas, emanando a falta de espírito público do plano regional para os âmbitos estadual e federal.

Coronéis ocupavam vazios deixados pelo Estado no âmbito local. Logo, para eles, era fundamental a rarefação do poder público ou, pelo menos, sua fragilidade em alguma dimensão (política, administrativa, eleitoral etc). Mesmo que o Estado adquirisse capilaridade, os coronéis podiam manter vivo esse sistema, caso se aliassem aos governos estaduais, estabelecendo uma relação de reciprocidade: enquanto governos estaduais apoiavam com recursos extras os municípios governados por amigos, os coronéis garantiam votos para os aspirantes a cargos públicos aliados no âmbito estadual.

Leal relaciona como aspectos fundamentais do coronelismo: (a) a importância, para esse sistema, de uma série de favores pessoais que contribuíram para firmar o paternalismo; (b) a falta de cultura da população rural; (c) o uso de práticas como o filhotismo²⁷, favorecendo os aliados políticos; o mandonismo²⁸, estabelecendo estruturas oligárquicas e personalizadas de poder, além de sanções aos adversários; e a utilização desenfreada dos recursos públicos para o atendimento de interesses privados; e (d) a fragilidade dos compromissos políticos, muitas vezes restritos a uma ou poucas eleições.

Outra importante base para a manutenção do sistema coronelista, segundo o autor, era a histórica fragilidade financeira dos municípios brasileiros, que se manteve durante a Colônia, o Império e toda a Primeira República. Ao longo deste último período, quando se

²⁷ Filhotismo é a prática segundo a qual personagens externos à lógica estatal promovem o ingresso de seus afilhados políticos no aparelho de Estado. Note-se que, para isso, os que empreendem esse procedimento têm que se valer de suas relações pessoais com governantes e seu acesso à lógica estatal (CARVALHO, 1997).

²⁸ O mandonismo guarda relação com a existência, no âmbito local, de estruturas de poder oligárquicas e personalistas. “Talvez seja o conceito que mais se aproxime do de caciquismo na literatura hispano-americana. Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional.” (CARVALHO, 1997:133).

verifica efetivamente o fenômeno do coronelismo, a receita municipal tinha de sair das fontes tributárias estaduais, que costumavam ser deficitárias. Essa anemia financeira, afirma, era bastante conveniente para aumentar a dependência em relação ao estado e à União, favorecendo a submissão política dos chefes locais.

Adicionalmente, diz ele, verificava-se uma drenagem da receita pública do interior para os centros urbanos maiores, onde estavam concentrados os interesses da indústria e do comércio. Mas como os governos conseguiam conservar os favores do eleitorado do interior quando se mostravam mais favoráveis às demandas dos centros urbanos? No plano puramente político, diz o autor, isso se explica pela falsificação do voto, pela completa submissão da vida do interior ao poder público estadual e pela situação de dependência, que forçava os chefes locais a serem governistas. No plano econômico, interessava aos proprietários de terra a manutenção de governos que se sucediam sem mexer na estrutura rural do País e, em épocas de crise, protegiam os preços dos produtos agrícolas e concediam moratória de dívidas relacionadas à produção agrária.

O autor deixa claro, ainda, que a vigência do sistema coronelista também foi fortemente influenciada pela distribuição da população brasileira ao longo do território nacional. Segundo ele, pelo recenseamento de 1940, naquela época, 84,36% dos habitantes do País viviam em municípios do interior, onde predominava o elemento rural. E o trabalhador do campo era, então, ignorante e desamparado, tornando-se mais suscetível a uma série de manipulações.

Outro importante pilar do coronelismo era a organização policial e judiciária vigente no Brasil, que durante toda a Colônia e praticamente todo o Império operou de forma não independente, sendo permanentemente submetida a uma série de ingerências políticas. Um componente da organização judicial importante para a manutenção do coronelismo era o júri popular na esfera criminal, cuja seleção era influenciada pelo chefe local, garantindo impunidade a seus capangas. Ou seja, o coronel é fruto de um processo histórico, iniciado ainda no período colonial, quando não havia uma definição clara das atribuições das diferentes autoridades que acumulavam os poderes administrativos, judiciais e de polícia.

Definindo o coronelismo como uma forma de incursão do poder privado no domínio político, Leal conclui que esse sistema apresentava os seguintes traços principais: i) era típico de municípios de base rural; ii) encontrava-se bastante atrelado ao isolamento, pois seu poder se reduzia à medida que aumentavam as atividades de comércio e indústria; iii) teve estreita relação com a decadência do privatismo no Brasil; iv) era claramente governista; v) teve suas bases corroídas pelo avanço da produção industrial, a redução do poder econômico dos

fazendeiros, o crescimento da população e do eleitorado urbanos e a expansão dos meios de comunicação e transporte; e vi) embora diversos elementos nele existentes possam ser observados desde o Império ou a Colônia, foi um fenômeno característico da Primeira República no Brasil (LEAL, 1993).

Este último ponto é importante para a compreensão de como evoluíram os estudos sobre poder local no País, pois, embora o autor confine o sistema coronelista à Primeira República, a referência continuou a ser usada neste campo de pesquisa até aproximadamente a década de 1980. Somente a partir de então, quando se inicia o processo de redemocratização do Brasil, cristalizado na Constituição de 1988, que amplia as formas de participação da sociedade civil no processo público decisório municipal, é que se parte para uma ressignificação do local no imaginário nacional (COSTA, 1996; KERBAUY, 2000). Talvez, como argumentam Dias (1995) e Kerbauy (2000), pelo papel secundário reservado aos municípios entre o golpe militar de 1964 e a redemocratização do País, que redundou em um vazio de novas teorias substantivas sobre o tema do poder local no Brasil.

Tarata-se, como defende Kerbauy, do uso de uma literatura desconectada do seu tempo histórico, pois o poder dos antigos coronéis encontrava-se atrelado não apenas à posse da terra, mas à situação de isolamento dos municípios do interior. Esta começou a ser rompida no período pós-1964 pelo acelerado processo de urbanização do País, que favoreceu a emergência de novos grupos sociais, não mais ligados somente à grande propriedade agrária, mas também à indústria, ao comércio e às profissões liberais. Com o surgimento de novos atores políticos, o coronel passou a dividir a sua liderança no âmbito local/regional e a própria responsabilidade por mediar a defesa dos interesses municipais junto aos governos estadual e federal. O poder político local, destaca a autora, foi então aberto para outros atores, como partidos políticos, sindicatos e órgãos da burocracia governamental. Adicionalmente, os municípios mais distantes dos grandes centros foram progressivamente saindo da sua situação de isolamento por causa de transformações como o seu crescente processo de urbanização, a integração do sistema de comunicação e o próprio crescimento da participação política do eleitorado brasileiro (KERBAUY, 2000 e 2007). Em resumo, embora o coronel – no sentido do “mandão” local – possa ter subsistido à modernização do País, como defende Martins (1994) ao se referir ao amplo controle regional mantido por um senador do estado do Maranhão, o coronelismo é historicamente datado, não encontrando na realidade atual os elementos necessários à sua reprodução (CARVALHO, 1997; KERBAUY, 2000). Do ponto de vista político, há de se destacar, também, que importantes transformações se processaram na década de 1970, motivadas principalmente pelo embate entre novos atores sociais que

ascenderam à cena política – as comunidades eclesiais de base ligadas à Igreja Católica e os movimentos sindicais do ABC paulista, por exemplo – e assumiram posição de confronto com o regime autoritário inaugurado em 1964. Foi a partir dessa efervescência de novas formas de organização da sociedade civil, veremos a seguir, que começaram a ser moldadas as novas bases para a compreensão do poder local no Brasil (COSTA, 1996).

1.4. O processo de redemocratização do País e a virada nos estudos sobre o poder local

Embora os estudos brasileiros sobre poder local tenham começado a abandonar o referencial teórico do coronelismo apenas a partir dos anos de 1980, a democratização do processo público decisório no âmbito do município brasileiro teve seus primeiros impulsos ainda na década de 1970. Foi quando algumas cidades governadas pelo então MDB, a despeito da centralização política e administrativa patrocinada pelo regime militar, começaram a implementar políticas de participação da sociedade civil. Com base em casos analisados por outros autores, Souza (2001) conta que essas experiências ocorreram em cidades como Piracicaba (SP) e Lages (SC), no período 1977-1982. A primeira teve como foco principal o processo orçamentário e a segunda pequenas ações no campo das políticas urbanas. Em Piracicaba, a participação foi estimulada por meio da criação de uma série de conselhos, geralmente de caráter apenas consultivo, os quais não tiveram prosseguimento na administração seguinte. Em Lages, por causa de falta de organização da sociedade local, a própria prefeitura tentou estimular a formação de associações comunitárias para que algumas obras fossem decididas por meio de parceria entre o poder público e a comunidade, mas o que acabou apresentando resultados mais concretos foi apenas o sistema de mutirão para construção de casas destinadas à população de baixa renda.

Pelo pioneirismo da iniciativa, ainda em um ambiente de ditadura militar, tais experiências passaram a ser tidas como paradigmáticas em termos da criação de novos canais de participação da sociedade civil no processo decisório municipal. Mas foi nos anos de 1980, como se observou anteriormente, que ocorreram as principais transformações redefinidoras da percepção sobre o poder local no Brasil. Foi esta a década do início da redemocratização do País, com a realização de eleições diretas para os governos estaduais, já em 1982, e a escolha, por um colégio eleitoral, de Tancredo Neves para a Presidência da República, em 1985, um ano após milhares de pessoas terem ido às ruas do País na campanha das “Diretas Já”. O período de transição democrática foi marcado por grande efervescência da sociedade civil,

traduzida na ascensão às arenas políticas de vários setores que, emudecidos ao longo de toda a ditadura militar, uniram-se em torno da reivindicação de novos espaços nos quais pudessem vocalizar as suas demandas. Nesse momento, emergiram na cena política atores sociais bastante heterogêneos, como favelados, feministas, operários, ambientalistas e estudantes trotskistas, conformando os novos movimentos sociais (FELTRAN, 83).

Do ponto de vista local, os canais de participação reivindicados por esses movimentos, fundamentais para o estímulo a uma situação mais pluralista de poder no âmbito do município, assumiram três formas principais: o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos Municipais de Políticas e o Plano Diretor. Essas novas instâncias de acesso do cidadão comum ao processo público decisório local foram consagradas na Constituição de 1988 e consolidadas ao longo da década seguinte, particularmente por causa da conquista por partidos de esquerda de uma série de prefeituras municipais (AVRITZER, 2008).

Das novas instâncias participativas, a que mais ganhou visibilidade foi certamente o OP, que, criado em Porto Alegre, em 1989, sete anos depois já havia se estendido para mais de 170 cidades brasileiras. O desenho institucional desse tipo de instrumento, no qual a decisão sobre como aplicar uma parte dos recursos destinados a investimentos fica a cargo da população, é classificado pelo autor como sendo “de baixo para cima”, dado que a entrada encontra-se franqueada a todos os atores capazes de gerar mecanismos de representação. Souza (2001:87), porém, classifica o OP como uma política que vem “de cima”, porque a liderança e a condução do programa encontram-se a cargo do governo. Assim, é importante esclarecer que a classificação de Avritzer (2008), como alerta o próprio autor, não pretende reduzir a dimensão do papel do poder público nesse tipo de programa, mas sim, definir o tipo de institucionalidade que ele cria. A título de esclarecimento do sentido atribuído a “de baixo para cima”, o autor cita os casos em que conselheiros e delegados do OP são eleitos pela população, permitindo, portanto, a afluência de grande variedade de atores ao processo de construção das políticas.

O Orçamento Participativo, pela sua dimensão em termos de contingente populacional envolvido no processo decisório, salientou algumas experiências paradigmáticas nesse tipo de programa, que assumiu de forma generalizada o sentido positivo de indicador da existência de um bom sistema de governança²⁹ no âmbito local (SOUZA, 2001). Dentre as experiências mais ressaltadas nos estudos acadêmicos encontram-se as de Porto Alegre (RS) e Belo

²⁹ O termo governança é utilizado no sentido de “formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas” (BOSCHI, 1999:655).

Horizonte (MG), iniciadas, respectivamente, em 1989 e 1993, ambas a partir da conquista das prefeituras locais pelo PT, e mantidas posteriormente por vários mandatos. As duas experiências são destacadas na literatura como casos exitosos não só de participação, mas também de melhor distribuição dos bens públicos entre as diferentes camadas sociais encontradas na população local.

No caso de Porto Alegre, pioneiro na iniciativa, o surgimento do OP, segundo Avritzer (2008), encontra-se relacionado a uma série de estímulos positivos existentes no contexto local quando o PT assumiu a prefeitura do município. Primeiro, a sociedade civil já apresentava um histórico favorável de engajamento dos cidadãos nos movimentos comunitários desde a década de 1950. Depois, ao contrário do verificado em outras capitais brasileiras, a disputa pelo governo local no processo de redemocratização do País não se deu por meio de um embate entre direita e esquerda. Isso porque o PTB, então inserido na segunda tradição (esquerda), havia administrado a cidade por quase 20 anos seguidos no período que antecedeu o golpe militar, mantendo-se no poder de forma continuada entre 1946 e 1964. E a primeira eleição municipal do período pós-democratização, realizada em 1986, teve como vencedor um outro partido de esquerda, o PDT.

Nesta administração do PDT foi criado um programa de participação dos movimentos sociais no processo orçamentário, iniciativa convergente com as reivindicações feitas no mesmo período pela União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA), entidade formada ao final do período autoritário. Foi neste contexto que o PT, vencedor da eleição seguinte, em 1988, apresentou a sua idéia de criação dos conselhos populares, a qual, impulsionada pela presença de importantes lideranças comunitárias na nova administração, iria logo a seguir se cristalizar na proposta do OP. Ou seja, naquele momento, houve na capital gaúcha uma rara interseção entre sociedade civil e sociedade política em favor da participação.

Ao comparar as experiências de Porto Alegre e São Paulo (SP), Avritzer procura destacar a importância que tem para o sucesso do OP a tradição da sociedade local em termos de organização e a vontade política dos governantes, encarregados da proposição do desenho institucional do programa. No caso paulistano, a tentativa de introdução desse tipo de iniciativa se deu primeiro com a eleição de Luiza Erundina, em 1988, e depois com a de Marta Suplicy, em 2000. Na primeira, o partido sequer conseguiu aprovar o projeto na Câmara Municipal. Na segunda, embora tenha adotado os mesmos critérios do OP de Porto Alegre – assembleias regionais, eleição dos conselheiros e baixa centralidade política – o programa não conseguiu se firmar como forma central de redistribuição dos bens públicos,

disputando, em situação de desvantagem, recursos com outras iniciativas voltadas para o mesmo fim. E quais as razões para o insucesso da iniciativa em São Paulo, berço de importantes movimentos sociais de repercussão nacional e do próprio PT? A explicação, segundo Avritzer, encontra-se na distribuição desigual da tradição participativa da sociedade local pelas diferentes regiões da cidade – fraca na zona sul – e em divisões internas do próprio partido, predominantemente controlado por grupos que manifestavam certa desconfiança quanto à capacidade da participação de oferecer resultados em termos de aumento da densidade eleitoral da legenda no município. Ou seja, faltou vontade política e uma tradição participativa melhor distribuída pelo espaço urbano (AVRITZER, 2008).

Boschi (1999), ao comparar a experiência de Belo Horizonte com a de Salvador (BA), onde o OP foi implantado a partir de 1993, por uma administração de coalizão de esquerda liderada pelo PSDB e o PSB, chega a conclusões semelhantes. Segundo ele, na capital mineira o programa foi mais bem-sucedido tanto em termos de envolvimento da população quanto de democratização dos canais de acesso ao processo decisório em função de características políticas e tradições associativas diferenciadas em cada local. Belo Horizonte, diz o autor, chegou a 1993 com um histórico já extenso de descentralização administrativa e de progressiva incorporação de diferentes atores e interesses organizados às ações do Executivo municipal, o qual também se encontrava bem articulado com a Câmara de Vereadores e as instâncias estadual e federal de governo. Salvador, ao contrário, vinha até então mantendo a tradição de centralização administrativa, registrava baixos índices de participação da sociedade na definição de suas políticas e encontrava-se desarticulada com os governos do estado e federal. Em resumo, tanto Boschi (1999) quanto Avritzer (2008) condicionam o êxito de iniciativas como o OP à confluência de um cenário político e social favorável à participação.

Nos dois casos exitosos aqui destacados, de Porto Alegre e Belo Horizonte, lembramos Souza (2001), embora os recursos para o OP fossem reduzidos quando comparados a outros itens do orçamento, o programa permitiu que segmentos de baixa renda tivessem afluência ao processo decisório envolvendo obras prioritárias para as suas comunidades. Trata-se, como ressalta a autora, de fator importantíssimo em um país como o Brasil, onde são enormes as desigualdades de acesso ao poder público, pois a participação abre possibilidades de que favores sejam transformados em direitos do cidadão. Os dois casos abordados, porém, referem-se experiências realizadas em capitais, onde as condições políticas e socioeconômicas são bastante distintas em relação a municípios do interior.

Parece-me pertinente sugerir uma reflexão sobre até que ponto municípios jovens como as cidades do agronegócio, de urbanização ainda muito recente e perfil populacional fortemente influenciado por movimentos migratórios têm, efetivamente, a chance de apresentar tradições políticas e sociais capazes de favorecer o engajamento do cidadão comum no processo público decisório local. Nesse tipo de cidade, parece-me difícil falar de tradições historicamente enraizadas, dado que muitas delas nem chegaram ainda a completar três décadas de emancipação política e ainda hoje continuam a receber novos moradores oriundos de diversas partes do País.

Cabe aqui recorrer às reflexões de Putnam que, aproveitando uma oportunidade ímpar surgida na década de 1970 para estudar como as instituições se desenvolvem e se adaptam ao seu meio social – a criação de governos regionais na Itália – passou mais de 20 anos em uma pesquisa orientada para as seguintes questões: 1) O que leva alguns governos democráticos a terem desempenho melhor do que outros? 2) Qual é a influência das instituições formais sobre a prática da política e do governo? 3) Mudanças institucionais, por si só, são capazes de mudar as práticas políticas? 4) O desempenho de uma instituição depende do contexto social, econômico e cultural? 5) Se reproduzirmos as instituições bem-sucedidas em um novo local, elas terão o mesmo comportamento observado no espaço original?

Depois de duas décadas acompanhando a performance dos governos regionais do Norte e do Sul da Itália, Putnam chegou à conclusão de que mudanças institucionais, por si só, embora capazes de influenciar positivamente as práticas políticas, não são suficientes para assegurar a transformação de valores historicamente arraigados em uma cultura. Se o desempenho institucional não fosse influenciado por outros fatores, como a história e o contexto local, as diferentes regiões da Itália tenderiam a computar desempenho semelhante por parte dos novos governos regionais, uma vez que, em todas elas, tais governos foram criados a partir de regras iguais. O autor constatou, entretanto, que as instituições e os novos governos regionais funcionaram muito melhor no Norte do que no Sul. No Norte, por exemplo, os novos conselheiros regionais passaram crescentemente a se engajar em ações que pudessem ampliar a sua autonomia, enquanto no Sul manteve-se a tradição de apego à questão da ampliação dos recursos financeiros repassados ao poder local. No Norte, quando a decisão cabia aos governos regionais, os principais critérios para provimento de cargos públicos tendiam a ser a capacidade e a experiência. No Sul, o clientelismo e a filiação partidária. No Norte, os eleitores procuravam pouco os conselheiros regionais e, quando o faziam, era normalmente para tratar de assuntos afeitos à vida pública. No Sul, o contato era mais constante e focado na obtenção de favores pessoais. No Norte, os governos regionais

passaram a ser formados por pessoas com nível de escolaridade mais próximo ao da população. No Sul, seus integrantes eram oriundos das elites locais, reproduzindo o caráter vertical das relações sociais.

Por que a mudança institucional produziu efeitos tão diferentes nas duas regiões? Putnam argumenta que o Norte era mais rico do que o Sul em termos de recursos materiais e humanos, mas a riqueza e o desenvolvimento econômico não explicavam tudo. Ele observou que, na realidade, as regiões com melhor desempenho institucional eram não exatamente as mais ricas, mas aquelas que exibiam um grau maior de civismo. Tal atributo, segundo o autor, materializa-se no hábito que tem a comunidade de participar das questões públicas, de se organizar em associações, de buscar soluções coletivas para os problemas. Defende Putnam que a densidade associativa, muito mais elevada no Norte do que no Sul, permitiu que na primeira região se estabelecessem laços de confiança entre os cidadãos, favorecendo a cooperação. Ou seja, permitiu a criação de um elevado estoque de capital social, termo por ele usado para definir as redes de relações sociais marcadas pela reciprocidade e confiança, capazes de promover ações conjuntas, cujo efeito mais significativo seria o fortalecimento da virtude cívica de uma comunidade. Para o autor, a comunidade cívica, e por extensão o capital social, tem causas históricas e resulta de uma cultura já enraizada no local, não podendo ser criado por meio de intervenções políticas e mudanças institucionais. No caso italiano, por exemplo, as formas distintas de lidar com o dilema da ação coletiva – uma cultura local de participação cívica, no Norte, e relações políticas e sociais verticalmente estruturadas, no Sul – teriam se consolidado ao longo de pelo menos dez séculos da história dessas duas regiões (PUTNAM, 2000).

A análise marcada pelo determinismo histórico-cultural mostra-se pouco alentadora para as sociedades com baixa taxa de associativismo e de pouca tradição cívica, que não teriam como fugir do destino de permanente desempenho institucional insatisfatório. Assim, convém lembrar a advertência feita por Fernandes (2002) de que autores como Evans (1995)³⁰ procuram contornar o determinismo histórico-cultural com a premissa de que é possível, sim, criar capital social, por meio de uma sinergia na relação entre Estado e sociedade civil. Esta dependeria da combinação de uma forte tradição burocrática entre os agentes públicos (meritocracia, carreiras de longo prazo, senso de dever e lealdade) com uma relação de cooperação e confiança entre o governo e o setor privado.

³⁰ EVANS, Peter (1995). *Embedded autonomy – states and industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press.

Adicionalmente, torna-se pertinente propor uma indagação: quanto tempo é necessário para que se caracterize um processo histórico – anos, décadas ou séculos? Boschi (1999), por exemplo, recorre à teoria de Putnam sobre o caráter histórico do capital social para tentar explicar por que as práticas de governança urbana introduzidas na elaboração do Plano Diretor, do Orçamento Participativo e dos Conselhos Comunitários foram mais bem-sucedidas em Belo Horizonte do que em Salvador, institucionalizando-se como prática política na primeira cidade, mas não na segunda. O autor atribui a diferença de resultados ao fato de Belo Horizonte ter uma “prática histórica” de descentralização administrativa e de criação de mecanismos de participação popular na administração pública local desde a década de 1970. Ou seja, além de vincular o estoque mais favorável de capital social da cidade mineira a mudanças institucionais introduzidas pela via política, ele considera que duas décadas – sua análise foi feita nos anos de 1990 – são tempo suficiente para caracterizar um processo como historicamente arraigado na cultura local.

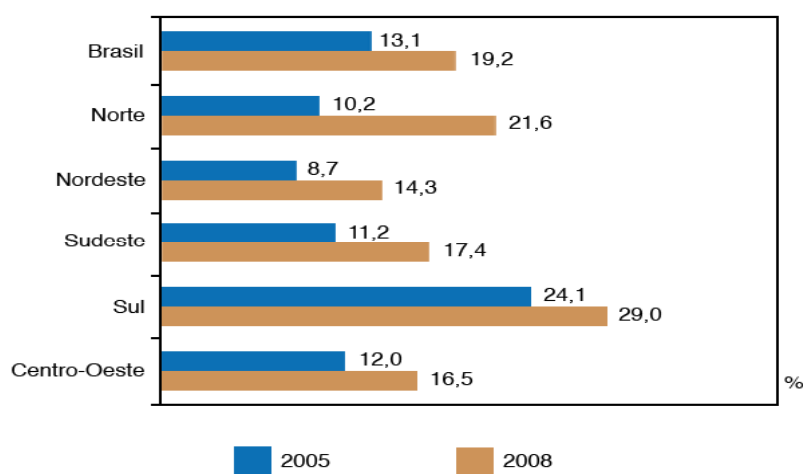
Esta reflexão se estende também ao segundo tipo de instância participativa apontada por Avritzer (2008) como fruto da Constituição de 1988 – os Conselhos Municipais de Políticas – cujo sucesso, segundo o autor, encontra-se igualmente atrelado à vontade dos governantes em promover a participação e a capacidade de organização da sociedade local. Normalmente constituídos por exigência da legislação federal – neste caso há sanções para as administrações que se omitirem na sua criação – ou de programas de financiamento das agências multilaterais, os conselhos municipais se organizam em torno de políticas específicas, como saúde e educação. Embora sejam sempre criados por iniciativa do Estado e possuam desenhos institucionais centrados no compartilhamento do poder entre a administração municipal e representantes da sociedade civil, envolvem um número reduzido de atores quando comprados ao OP e assumem formatos diferenciados quanto ao modelo de participação. Em alguns casos, esta se limita à possibilidade que têm os representantes da comunidade local de vocalizar suas demandas, sem qualquer interferência no processo decisório e/ou de implementação das políticas. Em outros, embora outras instâncias se encarreguem da tomada de decisão, os representantes da sociedade civil podem participar de alguma forma da gestão da política, mesmo que seja fiscalizando a implementação das decisões e a conduta dos gestores públicos (SOUZA, 2004; AVRITZER, 2008).

Em suas diferentes modalidades, trata-se de uma instância de participação já bastante difundida no País: em 2001, o IBGE contabilizou em todo o Brasil mais de 22 mil conselhos municipais, concentrados principalmente nas áreas de saúde, assistência social, direitos das crianças e adolescentes e educação (SOUZA, 2004). A título de exemplo podem ser citados os

Conselhos Municipais de Política Urbana, um dos novos instrumentos de intervenção e ordenamento do território municipal introduzidos no País pelo Estatuto da Cidade, em vigor desde 10 de julho de 2001. Tais conselhos foram criados pelos governos locais com o objetivo de tornar mais democrática a administração pública municipal, permitindo que o cidadão participe do processo de construção das políticas como colaborador, co-gestor e fiscalizador das atividades do poder público. Os integrantes desses conselhos, seguindo a diretriz de cada município, podem, por exemplo, sugerir ao Poder Executivo correções de rumo das ações estratégicas implementadas pelos governos locais ou futuras alterações no Plano Diretor da cidade, instrumento a ser abordado mais à frente, ainda neste capítulo.

Segundo o IBGE, comparando-se 2008 com 2005, verificou-se um aumento de 6,1% no número de Conselhos Municipais de Política Urbana instalados, os quais passaram a abranger 19,2% dos 5.564 municípios brasileiros até então existentes no País (GRÁFICO 6). Desse universo, 81,0% eram compostos por partes iguais de representantes do governo e da sociedade civil. No intervalo analisado, o maior crescimento no número desse tipo de conselho ocorreu na região Norte (11,4%) e o menor na região Centro-Oeste (4,5%). O Amapá, que em 2005 não contava com nenhum Conselho Municipal de Política Urbana – caso único dentre todos os estados do País – na pesquisa de 2008 já registrou a existência desse tipo de instância participativa em 12,5% das suas cidades (IBGE, 2008a).

GRÁFICO 5
Percentual de municípios com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar,
segundo as Grandes Regiões
(2005-2008)



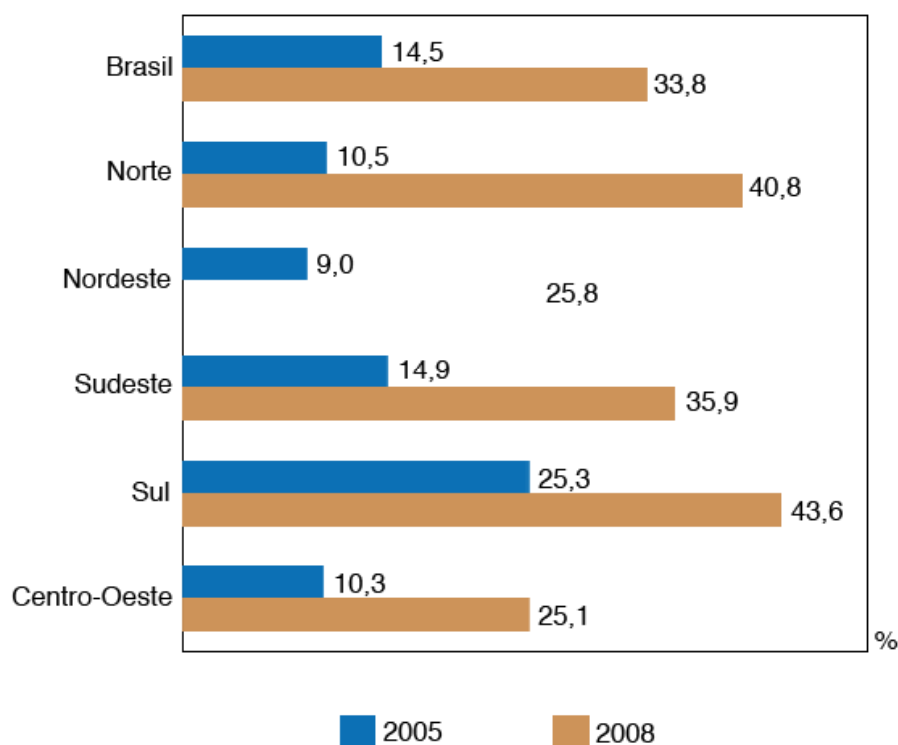
Fonte: IBGE (2008a), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2008.

O último canal de participação apontado por Avritzer como resultado da emergência dos novos movimentos sociais na década de 1980 também se materializou a partir da aprovação do Estatuto da Cidade. Trata-se do Plano Diretor, criado com a finalidade de estabelecer as estratégias e os objetivos a serem perseguidos pelo município ao longo de determinado período, de forma a permitir que a cidade cumpra a sua função social³¹. A partir do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor tornou-se obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes³² e, embora sua elaboração esteja a cargo do governo local, ele deve ser referendado pela população da cidade, por meio de audiências públicas destinadas a debater o conteúdo das diretrizes nele traçadas. Ou seja, o seu desenho institucional é de ratificação (AVRITZER, 2008). Segundo o IBGE, considerando-se apenas o critério população – mais de 20 mil habitantes – dos 1.068 municípios com obrigatoriedade de Plano Diretor existentes no Brasil em 2008, um total de 319 ainda não havia incorporado tal instrumento ao seu arcabouço de mecanismos de planejamento das políticas urbanas, embora o prazo legal para isso tenha se esgotado em 10 de outubro de 2006. Considerando-se a totalidade dos municípios brasileiros, porém, o número de cidades que informaram contar com Plano Diretor cresceu de 14,5%, em 2001, para 33,8%, em 2008, incremento equivalente a 19,3%. Como se observa no GRÁFICO 7, a maior concentração de municípios com Plano Diretor se dá na região Sul, onde o índice chega a 43,6%, e a menor na região Centro-Oeste, onde cai para 25,1% (IBGE, 2008a).

³¹ De acordo com o Artigo 39 do Estatuto da Cidade, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”.

³² Para ver outras situações em que o Plano Diretor é obrigatório, consultar IBGE (2008).

GRÁFICO 6
 Percentual de municípios com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões
 (2005-2008)



Fonte: IBGE (2008a), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2008.

Dentre as três instâncias participativas difundidas a partir da Constituição de 1988, os Planos Diretores, na definição de Avritzer (2008), são os que menos dependem da vontade dos governantes locais, embora o seu desenho institucional limite a perspectiva de interferência da sociedade ao referendo de decisões previamente tomadas pelo Estado. Os Planos Diretores, analisa o autor, surgiram no decorrer da Assembléia Nacional Constituinte como tentativa dos setores conservadores de postergar as inovações reivindicadas por meio de emenda popular apresentada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), aliança sob a qual se abrigavam associações de bairro, sindicatos, ONGs e associações profissionais. Tais inovações contemplavam questões como o direito de participação popular nas decisões públicas municipais, o direito do Estado de planejar a ocupação de áreas antes que vocações fossem impostas pelo desenvolvimento urbano, o imposto urbano progressivo e a legalização de determinadas áreas públicas ocupadas pela população. Com a estratégia de agrupar todas essas questões no Plano Diretor, as reformas reivindicadas só foram contempladas 14 anos depois, com a aprovação do Estatuto da Cidade, que define as regras de

implantação do programa, deixando pouca margem de ação para os governantes locais quanto à proposição do seu desenho.

Isso, porém, não significa que seja irrelevante a disposição do poder público em promover a participação. Ao se debruçar sobre a experiência de implantação do Plano Diretor de Salvador, onde, conforme observado anteriormente, é baixa a tradição de organização da sociedade civil, o autor relata um caso de extrema concentração das decisões nas mãos dos governantes locais. Administrada até 2004 pela corrente conhecida por carlismo – ligada ao já falecido senador Antônio Carlos Magalhães –, definida como conservadora, a cidade teve seu Plano Diretor elaborado por uma consultoria privada e referendado em audiências públicas pouco divulgadas – o único canal utilizado foi o Diário Oficial do município –, que contaram com baixíssima participação da sociedade, mesmo dos movimentos organizados ligados ao tema da reforma urbana. Por meio de ação impetrada pelo Ministério Público local, o plano acabou embargado pela justiça, sendo retomado na administração seguinte, desta vez a partir de um processo mais amplo de discussão com a sociedade civil (AVRITZER, 2008). Ou seja, apesar de menor do que no caso do OP e dos Conselhos Municipais, o empenho dos governantes em promover a participação também influencia o alcance democrático do Plano Diretor.

Além das três instâncias participativas destacadas pelo autor, um outro aspecto da Constituição de 1988 também contribuiu de forma significativa para a redefinição do entendimento do poder local no Brasil: a redistribuição dos recursos fiscais. Uma Reforma Tributária realizada em 1967 havia promovido mudanças importantes para as finanças locais em duas direções. De um lado, os recursos tributários foram concentrados nas mãos da União, a qual assumiu o controle do processo decisório quanto à sua aplicação e distribuição, reduzindo a autonomia de estados e municípios. De outro, foram criados mecanismos mais automáticos de transferência dos recursos da esfera federal para as duas últimas instâncias. Com a diversificação das formas de financiamento, ampliou-se o poder dos burocratas no processo decisório, situação que estimulou uma série de comportamentos clientelistas e uma situação privilegiada para os municípios com economia e população mais expressivos, pelo seu maior poder de barganha junto à esfera federal. Estes tinham seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – uma exigência para a liberação de recursos federais – elaborado por consultorias privadas com forte influência sobre os canais burocráticos de Brasília, o que muitas vezes os desobrigavam de uma convergência partidária com o poder central. Os pequenos municípios, por seu turno, passaram a ficar demasiadamente dependentes dos seus contatos políticos nas esferas decisórias, com vários prefeitos se vendo estimulados a migrar

para o partido governista a fim de ampliar o seu poder de barganha. Ou seja, as transferências automáticas ampliavam a autonomia municipal, dado que recursos eram previamente destinados a determinadas situações, mas as regras do jogo instituídas para a liberação dos mesmos passaram a favorecer uma situação de sujeição do local ao nacional (DIAS, 1995).

Reconhecido como ente federativo na Constituição brasileira de 1988, juntando-se então ao estado e à União, o município não só teve ampliada a sua autonomia administrativa a partir da nova Carta, como também assumiu novas responsabilidades em relação à implementação, no âmbito local, de políticas públicas elaboradas no nível federal (SOUZA, 2005). A nova Constituição instituiu uma reforma tributária que patrocinava um acréscimo de receitas de 13% para os estados e de 30% para os municípios, cabendo à União arcar com uma perda de 17% nas suas receitas fiscais (DAVIDOVICH, 1993). Souza (2004), citando Afonso e Araújo³³, observa que, entre 1988 e 1998, os municípios brasileiros experimentaram um crescimento de 197% no seu volume de recursos próprios – salto também impulsionado por programas de ajuste fiscal e políticas tributárias mais realistas – e ampliaram de 11% para 17% a sua fatia no bolo tributário nacional.

Falou-se muito na época que a Constituição havia onerado a esfera federal com a redistribuição dos recursos, por não ter cuidado de acompanhá-la de uma proporcional redivisão da responsabilidade pela prestação de serviços públicos à população. Isso, porém, como alerta Souza (2005), aconteceu a partir de meados da década de 1990, quando foram estabelecidas regras e garantidos repasses de recursos federais para que os governos locais assumissem a frente da provisão de serviços essenciais como os de saúde e educação fundamental. Isso, reforça a autora, não apenas amenizou a disputa que os governos locais até então travavam pelos recursos federais, como estabeleceu uma ponte direta entre o município e a União, diminuindo a necessidade de intermediação dos estados.

Essa conjunção de fatores desencadeada a partir da Constituição de 1988 – o surgimento de novas instâncias de participação, a reforma tributária, o ajuste fiscal, as novas responsabilidades municipais e a ascensão de partidos de esquerda aos governos de diversas cidades de todos os portes – alteraram substancialmente a percepção sobre o poder local no Brasil. Como ressalta Costa, o município, até então visto como *habitat* natural de práticas políticas arraigadas na cultura brasileira, como o cornelismo, o mandonismo e o clientelismo,

³³ AFONSO, JR.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G. *et al* (Orgs). Os municípios e as eleições de 2000. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000, p. 35-56.

passou então a ser percebido como *locus* privilegiado para o experimento de novas práticas democráticas e participativas:

Os espaços e as estruturas de poder local passam a se vistos como arenas de disputas entre atores distintos, espaços de virtualidades transformativas, quebrando a imagem homogênea do poder local que acabava favorecendo as elites locais ao identificá-las com a história e a vida das localidades (COSTA, 1996: 115).

Enfim, a partir principalmente das inovações participativas ensejadas pela Constituição de 1988, o governo local deixou de ser visto como mera expressão dos interesses das elites e assumiu a perspectiva de “espaço de gestão político-administrativo” e de “dinamizador de mudanças sociais” (GOHN, 2001:35). Do ponto de vista da literatura, observa-se nos anos de 1980 e 1990 uma certa euforia, muitas vezes ingênua, na definição de Kerbauy, quanto às possibilidades de reconfiguração das relações de poder no âmbito local. A Constituição de 1988 desferiu um forte golpe contra o mandonismo no âmbito do município. Porém, como indaga a autora, terá sido suficiente para alterar de forma substantiva as características do poder local no Brasil? Terá o velho município brasileiro sucumbido repentinamente às inovações democráticas introduzidas nas três últimas décadas, sepultando as características antes apontadas por Leal (1993)? Como acertadamente defende Kerbauy, o poder local se molda não apenas função do comportamento das instituições públicas e dos arranjos institucionais, sendo também definido a partir de posturas assumidas pelas elites e pela própria população. Assim, o mais provável é que no município brasileiro da atualidade haja uma acomodação entre o velho e o novo, de forma que lógicas distintas, e por vezes contraditórias, possam coabitar em um mesmo espaço, permitindo a convivência de características entranhadas na história nacional com as novas formas de participação política da sociedade civil (KERBAUY, 2000 e 2007). É isto que se discute a seguir, quando se aborda as diferentes gramáticas políticas que passaram a conviver no Brasil a partir da ascensão de Vargas ao poder, ainda na década de 1930, fator decisivo para que começassem a ser minadas as bases coronelísticas do poder local no País.

1.5. As quatro gramáticas políticas do Brasil

Para entender as relações políticas de poder que se desenham no Brasil atual é necessário recuar à década de 1930, quando diversas iniciativas foram tomadas pelo governo federal com o objetivo de fazer frente às já enfraquecidas oligarquias regionais e conferir

maior substância à capacidade da União de decidir os rumos do País. Para isso, recorre-se aqui a um estudo emblemático do novo contexto institucional definido a partir da chegada de Vargas ao poder, de autoria de Edson Nunes, intitulado *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, editado pela primeira vez em 1997 (NUNES, 2003).

O argumento central do autor é que, a partir da ascensão de Vargas à Presidência da República, em 1930, e particularmente ao longo da ditadura instaurada com o Estado Novo (1937-1945), três novas gramáticas políticas começaram a se consolidar no Brasil: o corporativismo, o insulamento burocrático e a universalização de procedimentos. Introduzidas em um cenário de fragmentação política, essas gramáticas se desenvolveram de forma descompassada ao longo do tempo e estabeleceram uma aliança com o clientelismo, já então entranhado na história brasileira, firmando uma ordem política que continuou a beneficiar os grupos locais e estaduais remanescentes da República Velha. Isso a despeito da intervenção econômica e da centralização política e administrativa que marcaram o novo período.

A iniciativa mais imediata tomada pelo novo governo de 1930 foi a centralização política e administrativa, expressa em medidas como a cassação do mandato de todos os governadores – à exceção do de Minas Gerais – os quais foram substituídos por interventores nomeados pela esfera federal; a concentração das compras de materiais em uma comissão central; e o condicionamento da tomada de empréstimos pelos estados à autorização prévia da União. Já em 1931, teve início a construção da gramática corporativista – categorias profissionais hierarquicamente organizadas em entidades representativas dos seus interesses passam a ser intermediárias oficiais entre o Estado e a sociedade – por meio da assinatura de uma legislação trabalhista que subordinava a sindicalização e o funcionamento dos sindicatos à prévia autorização do recém-criado Ministério do Trabalho. No ano seguinte deu-se a instituição da carteira de trabalho, acompanhada de uma progressiva regulamentação das profissões, que, juntamente com a regulação dos sindicatos pelo Estado, forneceu as novas bases para a definição da cidadania no País. Por meio do corporativismo, o que se pretendia era reduzir os conflitos de classe, criando um ambiente de coesão social, assim como evitar a emergência de grupos de interesse autônomos, capazes de fazer frente ao poder do Estado.

Todo o período Vargas foi também marcado por uma busca incessante de racionalização da administração pública, que teve o seu auge durante o Estado Novo, quando se tentou a institucionalização do universalismo de procedimentos, fundado na igualdade de todos perante a lei. Foi também durante a ditadura que se estabeleceram os principais instrumentos para promoção do insulamento burocrático, entendido como a criação de uma capa de proteção em torno das agências técnicas encarregadas de assessorar o governo na

construção e implementação das decisões públicas, de forma a isolá-las das ingerências dos grupos políticos. O maior exemplo de insulamento foi o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), criado em 1938, encarregado de garantir o universalismo de procedimentos e de reorganizar de forma racional a administração pública no País.

A Revolução de 1930, observa Nunes, foi resultado do ambiente político e das crises registradas no Brasil na década anterior, quando as novas forças urbanas, representadas por segmentos como as classes médias, os militares e os intelectuais, começaram a se insurgir contra o regime oligárquico que caracterizara a República Velha. A idéia dos líderes do movimento era que a Revolução instaurasse no País uma ordem burguesa moderna, capaz de se contrapor ao poder dos coronéis, impondo uma ordem pública de caráter universalista e promovendo a industrialização por meio de políticas econômicas desenvolvimentistas centradas na estratégia de substituição de importações.

Não havia, contudo, uma burguesia hegemônica capaz de dar sustentação às iniciativas introduzidas a partir da Revolução. Para levar adiante o seu projeto de modernização, Vargas teve, então, que acomodar no poder as velhas oligarquias regionais, ao mesmo tempo em que procurava atender às demandas dos novos atores emergentes nas arenas urbanas, representados por segmentos com os ainda nascentes grupos industriais, os militares, os operários e os profissionais de classe média. A pretendida ordem burguesa foi assim substituída pelo que o autor classifica como “Estado de compromisso”, no qual o governo federal buscava, simultaneamente, contemplar interesses muitas vezes antagônicos. Dessa forma, o clientelismo característico da República Velha apenas se transferiu das mãos das oligarquias regionais para a esfera da União, dado que a centralização política e administrativa retirara dos estados e municípios os instrumentos necessários ao seu exercício.

A herança getulista de coabitação entre corporativismo e clientelismo estendeu-se naturalmente aos governos instalados entre 1946 e 1964, quando o País vivenciou um curto período de democratização. Nunes nos conta que esta última gramática foi amplamente renovada na constituição dos três principais partidos políticos reorganizados após o fim do Estado Novo – PSD, PTB e UDN –, que abandonaram o universalismo de procedimentos, levando as elites modernizantes a elegerem o insulamento burocrático como principal arma de enfrentamento das práticas políticas tradicionais. Nesse sentido, as agências técnicas se difundiram na década de 1950, tanto no governo democrático de Vargas (1951-1954) quanto no de Juscelino Kubitschek (1956-1961), os quais também recorreram fartamente ao corporativismo e ao clientelismo, insitucionalizando no País um sistema político multifacetado. As próprias agências, diz o autor, mostraram que o insulamento não é nem

técnico nem apolítico, envolvendo-se em disputas pelos recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que grupos e atores passaram a formalizar coalizões em arenas não-administrativas para garantir que os projetos do seu interesse fossem executados. Desta forma, o clientelismo passou a ser utilizado por uma extensa rede personalista, que perpassava os partidos políticos e a burocracia, sendo esta última utilizada como uma espécie de complemento ao sistema partidário, configuração que se fazia presente desde os altos escalões do poder central até o âmbito local (NUNES, 2003).

Apreende-se, a partir da análise do autor, que a ordem instaurada a partir de 1930 minou as bases de sustentação do coronelismo, mas não eliminou, nem no âmbito local nem no nacional, a adoção de práticas políticas tradicionais. Como bem salienta Carvalho (1997), o que muitos continuaram a identificar como coronelismo nos estudos sobre pequenos e médios municípios brasileiros nada mais era do que a manifestação de uma das gramáticas políticas destacadas por Nunes: o clientelismo. Este, defende o autor, ao contrário do mandonismo, que apresenta uma curva histórica decrescente no País, ficou ainda mais forte à medida que se tornou dispensável a intermediação do coronel, pois passou a se processar diretamente entre os políticos e as camadas mais carentes da população.

Para Martins (1994), a persistência da política de clientela decorre de uma singularidade brasileira: a nossa tendência histórica de processar lentamente as mudanças, por meio de uma cooptação, e não de uma ruptura com as elites no poder. No Brasil, observa, foi o príncipe herdeiro da Coroa portuguesa quem proclamou a independência do País. Foram os senhores de escravos os responsáveis pela abolição da escravidão. Em outras palavras, diz ele, essa característica peculiar da dinâmica nacional é que explica o fato de setores modernos da sociedade e da economia virem, tradicionalmente, criando e recriando relações sociais atrasadas. Relações que viriam permitindo a manutenção de estruturas arcaicas como o Estado patrimonial, no qual a gestão política é vista como algo de interesse particular.

É preciso esclarecer, porém, que a interação entre o clientelismo e as gramáticas políticas modernizantes introduzidas a partir da Era Vargas não dizem respeito a uma situação específica dos pequenos e médios municípios brasileiros. Apesar dos avanços democráticos verificados a partir de então, observou-se, por exemplo, um crescimento do clientelismo de massa, que atinge tanto as localidades rurais mais tradicionais quanto os grandes centros urbanos, em um permanente embate com as práticas orientadas pelo universalismo de procedimentos (KERBAUY, 2000).

Dessa forma, é preciso analisar com cuidado o potencial democratizante da descentralização e das novas instâncias participativas introduzidas no município brasileiro a

partir da Constituição de 1988. Elas tendem a facilitar o acesso ao processo político de novos atores ligados a canais de intermediação como partidos, sindicatos e movimentos sociais (KERBAUY, 2007). A literatura mais recente mostra, contudo, que muitas vezes essas novas arenas ingressam por um caminho não-virtuoso, transformando-se, por exemplo, em espaços de cooptação dos representantes da sociedade civil pelo aparato estatal (SOUZA, 2004). Argumenta Gohn (2001) que, como no âmbito local verifica-se uma relação mais direta entre os atores sociais, torna-se mais difícil, nesse espaço, transformar as práticas políticas arraigadas na história nacional. Como ressalta Kerbauy:

Prefeitos, vereadores e sistema jurídico que durante séculos definiram a estrutura do poder local no Brasil agora são obrigados a dialogarem e interagirem com a sociedade, especialmente os conselhos gestores de políticas sociais e o orçamento participativo na busca de articulação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que permeiam o governo local. (... Mas) apesar da existência de novas instâncias decisórias locais (Conselhos) e da entrada de novos atores políticos no cenário local, aparentemente a formação de políticas municipais continua sendo monopolizada pelos políticos locais, burocratas e grupos de interesse, com um baixo grau de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação (KERBAUY, 2004:153).

A participação também apresenta, em si mesma, limitações intrínsecas ao cenário político e socioeconômico nacional e local. Três delas, dentre várias elencadas por Souza (2001), considero pertinente destacar: i) os municípios brasileiros, considerados em sua totalidade, têm condição financeira de executar as prioridades definidas pela sociedade local?; ii) como evitar que as camadas mais pobres, de baixa escolaridade e pouco habituadas a fazer cobranças junto ao Estado sejam alvo do clientelismo e da manipulação quando todo o seu tempo e esforço precisa ser direcionado para a garantia da própria sobrevivência?; iii) como convencer o cidadão a lutar em prol de demandas coletivas, e não por suas necessidades mais imediatas, principalmente quando se sabe que muitos dos programas aprovados não terão continuidade na administração seguinte?

Enfim, embora esta tese tenha sido construída a partir da premissa de que o coronelismo não encontra na atualidade brasileira bases para a sua sustentação, percepção que me parece presente no imaginário nacional quando se fala sobre os grandes produtores rurais ligados ao agronegócio, ainda há grandes barreiras a serem vencidas para que se crie nos pequenos e médios municípios do País uma situação realmente pluralística de poder. A pesquisa, portanto, partiu da premissa de que os grandes produtores rurais se encontram em situação privilegiada para influenciar as políticas públicas locais, mas precisam fazê-lo a partir de um confronto de forças com outros grupos e atores sociais representativos, assim como com as garantias institucionais que dificultam o monopólio do poder.

Na pesquisa bibliográfica realizada para produção da tese não foram encontrados estudos voltados para o processo de construção da agenda de governo tendo como referência o âmbito municipal e nem trabalhos que abordassem especificamente a questão do poder local nas cidades do agronegócio. Há referências indiretas ao último tema em estudos da área de Geografia, na qual se observa uma percepção generalizada, e negativa, de que nessas cidades as funções urbanas, e conseqüentemente as políticas públicas, encontram-se subordinadas aos interesses da globalização. Isso porque a produção do agronegócio se organiza majoritariamente de forma a atender às demandas do mercado internacional (ELIAS, 2006; 2006a e 2006b; SANTIN, 2007; SILVA, 2007; GIRARDI, 2008; SILVA E ALMEIDA, 2008).

Porém, seria essa organização das funções urbanas tendo-se como norte as demandas do mercado uma particularidade das cidades do agronegócio? Como reconhece Elias (2006), a globalização é um dos pilares de sustentação de diversas transformações registradas pelo capitalismo ao longo dos últimos 50 anos, que impõem a todos os países a necessidade de reestruturar sua produção e o seu território de forma a se adequar às complexidades do período histórico atual. Com a globalização, verifica-se um acirramento da competição espacial por tecnologia, recursos, investimentos, empresas e empregos, definidas a partir das “especializações produtivas em cada local” (COELHO, 1996: 9). Dessa forma, para ser bem-sucedidas, as cidades precisam concentrar seus esforços na criação de um ambiente favorável aos investimentos e aos negócios, valorizando os setores nos quais contam com vantagens comparativas em relação às oferecidas por outros municípios e regiões. Parece-me natural, assim, que as cidades do agronegócio concentrem seus esforços de desenvolvimento econômico na cadeia em que, por causa do clima e do solo, apresentam vantagens naturais.

Nos estudos da Geografia parece prevalecer, igualmente, a percepção de que políticas voltadas pra o atendimento dos interesses do grande capital são, automaticamente, sinônimos de políticas antagônicas aos interesses da sociedade em geral. Assim, autores como Silva (2007), ao estudarem as cidades da fronteira agrícola que nas últimas décadas tornaram-se alvos preferenciais da agricultura moderna e globalizada, associam ao atendimento exclusivo dos interesses da elite do agronegócio as inversões públicas em infra-estrutura de suporte à atividade econômica. E até mesmo os investimentos governamentais em áreas como educação e saúde, entendidos como uma forma de o poder público arcar com os custos necessários à reprodução da força de trabalho, importante para atender às necessidades do grande capital. Como defende a autora:

O poder público municipal torna mais exequível o circuito espacial produtivo da soja. Tanto através dos investimentos em infra-estrutura, extremamente onerosos para as empresas e grandes produtores rurais, quanto através da garantia de reprodução da força de trabalho, fazendo com que haja condições de instalação local de empresas especializadas transacionais, que em grande medida “parasitam”³⁴ o poder público local, mas sem nenhum compromisso futuro. Assim, o pacto da elite local (dominada por empresários provenientes do Centro-Sul do país) com o capital, representada pelas *tradings* comercializadoras da soja, cria um território segregado e aprofunda as desigualdades, uma vez que a lógica que comanda o município é a lógica do mercado (SILVA, 2007: 79).

A carência de infra-estrutura, sobretudo de rodovias, é colocada como um problema regional e um problema do Brasil, que deve a qualquer custo ser solucionado com o apoio do Estado em suas diversas escalas. A bandeira levantada pelos agentes do circuito espacial de produção de soja para a pavimentação da BR-163 é emblemática. O slogan utilizado, “*Rota 163, uma solução para o Brasil – mais produção, mais empregos menos fome*”, ilustra como a elite do agronegócio impõe para o Brasil um problema de circulação regional, que diz respeito a um segmento econômico específico, que emprega pouco e que beneficia apenas esta elite regional e as grandes *tradings* (SILVA, 2007:96).

Do ponto de vista da Administração Pública, não me parece possível estabelecer essa separação entre economia e sociedade. Como nos lembra Nunes (2003:15), “a operação de um sistema capitalista moderno exige comportamentos individuais e institucionais compatíveis com a lógica da produção econômica”. A grande questão que se coloca é: quem define quais são os interesses da sociedade? Serão as políticas de desenvolvimento social antagônicas às políticas de desenvolvimento econômico focadas no grande capital, ou partes indissociáveis de uma agenda governamental? Poderiam os governos municipal e estadual do Mato Grosso não priorizar investimentos em infra-estrutura logística capaz de suportar o escoamento da produção do agronegócio, se tal cadeia produtiva responde pela maior parte da economia desta unidade da federação? Adicionalmente, considero impróprio restringir os benefícios do agronegócio a uma elite regional e às grandes *tradings*, como propõe a autora, pois seus efeitos não se encontram confinados ao âmbito local/regional. Considero fundamental, como observado no início do capítulo, estabelecer conexões entre essas esferas – o local e o regional – e o espaço nacional mais amplo no qual elas se encontram inseridas. Como informado no Capítulo I, o agronegócio responde hoje por 23,3% do PIB total do País e pela quase totalidade do *superávit* da balança comercial brasileira (MAPA, 2008), tendo, portanto, importantes impactos de alcance nacional. Adicionalmente, embora a noção de desenvolvimento local venha crescentemente incorporando a idéia de que este deve elevar não apenas a renda e as formas de riqueza, mas, também, as oportunidades sociais (BUARQUE, 1999), parece-me impossível dissociá-lo do seu aspecto econômico, fundamental para a geração de empregos, renda e receitas fiscais no âmbito do próprio município.

Ao apontar a existência de uma elite de poder nas cidades do agronegócio do Mato Grosso, e mais especificamente no município de Sorriso, Silva também me parece fundir em

³⁴ Aspas colocadas pela autora do texto reproduzido.

uma única categoria os grandes proprietários rurais e os migrantes sulistas de forma geral. Segundo ela, nessas cidades, a figura do coronel foi parcialmente substituída pela do empresário do agronegócio, o qual, embora engajado na modernização ensejada pela agricultura comercial, manteve alguns mecanismos associados à prática do antigo mandão local, orientando as políticas municipais de acordo com os seus interesses e controlando as decisões locais. Dentre os argumentos utilizados para sustentar a argumentação, observa que, na gestão anterior à atual, a bancada de vereadores da Câmara Municipal de Sorriso era majoritariamente “formada por integrantes das famílias sulistas e/ou por produtores rurais e também por empresários locais” (SILVA, 2007: 84). Porém, se 80% da população de Sorriso são formados por sulistas, informação dada pela própria autora, não seria natural que estes ocupassem, proporcionalmente, um espaço maior nos cargos públicos e políticos do município? Por fim, serão os sulistas e os produtores rurais integrantes de uma mesma elite do agronegócio, apresentando-se como grupo social homogêneo a ponto de conformar nestas cidades uma “elite de poder”, no sentido atribuído ao termo por Mills (1962)? São questões sobre as quais considero pertinente refletir.

Para encerrar, gostaria de retomar a questão da segregação social por origem da migração que diferentes autores identificam nas cidades do agronegócio, apontada no Capítulo I. O fato remete à pesquisa realizada por Elias e Scotson (2000) em uma pequena cidade da Inglaterra, ficticiamente chamada de Winston Parva, cujo núcleo central era um bairro antigo, ladeado por duas povoações mais recentes. Observaram os autores que os habitantes do núcleo mais antigo julgavam-se superiores aos moradores dessas duas povoações, os quais eram alvos de uma série de estigmatizações, embora não houvesse entre eles diferenças substantivas quanto a padrões de habitação, de nacionalidade, ascendência étnica, cor, raça, tipo de ocupação e nível de renda e de educação.

Ao longo da pesquisa, os autores verificaram que o sentimento de superioridade unificador dos moradores do bairro mais antigo era justamente a sua condição de ter se estabelecido no local antes dos demais, alimentando entre o grupo um elevado nível de coesão social que lhe garantia o compartilhamento de um mesmo estilo de vida, de normas e de padrões. Esses moradores, os estabelecidos, viram a chegada dos novos habitantes, os *outsiders*, como uma ameaça à sua identidade e aos seus valores. Era, na verdade, este o combustível para o processo de estigmatização dos moradores dos bairros mis novos, que, desconhecidos até entre si mesmos, não contavam com a necessária coesão social para revidar. Como nas cidades do agronegócio os migrantes sulistas chegaram em massa nos anos de 1970 e 1980, enquanto os oriundos de Rondônia e do Nordeste se deslocaram para o local

apenas na década seguinte, parece-me pertinente propor uma indagação: seria a segregação por origem de migração identificada nessas cidades um embate entre estabelecidos e *outsiders* ou mero reflexo de desigualdades econômicas e sociais?

Considerações finais

Neste capítulo, procurei utilizar a bibliografia sobre poder local, em especial aquela voltada para os municípios brasileiros, como forma de aproximação entre o *locus* de investigação empírica da tese e os elementos centrais das teorias sobre o processo de construção da agenda de governo, desenvolvidas a partir de análises com perspectiva nacional assentadas em experiências norte-americanas. Embora a literatura mais ampla seja fundamental para a conexão entre o nacional e o local, que considero indissociáveis, não me parece possível transpô-la diretamente para a análise de como se processa a construção das políticas públicas em núcleos urbanos de menor porte, pelas diferenças de escala, diversidade mais restrita de grupos organizados disputando a atenção pública e maior proximidade entre os atores públicos e privados.

A literatura nacional sobre poder local parece-me fundamental para conduzir a discussão sobre o processo de construção da agenda de governo pela ótica do município, como se propõe nesta tese, em função do tratamento historicamente dispensado pelas Ciências Sociais no Brasil à dinâmica política das pequenas e médias cidades mais distantes dos grandes centros urbanos. Como analisar a inserção na vida local dos grandes fazendeiros conectados ao agronegócio globalizado sem uma reflexão sobre as bases de sustentação do coronelismo e do mandonismo nos pequenos municípios do País ao longo de diferentes períodos históricos? Como empreender uma investigação como a proposta na tese sem questionar se os elementos que no passado deram suporte ao poder político e social dos grandes proprietários de terra poderiam encontrar nas cidades do agronegócio do Brasil atual os elementos que outrora garantiram o seu enraizamento na vida política e social local?

Uma idéia central do capítulo é que a teoria coronelista, baseada no poder da elite agrária tradicional e muitas vezes associada aos grandes proprietários rurais ligados ao agronegócio, encontra-se desconectada do tempo histórico atual, pois suas bases foram minadas pelo processo de modernização e urbanização do País. Considero ter ficado claro que a situação oligárquica de poder verificada no Brasil, principalmente até o final da Primeira República, tende a ser dificultada com a difusão dos partidos políticos, o processo de

globalização econômica, a multiplicação das formas de comunicação e a presença mais intensiva de órgãos públicos da União nos municípios. E também pelas novas instâncias de participação da sociedade civil no processo público decisório local, muitas delas exigidas por lei, introduzidas no Brasil a partir da Constituição de 1988.

Porém, para que não se tenha uma idéia ingênua da capacidade de transformação das inovações institucionais no campo da democracia, recuei à década de 1930, com a finalidade de salientar que, embora diferentes do que eram no passado, os pequenos municípios encontram-se inseridos na lógica política nacional. Logo, a tendência é que se reproduzam no âmbito local práticas históricas como o clientelismo e o mandonismo, as quais passam a interagir com as inovações institucionais no campo da participação popular introduzidas no Brasil a partir da redemocratização do País e da Constituição de 1988. Considero importante, porém, não confundi-las com o fenômeno do coronelismo e nem enxergá-las como características de municípios pequenos. Parece-me ter ficado claro que tais práticas, bem como as tentativas de captura do poder público pelo setor privado, não se encontram particularmente associadas à questão da propriedade da terra, manifestando-se também em cidades de perfil econômico industrial, bem como nos grandes centros urbanos brasileiros.

Ao longo da discussão empreendida no capítulo parece-me também ter ficado claro que, no âmbito municipal, a construção das políticas governamentais encontra-se fundamentalmente associada à correlação de forças entre as elites econômicas e sociais e os atores locais engajados nas disputas públicas. E que tanto essas elites quanto os demais atores podem garantir o seu poder não apenas via ocupação de cargos no Executivo e no Legislativo, mas também por meio das relações que estabelecem com as instâncias de participação da sociedade civil no processo decisório municipal.

Outra questão fundamental discutida no capítulo é que, ao ingressarem em disputas com outros atores pelo controle das decisões no âmbito local, as elites não se movem exclusivamente por interesses econômicos, mobilizando-se também em função de questões de recorte simbólico. Considero decisivo salientar esse aspecto quando se discute o processo de construção da agenda de governo envolvendo setores como o agronegócio. Como em casos como este as grandes decisões ocorrem na esfera central de governo, ignorar o poder simbólico poderia nos induzir a acreditar que as elites econômicas associadas ao campo não têm interesses específicos capazes de mobilizá-las em torno das disputas envolvendo políticas públicas em cidades como a que me proponho a investigar nesta tese.

Capítulo IV

Metodologia e resultados da pesquisa

Neste Capítulo, detalho a metodologia utilizada na pesquisa de campo, explicando a opção por uma abordagem qualitativa, pelo estudo de caso e pelas entrevistas não-estruturadas e focalizadas, assim como os critérios utilizados para a escolha de Sorriso como *lócus* da investigação empírica. Explico, também, como se deu a composição do universo e a escolha dos sujeitos da pesquisa, bem como o tratamento dos dados. A seguir, faço uma breve apresentação das características mais gerais do estado de Mato Grosso, procurando destacar o efeito do agronegócio no crescimento e na definição do seu processo mais recente de urbanização. Parto, então, para a descrição do perfil socioeconômico de Sorriso e a apresentação dos resultados da pesquisa.

1.1. Detalhamento metodológico

1.1.1. A abordagem qualitativa e o estudo de caso

O trabalho de campo da tese é de recorte qualitativo e combina estudo de caso, observação simples, pesquisa documental/bibliográfica e entrevistas não-estruturadas e focalizadas, estas últimas submetidas à técnica de análise de discurso. Optei pela pesquisa qualitativa pelo fato de o objeto se conformar em torno da percepção de atores sociais, as quais muitas vezes se manifestam de forma velada, sendo, portanto, de difícil apreensão por intermédio de *surveys*. Estes, embora nos possibilitem trabalhar com uma amostra e um universo mais amplos, conduzem as respostas rumo a suposições definidas *a priori* pelo entrevistador. Isso, a meu ver, prejudicaria a perspectiva compreensiva adotada na tese, justificada pelo fato de o trabalho ter como foco regiões de ocupação relativamente recente, nas quais a sociedade que se conforma em torno do agronegócio é ainda pouco abordada nos estudos acadêmicos.

A escolha de uma única cidade para realização da pesquisa de campo deve-se às limitações em relação às exigências financeiras, de tempo e de recursos humanos imprescindíveis à pretensão de estendê-la a outros municípios. Lembro, porém, que, ao justificar a sua opção por New Haven para a pesquisa que acabaria por se transformar em um

clássico dos estudos sobre poder local, Dahl (1961) argumentou que nenhuma cidade poderia representar a totalidade dos municípios norte-americanos. Toda cidade é sempre um caso particular. Fosse a pesquisa realizada em um, dois ou três municípios, não seria possível considerar seus resultado como um espelho da realidade nacional.

Parecem-me bastante claras as desvantagens e limitações do uso do estudo de caso quando se avalia o potencial de generalização da pesquisa. Porém, conforme observado por Bobbio (2000:391), “toda teoria, descendo do céu das abstrações para a terra da pesquisa de campo, é forçada a perder alguma coisa da sua rigidez e da sua pretensão de valer universalmente”. É preciso não perder de vista, ainda, estudos como os conduzidos por Elias e Scotson na fictícia cidade inglesa de Winston Parva, entre o fim da década de 1950 e o início da de 1960. Empenhados em estudar como pequenos grupos conseguiam monopolizar as oportunidades locais de poder e usar essas oportunidades para marginalizar e estigmatizar outros grupos, conseguiram esclarecer uma série de processos de alcance geral na sociedade, produzindo um clássico da Sociologia. Como salientam os autores:

Os problemas em pequena escala do desenvolvimento de uma comunidade e os problemas em larga escala do desenvolvimento de um país são inseparáveis... (Assim) não faz muito sentido estudar fenômenos comunitários como se eles ocorressem em vazios sociológicos (...) Enquanto a realizávamos (a pesquisa), nós mesmos nos surpreendemos ao ver com que frequência as figurações e regularidades que desvendávamos no microcosmo de Winston Parva sugeriam hipóteses que poderiam servir de guia até mesmo para levantamentos macrosociológicos. *Grosso modo*, a pesquisa indicou que os problemas em pequena escala do desenvolvimento de uma comunidade e os problemas em larga escala do desenvolvimento de um país são inseparáveis (ELIAS E SCOTSON, 2000: 16 e17).

A escolha do Mato Grosso para realização da pesquisa de campo deve-se à sua centralidade no agronegócio nacional e ao fato de, neste estado, a produção agrícola consolidar-se na grande propriedade agrária, situação refletida na concentração da sua estrutura fundiária. Entre janeiro e agosto de 2009, o estado posicionou-se como a 3ª maior unidade da federação quanto às exportações do setor, subindo uma posição em relação ao mesmo período do ano anterior (TABELA 9). Como nos informa Iglécias, entre 1989 e 2004, o Mato Grosso manteve-se sempre na 6ª posição entre os maiores exportadores do País em produtos agropecuários, precedido, em ordem correta de colocação no *ranking*, por São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais. Porém, ao longo do período, sua receita com esse tipo de atividade multiplicou-se em 17 vezes, contra 8 em Minas Gerais; 4 no Paraná e 3 em Santa Catarina, apresentando o salto mais expressivo dentre todas as unidades da federação (IGLÉCIAS, 2006). Adicionalmente, o estado é hoje o maior produtor de soja do País, cultura que desempenha papel central na recente expansão da fronteira agrícola brasileira. Além disso, das três regiões aqui consideradas como de fronteira, o Centro-Oeste, e

particularmente o Mato Grosso, foi o primeiro a ter suas terras ocupadas pela produção agropecuária inserida no agronegócio globalizado. Assim, neste estado, já se encontra mais consolidado o processo de incremento da economia urbana desencadeado pela chegada dos diferentes elos da cadeia produtiva associada ao campo. Por fim, o Mato Grosso é hoje governado por Blairo Maggi, grande produtor de soja e um dos maiores porta-vozes dos interesses do agronegócio em âmbito nacional.

TABELA 9
Exportação do agronegócio brasileiro – Total
Ranking por valores dos 10 maiores estados
(2009)

UF Exportadora	Janeiro - Agosto 2009			Janeiro - Agosto 2008		
	Valor (US\$) - (a)	Posição	Part. %	Valor (US\$) - (b)	Posição	Part. %
São Paulo	9.396.991.704	1	21,53%	10.258.630.887	1	21,15%
Rio Grande do Sul	6.268.412.530	2	14,36%	7.389.373.064	3	15,24%
Mato Grosso	6.231.339.636	3	14,27%	5.356.753.378	4	11,05%
Paraná	5.932.387.372	4	13,59%	7.405.785.932	2	15,27%
Minas Gerais	3.508.076.302	5	8,04%	3.568.730.151	6	7,36%
Santa Catarina	2.904.747.132	6	6,65%	3.615.582.704	5	7,45%
Bahia	1.998.276.374	7	4,58%	1.984.350.482	8	4,09%
Goiás	1.972.407.450	8	4,52%	2.303.519.365	7	4,75%
Mato Grosso do Sul	1.129.480.729	9	2,59%	1.206.346.856	10	2,49%
Espírito Santo	898.942.082	10	2,06%	1.231.465.058	9	2,54%

Fonte: AgroStat Brasil a partir de dados da Secex/MDIC

Elaboração: CGOE/DPI/SRI/MAPA

Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br>, acesso em 10/10/2009

Já a escolha de Sorriso, localizada no norte do Mato Grosso, a 412 Km de Cuiabá, deve-se ao fato de a cidade reunir diversas das particularidades consideradas importantes para o objeto de estudo da tese, apresentando-se como caso emblemático das cidades do agronegócio existentes na região de fronteira agrícola. Primeiramente, é uma das principais produtoras brasileiras de grãos, liderando no País o cultivo de soja (SILVA E ALMEIDA, 2008). Em 2006, ocupava a 8ª posição dentre os maiores municípios brasileiros em Valor Adicionado da Agropecuária e a 3ª dentre as cidades do Mato Grosso (TABELA 10). Vale observar que, em 2004, no mesmo levantamento, o município encontrava-se no topo do *ranking* nacional, mas perdeu posições em função da queda do preço da soja no mercado externo. Embora mudanças conjunturais possam afetar a sua posição comparativa, Sorriso

está, certamente, entre as principais cidades do agronegócio do Brasil. Em 2005, o PIB total de R\$ 1,25 bilhão também conferia à cidade a condição de segundo município mais rico do Mato Grosso, atrás apenas de Rondonópolis. Isso indica alguma diversificação da economia local, dado que apenas 33,79% do PIB total eram diretamente oriundos da agropecuária (TABELA 11), embora parte significativa da riqueza como um todo se encontre associada a atividades correlatas ao agronegócio.

TABELA 10

Municípios do Mato Grosso melhor posicionados dentre os 100 maiores municípios brasileiros em relação ao valor adicionado da agropecuária e participação percentual relativa no total nacional (2006)

Municípios e respectivas Unidades da Federação	Posição ocupada no ranking dos 100 maiores municípios brasileiros	Valor adicionado bruto da agropecuária (1000 R\$)	Participação Relativa no total nacional (%)
Campo Verde	2º	437.171	0,39
Sapezal	6º	344.278	0,31
Sorriso/MT	8º	284.560	0,26
Campo Novo do Parecis	10º	269.783	0,24
Diamantino	12º	240.268	0,22
Primavera do Leste	17º	219.395	0,20
Nova Mutum	20º	214.002	0,19
Lucas do Rio Verde	34º	174.466	0,16
Campos de Júlio	42º	166.071	0,15
Pedra Preta	46º	158.004	0,14
Rondonópolis	47º	156.916	0,14
Tangará da Serra	60º	134.840	0,12
Cáceres	71º	124.027	0,11

Fonte: IBGE (2008) – Contas Nacionais Nº 26 – 2003/2006

TABELA 11

Principais Cidades do agronegócio do Mato Grosso em PIB Agropecuário, PIB total e população (2005 e 2007)

Município	PIB Agropecuário (2005) Em R\$ Mil	PIB Total (2005) Em R\$ Mil	(%) do PIB Agropecuário no PIB total (2005)	População (2007)
Campo Verde	735.118	1.210.032	60,75	25.924
Sapezal	558.529	1.021.579	54,67	14.254
Primavera do Leste	466.430	1.303.335	35,78	44.729
Dimantino	445.634	793.318	56,17	18.428
Campo Novo do Parecis	374.340	1.107.792	28,46	22.322
Sorriso	356.676	1.253.357	33,79	55.134
Nova Mutum	341.770	760.290	44,95	24.368
Itiquira	320.805	510.341	62,86	12.159
Pedra Preta	300.037	460.135	65,21	15.638

Lucas do Rio Verde	261.815	886.847	29,52	30.741
Rondonópolis	250.062	2.310.470	10,82	172.783
Campos de Julho	206.533	376.896	54,74	4.770

Fonte: Cidades@, banco de dados IBGE, disponível em <http://www.ibge.gov.br>, acesso em 12/08/2008.

Sorriso também é emblemática das cidades do agronegócio da fronteira agrícola porque seu surgimento se deu a partir de um projeto privado de colonização, cujo nome transferiu-se depois para o próprio município. A partir desse projeto, cujo ponto de partida foi o início da década de 1970, mudaram-se para a região os primeiros agricultores gaúchos, paranaenses e catarinenses encarregados de desbravar o que era então um “cerradão”, sem qualquer tipo de infra-estrutura. Outras famílias, particularmente de sulistas, acorreram depois ao local e muitas delas, como relatado no Capítulo III, acabaram por se firmar como a elite econômica e social local, passando também a ocupar importantes cargos políticos no município (SILVA, 2007). Nesse sentido, sua história apresenta os mesmos elementos de diversas outras cidades do agronegócio da região, como Lucas do Rio Verde, Sapezal e Nova Mutum.

1.1.2. Universo, amostra e sujeitos da pesquisa

A amostra da pesquisa contemplou as cidades de Sorriso – local do estudo de caso – e o âmbito nacional, com entrevistas realizadas também em São Paulo (SP) e Brasília (DF), onde se encontravam os atores federais que poderiam oferecer uma visão sobre o contexto mais amplo no qual se insere o agronegócio. Desta amostra resultou um universo constituído por seis grupos distintos (QUADRO 1). O primeiro deles formado por produtores rurais de Sorriso, todos enquadrados em uma mesma categoria, independente da sua relação, ou não, com alguma entidade classista. Na categoria produtores inserem-se 11 dos 30 entrevistados na pesquisa de campo. O segundo e o terceiro grupos são formados por gestores públicos locais, distribuídos entre o Legislativo e o Executivo. Não foi realizada entrevista com o Secretário de Agricultura porque, até o encerramento do trabalho de campo (01/10/2009), a pasta permanecia sem titular. Nos grupos referentes a gestores públicos locais encontram-se o prefeito, o vice-prefeito e o secretário de Governo, categorizados como Executivo Municipal, mais o presidente da Câmara e dois outros vereadores, incluídos na categoria Legislativo Municipal. O quarto grupo compõe-se de outros atores locais não conectados diretamente à agricultura, como integrantes de associações empresariais, ONGs e dirigentes de sindicatos,

agroindústrias e partidos políticos de Sorriso. Esses atores são fundamentais para a análise aqui proposta, uma vez que não se encontram diretamente envolvidos nas perguntas a serem respondidas a partir da pesquisa. Ou seja, eles podem nos dar uma visão sobre os atores que se deseja efetivamente investigar, oferecendo um contraponto às informações prestadas pelos gestores públicos e os integrantes da elite empresarial rural. Nesta categoria enquadram-se 8 entrevistados. O universo da pesquisa se completa com outros dois grupos formados por atores que atuam em âmbito nacional, representados por 2 deputados federais, 1 senador, 1 ex-ministro da Agricultura e 1 executivo da Associação Brasileira dos Produtores de Soja (APROSOJA), uma das encarregadas do *lobby* e da intermediação de interesses do setor. Esses entrevistados – 5 no total – são importantes pela necessidade de interseção entre o local e o nacional, conforme se discute ao longo da tese.

Em todos os grupos que compõem o universo, os sujeitos da pesquisa foram selecionados, prioritariamente, em função de indicações dos próprios entrevistados e de acessibilidade. Na apresentação dos resultados, estes são identificados por letras alfabéticas, ordenadas de forma aleatória, a fim de assegurar o seu anonimato em relação às declarações. Gostaria de destacar que vários produtores locais, assim como dois deputados estaduais contactados, não quiseram dar entrevistas ou não responderam à solicitação. Um dos deputados estaduais de Sorriso, José Domingos Fraga (DEM), dispôs-se a atender em data não compatível com o encerramento do trabalho de campo, situação na qual também se encaixa a senadora Kátia Abreu (DEM/TO), presidente da CNA. Outro aspecto a ser levantado é que, diante da dificuldade para entrevistar produtores rurais locais, emergiu ao longo da pesquisa de campo uma questão de gênero não pensada quando da concepção desta tese. Em conversa informal, durante visita a uma fazenda, a engenheira agrônoma da ONG empresarial Clube dos Amigos da Terra (CAT), Cynthia Moleta Cominesi, indagou: *por que, então, você não entrevista as produtoras?* Iniciamos, a partir daí, uma conversa sobre a inserção das mulheres no agronegócio, que é abordada apenas de forma ligeira neste estudo e, a meu ver, seria, por si só, tema de uma tese inteira. Assim, como abordo o assunto ao longo da descrição dos resultados da pesquisa, gostaria de creditar a ela o *insight*, ainda que isto prejudique o anonimato exigido por um trabalho acadêmico. Como não vi o assunto abordado na literatura consultada ao longo da pesquisa, pareceu-me justo creditar a ela a autoria de uma proposta tão original de estudo.

Iniciei a seleção dos sujeitos por uma listagem mais geral sugerida por professores da Faculdade de Sorriso (FAIS) e, a partir daí, adotei o critério “bola de neve”, em que um entrevistado indica outro, até a percepção de que os atores não mais traziam informações

novas que ajudassem a responder às perguntas propostas na tese. No universo dos produtores rurais, a seleção dos sujeitos levou em conta fazendeiros apontados na cidade como grandes produtores inseridos no agronegócio. E, em função do confronto estabelecido na tese entre a elite agrária tradicional e a elite empresarial rural, apenas aos que se dedicam à atividade de lavoura. Ou seja, não entrevistei produtores exclusivamente voltados para a pecuária, atividade que, aliás, não se mostra muito relevante no município. Também me limitei aos fazendeiros residentes em Sorriso, pois pessoas que têm terras no município pesquisado, mas moram em outro lugar, tendem a estabelecer relações mais frágeis com a comunidade local.

No caso dos gestores públicos municipais, excetuando-se o prefeito, selecionado em função da centralidade do cargo, os demais foram escolhidos a partir da percepção de outros entrevistados de que eram integrados à questão do agronegócio ou detinham larga experiência na administração municipal. Os outros atores da cidade foram selecionados pela posição em postos-chave ou pelo envolvimento em projetos afeitos a essa cadeia produtiva. Para os representantes do Legislativo Federal, a idéia inicial era entrevistar deputados e senadores apontados pelos próprios produtores de Sorriso como seus representantes na esfera nacional. Foi assim que cheguei ao deputado Homero Pereira (PR/MT) e ao senador Gilberto Goellner (DEM/MT). O deputado Betinho Rosado (DEM/RN) foi entrevistado pela condição de integrante da FPA e por questão de acessibilidade, dado que não consegui agendar com outros parlamentares do Mato Grosso. O ex-ministro Roberto Rodrigues, por sua vez, foi selecionado em função da posição-chave já ocupada no governo federal e pela imediata aceitação em participar da pesquisa.

QUADRO 1

Relação de entrevistados e definição de categorias utilizadas na pesquisa de campo

	Nome	Cargo	Data	Local	Classificação
1	Argino Bedin	Presidente da Cooperativa Agroindustrial Celeiro do Norte (COACEN)	07/08/2009	Sorriso (MT)	Produtor Rural
2	Nélson Piccoli	Diretor-tesoureiro da Associação dos Produtores de Soja (APROSOJA)	10/08/2009	Sorriso (MT)	Produtor Rural
3	Elsó Pozzobon	Presidente do Sindicato dos Produtores Rurais de Sorriso	10/08/2009	Sorriso (MT)	Produtor Rural
4	Darcy Getúlio Ferrarin	Vice-presidente do Clube dos Amigos da Terra (CAT)	19/08/2009	Sorriso (MT)	Produtor Rural
5	Ignácio	Produtor rural	20/08/2009	Sorriso (MT)	Produtor rural

	Schewinski				
6	Marcos César Rocha	Sócio da América Insumos Agrícolas	25/08/2009	Sorriso (MT)	Produtor rural
7	Edson Dalmolin	Produtor rural	26/08/2009	Sorriso (MT)	Produtor rural
8	Mirian Schaffer Dilly	Produtora rural	15/09/2009	Sorriso (MT)	Produtora rural
9	Adilene Locatelli	Produtora rural	16/09/2009	Sorriso (MT)	Produtora rural
10	Janete Missio	Produtora rural	17/09/2009	Sorriso (MT)	Produtora rural
11	Ledair Saete Cella	Produtora Rural	17/09/2009	Sorriso (MT)	Produtora rural
12	Hilton Polesello	Presidente da Câmara Municipal de Sorriso	12/08/2009	Sorriso (MT)	Legislativo municipal
13	Maximino Vanzella	Vereador	01/01/2009	Sorriso (MT)	Legislativo municipal
14	Francisco Chagas Abrantes	Vereador	14/08/2009	Sorriso (MT)	Legislativo municipal
15	Ari Laffin	Secretário de Governo	10/08/2009	Sorriso (MT)	Executivo municipal
16	Wanderley Paulo da Silva	Vice-prefeito	13/08/2009	Sorriso (MT)	Executivo municipal
17	Chicão Bedin	Prefeito	01/01/2009	Sorriso (MT)	Executivo municipal
18	Fábio Del Canale Vizentim	Gerente da Ovetril	06/08/2009	Sorriso (MT)	Outros atores sociais – nível local
19	José Carlos Suzin	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Sorriso	10/08/2009	Sorriso (MT)	Outros atores sociais – nível local
20	Jazon Pereira	1º Secretário do PP de Sorriso	10/08/2009	Sorriso (MT)	Outros atores sociais – nível local
21	Plínio Edmar Ficagna	Presidente da Associação Comercial e Industrial de Sorriso	13/08/2009	Sorriso (MT)	Outros atores sociais – nível local
22	Adevanir Pereira	Ex-vereador e presidente da cooperativa de trabalho Cooperlíder	17/08/2009	Sorriso (MT)	Outros atores sociais – nível local
23	Antônio Cezer Neto	Presidente do PSDB de Sorriso e Gerente financeiro da DAROIT Armazéns Gerais	25/08/2009	Sorriso (MT)	Outros atores sociais – nível local
24	Jorge Baldo	Presidente da ONG BR 163	03/09/2009	Sorriso (MT)	Outros atores sociais – nível local
25	Cynthia Moleta Cominesi	Engenheira Agrônoma do Clube dos Amigos da Terra (CAT)	08/09/2009	Sorriso (MT)	Outros atores sociais – nível local
26	Homero Pereira	Deputado federal	22/09/09	Brasília (DF)	Legislativo

					federal
27	Betinho Rosado	Deputado federal	23/09/2009	Brasília (DF)	Legislativo federal
28	Gilberto Goellner	Senador	24/09/2009	Brasília (DF)	Legislativo federal
29	Roberto Rodrigues	Ex-ministro da Agricultura	29/07/2009	São Paulo (SP)	Outros atores sociais – nível federal
30	João Henrique Hummel	Executivo da APROSOJA Brasil	22/09/09	Brasília (DF)	Outros atores sociais – nível federal

Fonte: Elaborado pela autora

QUADRO 2

Identificação dos entrevistados na apresentação dos resultados da pesquisa

Categorias	Letras
Produtores (as) rurais	A, B, C, D, E, F, G, H, I, J e K
Legislativo municipal	L, M e N
Executivo municipal	O, P e Q
Outros atores sociais – nível local	R, S, T, U, V, X, Y e Z
Legislativo Federal	A1, A2 e A3
Outros atores sociais – nível federal	B1 e B2

Fonte: Elaborado pela autora

1.1.3. Coleta dos dados

Com os sujeitos selecionados para a pesquisa foram realizadas observação simples e entrevistas não-estruturadas e focalizadas, entre 29/07/2009 (em Sorriso, o trabalho de campo teve início em 07/08/2009) e 01/10/2009. Na observação simples, estabelece-se um distanciamento entre o pesquisador e o grupo ou fenômeno estudado (VERGARA, 2005), o que, naturalmente, representa uma limitação metodológica. Como não houve uma imersão no ambiente local, não tive acesso a uma série de acontecimentos cotidianos que poderiam me auxiliar na análise do discurso dos entrevistados. A observação participante, por meio da etnografia, poderia ser mais adequada a algumas situações, mas era de difícil aplicação, em função do tempo e dos custos envolvidos, uma vez que a pesquisa de campo ocorreu na região de fronteira agrícola. Ou seja, a uma considerável distância do meu local de moradia, então o Rio de Janeiro (RJ). Gostaria de esclarecer, porém, que, embora a pesquisa não tenha

qualquer pretensão etnográfica, aproveitei os 3 meses em Sorriso para conversas informais com os moradores locais, e também com alguns dos entrevistados, utilizando essas oportunidades para colher informações que me auxiliassem no entendimento do campo. Muitas das impressões surgidas a partir dessa convivência foram incorporadas ao trabalho, na perspectiva de enriquecimento da análise.

Optei pela entrevista não-estruturada pelo fato de esta dar ao entrevistado mais liberdade para fazer suas ponderações, segundo o que lhe parecer mais conveniente para responder às indagações. Esse tipo de entrevista baseia-se em questões abertas, que podem ser respondidas no contexto de uma conversação informal, permitindo uma exploração mais ampla dos temas abordados. Esclareço, contudo, que recorri à entrevista focalizada, uma das modalidades da entrevista não-estruturada. Esta consiste na adoção de um roteiro particular para cada entrevistado, na qual se apontam os tópicos relativos ao problema a ser estudado. Não se trata, porém, de um roteiro rígido, mas de um guia para orientar o desenvolvimento do trabalho, permitindo a investigação de uma série de razões e motivos subjetivos implícitos na fala dos atores. A entrevista não-estruturada e focalizada permite ao pesquisador introduzir perguntas para questões que emergem ao longo da conversação, possibilitando a ele sondar razões e motivos, assim como solicitar e oferecer esclarecimentos, sem obedecer a uma rigorosa estrutura formal (MARCONI E LAKATOS, 1999). Os roteiros utilizados na pesquisa foram elaborados segundo o cargo, a experiência e a disponibilidade de tempo de cada um dos participantes, cujas entrevistas variaram entre 20 minutos e 1h40.

Não escolhi a entrevista semi-estruturada pelo fato de o estudo envolver questões delicadas como poder, apropriação de oportunidades e pressões sobre o poder público. Logo, as percepções dos sujeitos tendem a ser muito influenciadas por disputas políticas e ideológicas locais, assim como por interesses pessoais. Como não me conheciam, os sujeitos selecionados poderiam não sentir a confiança necessária para falar abertamente sobre as questões indagadas ou então serem estimulados a mentir, na expectativa de que eu não dispusesse de informações suficientes para perceber o falseamento de informações. É importante registrar que vários participantes da pesquisa mostraram-se claramente refratários às perguntas sobre a política local, situação particularmente observada nas entrevistas com os produtores rurais. Posteriormente, no curso de conversas informais, acrescentavam informações e ponderações omitidas ao longo da gravação.

A coleta de dados também contemplou pesquisa bibliográfica em bancos de dados abertos ao público, como os do IBGE e do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso (TRE-MT), assim como de dissertações, *sites* da Câmara e da Prefeitura municipais, e material

jornalístico, no último caso incluindo aquele disponível na internet. Essa pesquisa é fundamental para a coleta de dados sobre eleição, por exemplo, e para complementar informações não fornecidas pelo poder público municipal. E, no caso do material jornalístico, para compreender casos e situações abordados ao longo das entrevistas, estabelecendo, quando necessário, confrontos entre as informações disponibilizadas para o público e as percepções dos sujeitos da pesquisa.

Inicialmente, também pensei em utilizar na coleta de dados o método decisional adotado pelos pluralistas nos estudos norte-americanos sobre poder local, mas não identifiquei em Sorriso nenhuma disputa que tenha colocado os grandes produtores rurais em posição de confronto com outros grupos da cidade. Assim, optei apenas por uma breve análise dos gastos orçamentários da atual administração municipal, em confronto com os realizados pela gestão anterior. Como o objetivo da pesquisa não era identificar a estrutura de poder local, também recorri de forma simples ao método de posição, procurando indicar a profissão e a origem dos ocupantes dos principais cargos políticos locais, abrangendo a prefeitura, o secretariado, a Câmara de Vereadores e os presidentes dos partidos existentes na cidade, de forma a identificar se têm, ou não, correlação direta com a elite empresarial rural.

1.1.4. Tratamento dos dados

O estudo tem abordagem fenomenológica, pois se propõe a analisar a capacidade da elite empresarial rural em influenciar a agenda governamental a partir do ponto de vista dos atores que vivem a realidade da região. Esse tipo de abordagem enfatiza o mundo cotidiano e tem como proposta o resgate dos significados que os sujeitos da pesquisa atribuem ao fenômeno que se quer investigar, procurando estabelecer uma relação entre esse fenômeno e o contexto no qual ele se insere (VERGARA, 2005). Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e depois analisadas de acordo com uma característica da abordagem fenomenológica: levando-se em conta construções sociais como a linguagem e os significados que as pessoas compartilham entre si (GIL, 2003).

Para isso, foi utilizada a análise de discurso, que se prende não apenas ao que fala o sujeito, mas à forma como ele fala. Ou seja, por meio da análise do discurso, procurei apreender tanto o que está explícito quanto o que está implícito na fala dos entrevistados, prestando atenção à forma como eles colocam o seu discurso e às categorias que nele empregam. Os elementos identificados foram, então, analisados e confrontados com a

literatura pertinente ao problema, de forma a se chegar às conclusões da pesquisa (VERGARA, 2005). Considero ser esta a forma mais apropriada para tratamento dos dados, uma vez que a investigação proposta envolve aspectos subjetivos como o poder e questionamentos que podem causar desconforto aos entrevistados, como possíveis estratégias para a captura do poder público.

1.2. Breve descrição do *locus* do estudo de caso

1.2.1. O estado de Mato Grosso

O estado de Mato Grosso, que tem Cuiabá como capital, possui um total de 141 municípios e população estimada, em 2007, em 2.854.642 habitantes. Dentre as 27 unidades da federação, incluindo-se aí o Distrito Federal, ocupava então a 19ª posição em termos populacionais, apesar de ser a 3ª maior em extensão territorial, atrás apenas do Amazonas e do Pará (IBGE, @Estados <http://www.ibge.gov.br>, acesso em 03/10/2009). Em 2006, o seu PIB total de R\$ 20, 9 bilhões anuais era o 15º maior do País, enquanto que, em 2000, sua renda per capita de R\$ 288,06 (em R\$ de 2000) aparecia como a 8ª mais expressiva em âmbito nacional (<<http://www.ipeadata.gov.br>>, acesso em 02/10/2009).

Embora a ocupação do Mato Grosso tenha se iniciado por volta de 1719, quando os bandeirantes descobriram as minas dos rios Coxipó e Cuiabá, foi nas décadas de 1950 e 1960 que começou o processo de colonização responsável pela territorialização da agricultura comercial no estado. Nesse período, terras públicas das suas partes norte e nordeste começaram a ser vendidas a preços simbólicos para empresas privadas, iniciativa reforçada a partir da ascensão do governo militar ao poder, em 1964. No período da ditadura, houve grandes campanhas para o deslocamento de gaúchos, catarinenses, paranaenses, paulistas, mineiros, capixabas e nordestinos em direção ao estado, tanto para estimular a ocupação quanto para desenvolver a economia e acomodar os excedentes populacionais oriundos de outras regiões (CAVALCANTE E FERNANDES, 2006). A política de ocupação resultou em um expressivo crescimento populacional no estado, com o número total de habitantes dando um salto de 318,2% entre 1970 e 2000, índice bem superior à elevação de 82,3% registrada no País e de 155,7% observada na região Centro-Oeste como um todo. No período, a

participação da população do Mato Grosso no total nacional mais que duplicou, elevando-se de 0,6% para 1,5% (TABELA 12).

TABELA 12
População residente – habitante – e participação no total nacional
(1970-2000)

Ano	Brasil	Centro- Oeste	%	Mato Grosso	%
1970	93.134.846	4.551.391	4,9	598.849	0,6
1980	119.011.052	6.806.720	5,7	1.138.918	1,0
1991	146.825.475	9.427.601	6,4	2.027.231	1,4
2000	169.799.170	11.636.728	6,9	2.504.353	1,5
Crescimento no período (%)	82,3	155,7	-	318,2	-

Fonte: IBGE/IPEADATA (<http://www.ipeadata.gov.br>, acesso em 02/10/2009)

A influência da agricultura comercial ligada ao agronegócio sobre os fluxos migratórios que se dirigiram para o Centro-Oeste em busca das novas oportunidades surgidas no campo fica clara quando se observa o incremento da produção de soja no estado e na região. Em 1970, o Centro-Oeste respondia por apenas 1,2% do total nacional colhido neste tipo de lavoura, até então praticamente monopolizada pelo Sul, que concentrava 92,7%. O quadro começou a se reverter com maior expressividade na década de 1990 e, já em 2000, o Centro-Oeste assumiu a liderança do *ranking*, situação que atingiu o seu pico em 2005, quando a região foi responsável por 56% de toda a soja colhida no País, enquanto o Sul respondeu por uma fatia de apenas 24,5%. No período, a produção do Mato Grosso saltou de inexpressivas 8.995 toneladas, em 1970, para 17.761.444 de toneladas, em 2005, passando a representar, neste último ano, o equivalente a 34,7% do total brasileiro (TABELA 13).

TABELA 13
Evolução da produção de soja em toneladas e participação no total nacional
Brasil, Sul, Centro-Oeste e Mato Grosso
(1970 –2005)

Ano	Brasil	Sul	(%)	Centro-Oeste	(%)	Mato Grosso	%
1970	1.508.540	1.397.811	92,7	18.812	1,2	8.995	0,6
1980	15.155.804	11.856.126	78,2	1.908.660	12,6	117.173	0,8
1990	19.897.804	11.500.593	57,8	6.441.323	32,4	3.064.715	15,4
1995	25.682.637	11.986.519	46,7	10.008.110	39,0	5.491.426	21,4
2000	32.820.826	12.496.969	38,1	15.446.445	47,1	8.774.470	26,7
2005	51.182.050	12.544.106	24,5	28.652.564	56,0	17.761.444	34,7

Fonte: IBGE/IPEADATA (<http://www.ipeadata.gov.br>, acesso em 02/10/2009)

A expansão do cultivo de soja foi fundamental para o desenvolvimento de diversos municípios do agronegócio no estado, os quais, de acordo com Silva (2007), começaram a emergir a partir da década de 1960 e ainda hoje se encontram em fase de expansão. Entre 1964-1985, o Mato Grosso registrou a criação de 16 cidades do agronegócio, às quais outras 19 foram acrescentadas entre 1986 e 2001. Em 2006, Sorriso aparecia no topo da lista dos 10 maiores produtores de soja do estado, liderando, também, o *ranking* do PIB entre os municípios listados pela autora (QUADRO 3).

QUADRO 3

Ano de criação, origem, produção e PIB das maiores cidades da soja do Mato Grosso (2006)

Município	Ano de criação	Município de origem	Produção de soja (ton)	PIB municipal – R\$ de 2000 (mil)
Sorriso	1986	Nobres	1.789.974	603.563,66
Nova Mutum	1989	Diamantino	962.045	317.665,98
Sapezal	1994	Campo Novo do Parecis	931.653	470.329,64
Campo Novo do Parecis	1989	Diamantino	868.770	590.745,09
Diamantino	1820	Cuiabá	794.880	306.438,24
Lucas do Rio Verde	1989	Diamantino	684.032	391.459,56
Nova Ubitatã	1995	Vera e Sorriso	631.029	94.368,79
Campos de Júlio	1997	Várzea Grande	591.963	206.500,54
Primavera do Leste	1987	Poxoréo	550.440	530.529,78
Querência	1991	Canarana e São Félix do Araguaia	461.100	100.820,53

Fonte: Adaptado de Silva (2007: 42), com dados sobre o PIB extraídos de IBGE/IPEADATA (<http://www.ipeadata.gov.br>, acesso em 02/10/2009)

As cidades da soja existentes no estado apresentaram expressivo desempenho econômico ao longo desta década. Comparando-se 2000 e 2006, verifica-se que, enquanto o PIB total do Mato Grosso deu um salto de 56% de ponta a ponta, registraram-se incrementos de 160,9% em Campos de Júlio; 123,5% em Campo Novo do Parecis e de 122,6% em Querência. Dentre os 10 maiores produtores de soja, apenas Sorriso (48,1%) e Nova Ubitatã (41,1%) viram seu PIB crescer abaixo da média estadual (IBGE, @Estados <http://www.ibge.gov.br>, acesso em 03/10/2009), o que, no primeiro caso, talvez se explique pelo fato de as terras disponíveis para a agricultura encontrarem-se totalmente ocupadas. Assim, os ganhos obtidos no campo passam a depender não mais de expansão, mas sim, de elevação da produtividade das lavouras.

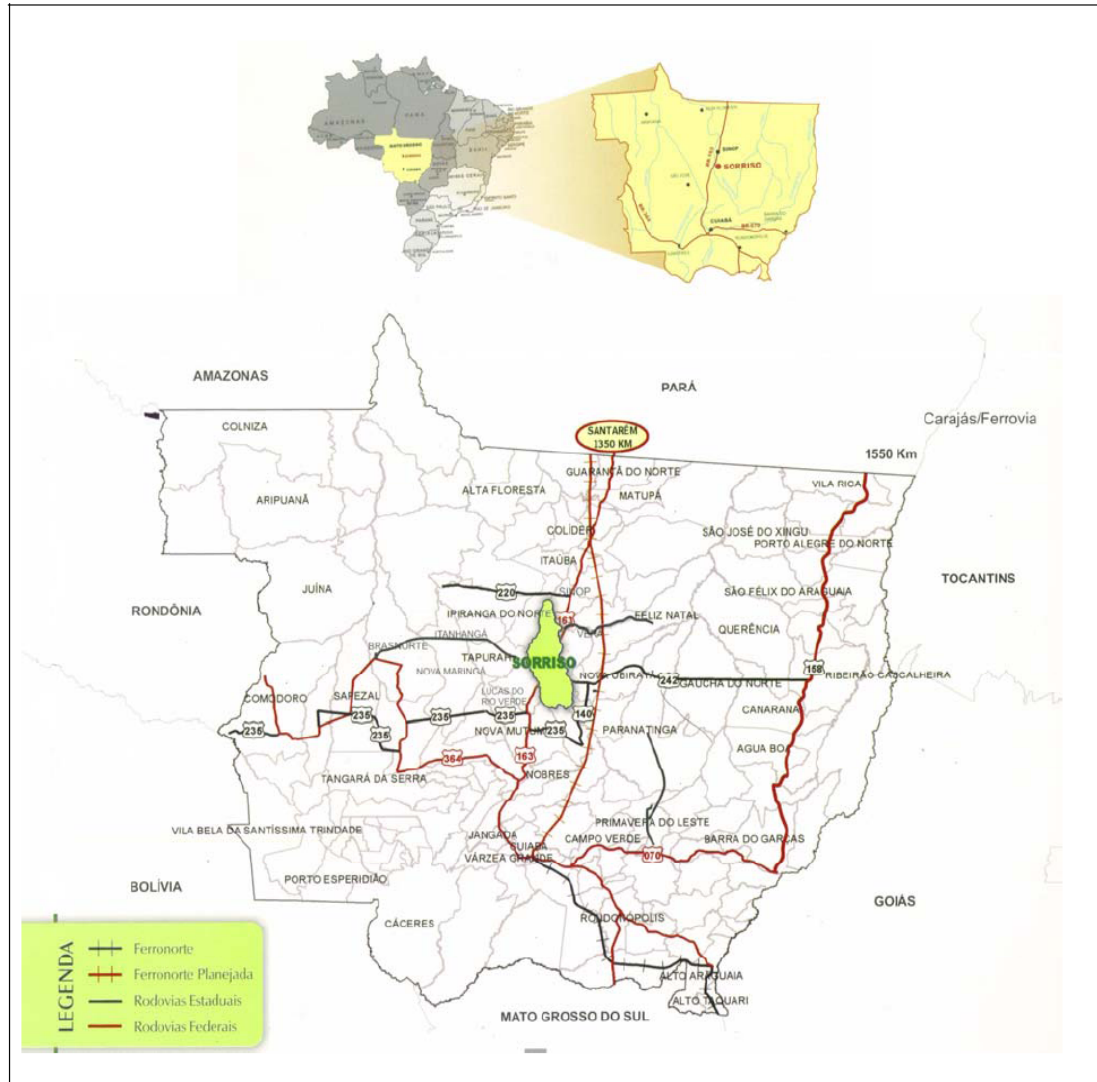
Diversos autores apontam para a fragilidade econômica desses municípios, em função da sua especialização em um único tipo de produto, o que atrela a riqueza local à oscilação dos preços no mercado, particularmente no âmbito internacional. Ou seja, as cidades do agronegócio da região não teriam um desenvolvimento econômico sustentável, pela escassa diversificação das suas atividades produtivas (ELIAS, 2006; SILVA, 2007; GIRARDI, 2008). Não se trata, porém, de uma especificidade desse tipo de município. O mesmo ocorre em outras partes do País, podendo-se citar, a título de exemplo, as cidades do petróleo, como Campos e Macaé, no Rio de Janeiro, e as cidades do aço, como Ipatinga e Timóteo, em Minas Gerais.

1.2.2. O município de Sorriso

Sorriso encontra-se no norte mato-grossense, que se integrou aos circuitos produtivos agrícolas a partir dos anos de 1970, de forma a aproveitar a infra-estrutura rodoviária presente na região, representada pela BR-163, que liga Cuiabá a Santarém, no Pará, e pela BR-364, indo de Cuiabá a Porto Velho, em Rondônia. No município, integrante da microrregião do Alto Teles Pires (MAPA 4), a primeira compra de terra para desbravamento do “cerradão” foi realizada em 1972, pelos sulistas Benjamim Raiser, o filho Ivo Raiser e o genro Nelson Frâncio, os quais mais tarde fundaram a empresa Sorriso, responsável pela colonização inicial do lugar (DIAS E BORTONCELLO, 2003).

MAPA 4

Localização de Sorriso



Fonte: SILVA (2007:25)

Emancipada em 1986, a partir de um desmembramento de Nobres, a cidade se desenvolveu e se urbanizou rapidamente desde então: sua população, na época estimada em apenas 8.550 moradores, de acordo com informações do IBGE (Cidades@ <<http://ibge.gov.br>, acesso em 16/09/2009), chegou a 55.134 habitantes em 2007 (QUADRO 4). Dados da Câmara Municipal informam que cerca de 80% da população constituem-se de migrantes oriundos do Sul do Brasil, sendo 35% do Rio Grande do Sul, 25% do Paraná e 20% de Santa Catarina. Os 20% restantes são originários das regiões Sudeste, Nordeste e do próprio Centro-Oeste.

Embora a agricultura mecanizada, distribuída pelas culturas de soja, milho, algodão e arroz não gere diretamente tributos expressivos para o município, é ela, associada ao beneficiamento de madeira e à agroindustrialização, a base de toda a riqueza local. Isso porque os estabelecimentos de comércio e serviço existentes na cidade têm seu movimento orientado pelos negócios originados no campo. Na safra agrícola 2004/2005, a área plantada total chegou a 613.957, 9 hectares, nos quais foram colhidas 2.485.000 toneladas de grãos. Apesar de a estrutura fundiária local ser marcada pela existência de grandes propriedades de terra, a cidade abriga 3 assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA): o Jonas Pinheiro, o Santa Rosa II e o projeto Casulo, os quais reúnem 418 famílias. Em fase de regularização pelo INCRA há, ainda, o assentamento Santa Rosa I, com cerca de 100 famílias (<<http://www.camarasorriso.mt.gov.br/>>, acesso em 15/09/2009). Segundo a prefeitura, a cidade reúne 1.292 produtores rurais, sendo, de acordo com a classificação do INCRA, 533 pequenos (de 4 a 359 hectares), 529 médios (de 360 a 1.349 hectares) e 230 grandes (mais de 1.350 hectares). A capacidade total de armazenagem no município chegaria a 2,7 milhões de toneladas de grãos.

QUADRO 4

Sorriso em números: área, população, PIB, PIB per capita e valores adicionados na agropecuária, na indústria e no serviço

Base Territorial	
Área da unidade territorial	9.346 Km ² .
Contagem da população em 2007	
Pessoas residentes	55.134
Produto Interno Bruto dos Municípios 2006	
PIB a Preço de mercado corrente	1.016.682 mil reais
PIB per capita	20.087 reais
Valor adicionado na agropecuária	284.560 mil reais
Valor adicionado na Indústria	135.036 mil reais
Valor adicionado no Serviço	469.322 mil reais

Fonte: IBGE (Cidades@ <<http://www.ibge.gov.br/>>, acesso em 12/08/2009)

Os números relativos aos valores adicionados na agropecuária, na indústria e nos serviços indicam ser forte na cidade o último setor (QUADRO 4), cuja participação no total mostra-se a mais expressiva. Segundo o IBGE, em 2007, havia no município 1.922 unidades empresariais, que ocupavam 12.698 pessoas, entre assalariados e não-assalariados, com

remuneração média mensal de 2,5 salários mínimos. Em 31 de dezembro do ano anterior, o mesmo instituto registrava 5.737 pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários (QUADRO 5). A Câmara Municipal, porém, informa um número mais expressivo de unidades empresariais: segundo ela, a cidade contaria hoje com 1.121 unidades e/ou estabelecimentos comerciais distribuídos por diferentes modalidades, mais 1.110 unidades de serviços, seis agências bancárias e um *shopping center* pequeno, além de reunir cerca de 857 profissionais liberais (<<http://www.camarasorriso.mt.gov.br/>>, acesso em 15/09/2009).

QUADRO 5

Sorriso em números: unidades empresariais, pessoas ocupadas e salário médio mensal

Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2007	
Número de unidades locais	1.922 unidades
Pessoal ocupado total	12.698 pessoas
Pessoal ocupado assalariado	9.993 pessoas
Salário médio mensal	2,5 salários mínimos
Censo Agropecuário 2006	
Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários em 31/12	5.737 pessoas

Fonte: IBGE (Cidades@ <<http://www.ibge.gov.br/>>, acesso em 12/08/2009)

QUADRO 6

Sorriso em números: saúde

Serviços de Saúde 2005	
Estabelecimentos de saúde total	35 estabelecimentos
Estabelecimentos de Saúde SUS	26 estabelecimentos
Leitos para internação em estabelecimentos de saúde total	135 leitos
Leitos para internação em Estabelecimentos de Saúde público total	105 leitos
Leitos para internação em Estabelecimentos de Saúde privado total	30 leitos
Leitos para internação em Estabelecimentos de Saúde privado SUS	0 leitos

Fonte: IBGE (Cidades@ <<http://www.ibge.gov.br/>>, acesso em 12/08/2009)

QUADRO 7

Sorriso em números: educação

Ensino – matrículas, docentes e rede escolar 2008	
Matrícula - Ensino fundamental – 2008	10.940 matrículas
Matrícula - Ensino médio – 2008	2.777 matrículas
Docentes - Ensino fundamental – 2008	511 docentes
Docentes - Ensino médio – 2008	151 docentes

Fonte: IBGE (Cidades@ <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em 12/08/2009)

Do ponto de vista da infra-estrutura social, a cidade, segundo informações da administração municipal, dispõe de um hospital privado (Nossa Senhora de Fátima) e um hospital regional público, mais 23 Postos de Saúde. O IBGE indicava, em 2007, um total de 270 leitos para internação (QUADRO 6). Na área de educação, de acordo com a prefeitura, são 19 escolas municipais, 4 estaduais e 7 particulares, distribuídas entre os ensinos de nível Fundamental e Médio. Há, ainda, 3 instituições privadas de Ensino Superior e 7 creches. Dados do IBGE mostravam, em 2008, um total de 13.717 alunos matriculados nos ensinos Fundamental e Médio (QUADRO 6).

Como o IBGE não tem uma definição para o porte dos municípios, considero aqui que Sorriso encontra-se em fase de transição de cidade pequena para média. Os números indicam um relativo grau de sofisticação econômica, boa infra-estrutura urbana e de educação, um grupo expressivo de profissionais liberais e o comércio mostra-se bastante diversificado. Entretanto, o município ainda carece de infra-estrutura típica de cidades maiores, como aeroporto e serviços mais avançados em áreas como a saúde. Há de se registrar, ainda, que a cidade não dispõe de transporte público regular, embora esteja em vigor contrato com empresa vencedora de licitação realizada na área. Segundo informações da própria prefeitura, o serviço é prestado de forma insatisfatória, sem horários rigorosos e veículos adequados. Ao longo das entrevistas, alguns dos participantes questionaram se o município teria, de fato, porte suficiente para gerar demanda por transporte coletivo em nível compatível com a lucratividade exigida pelo setor privado. Ou seja, os próprios moradores locais entendem que Sorriso não pode, ainda, ser considerada uma cidade média.

1.3. Resultados da Pesquisa

A análise dos resultados da pesquisa começa por uma abordagem local. Procuo, antes de entrar na participação direta da elite empresarial rural na vida política e social de Sorriso, apresentar as características centrais do ambiente por mim percebido na cidade, que acabam por ter uma série de influências sobre o objeto que esta tese se propõe a investigar. Como observado ao longo da discussão teórica, o processo de construção da agenda de governo não pode ser desvinculado do seu contexto e das construções presentes no imaginário social da comunidade na qual se inserem os atores envolvidos em possíveis disputas e relações de poder.

Nas primeiras seções, procuro ressaltar as evidentes tensões “raciais” existentes em Sorriso, assunto mais freqüente em todas as entrevistas e também na maioria das conversas informalmente travadas com moradores locais. Essa tensão, busco mostrar, desdobra-se nas vertentes econômicas, políticas e sociais da cidade, ensejando uma série de questionamentos acerca do entendimento observado em alguns trabalhos acadêmicos de que haveria em Sorriso uma “elite de poder”, associada indistintamente aos migrantes sulistas e aos controladores dos recursos ligados à cadeia do agronegócio. Estendo-me bastante nesta análise, de inclinação simbólica e cultural, porque o tema não pode ser desvinculado da forma como se constroem as percepções sobre a inserção dos grandes proprietários de terra na vida local.

Na abordagem direta do tema que é objeto da tese, busco enfatizar a não-identificação de demandas econômicas específicas e expressivas da elite empresarial rural para o poder público municipal, que acabou por orientar boa parte dos roteiros de entrevistas. Foi esse vácuo quanto aos interesses econômicos a serem defendidos junto à prefeitura que direcionou a análise para a questão do poder social, indicando que o envolvimento dos produtores rurais na política local dar-se-ia, talvez, também em função de motivações simbólicas e pessoais.

Faço a seguir uma análise do envolvimento da sociedade civil local no cotidiano da cidade. Enfoco, basicamente, os mecanismos institucionais de participação criados a partir da Constituição de 1988, buscando discutir a sua relação com a tradição de engajamento cívico da comunidade, apontada na literatura como fundamental para a efetividade desses canais como instrumentos efetivos de democratização do processo público decisório municipal. A questão é aqui abordada na tentativa de apreender o ambiente de correlação de forças no qual os grandes fazendeiros encontram-se imersos no âmbito local.

O estabelecimento de um *link* entre Sorriso e o contexto nacional a partir do qual se conforma o agronegócio no Brasil começa pela sondagem da percepção que os próprios

produtores rurais têm da sua organização setorial em torno da defesa de interesses junto às esferas governamentais. Com o assunto foram confrontados, também, os outros atores locais e nacionais entrevistados na pesquisa de campo, estivessem eles, ou não, de alguma forma conectados à cadeia produtiva do agronegócio.

Mas a ligação local-nacional estabelece-se mesmo é a partir da leitura que os produtores rurais e os entrevistados de São Paulo e Brasília fazem do processo de intermediação de interesses e do papel desempenhado pelas entidades classistas e setoriais existentes no segmento rural. Nessa inter-relação, procuro igualmente abordar o papel da Bancada Ruralista e o entendimento quanto à sua força política, assim como identificar possíveis *policy images* associadas ao agronegócio no Brasil.

1.3.1. O “lado cá” e o “lado de lá” da cidade: os efeitos das diferentes origens de migração

Cidade ainda jovem, com pouco mais de duas décadas de emancipação política, Sorriso foi criada, como já relatado aqui, em meio ao que na década de 1970 era ainda um “cerradão” quase virgem, cortado apenas pela BR-163. Não se pode dizer que sua origem seja fruto de movimentos populacionais espontâneos, pelo fato de ter brotado em função dos incentivos oferecidos pela ditadura militar para que os sulistas se aventurassem no desafio de desbravar a região. Hoje, com suas ruas largas, planejadas e arborizadas, mais um comércio relativamente sofisticado e um início de desenvolvimento industrial, parece encontrar-se, como observado anteriormente, na passagem de município de pequeno para médio porte. Dessa forma, sua dinâmica política, econômica e social mostra-se fortemente atrelada a uma complexa mistura de características típicas de cidades em fase de transição com as particularidades oriundas do seu processo de colonização.

Gostaria de iniciar por este último aspecto, em função dos seus desdobramentos sobre várias vertentes da vida local, todos fundamentais para se tentar compreender a inserção da elite empresarial rural na política da cidade. Inorro aqui em uma análise de recorte cultural porque, ao longo da pesquisa de campo, identifiquei em Sorriso uma questão crucial, a qual só veio à tona em função dos três meses de convivência com os moradores da cidade: a tensão “racial” resultante do seu processo de colonização. Emprego a palavra entre aspas pelas múltiplas facetas assumidas pela questão. Ela ora aparece associada à cor da pele, ora à origem de migração dos grupos que compõem a população local e ora às desigualdades socioeconômicas manifestas na forma de ocupação do espaço urbano do município. E todas

essas facetas convergem para uma complexa teia de interação quando os atores locais falam sobre a vida política do lugar, o poder social e a participação dos grandes produtores rurais no cotidiano da cidade.

As entrevistas realizadas no trabalho de campo, assim como as conversas informais com moradores locais, sugerem que tal tensão reflete as características da formação de Sorriso, marcada por 3 momentos distintos de migração: nas décadas de 1970 e início dos anos de 1980, dirigiram-se para lá pessoas predominantemente oriundas do Sul do Brasil, distribuídas pelos estados do Rio Grande, Santa Catarina e Paraná. A maioria, particularmente daqueles classificados como a elite empresarial rural da cidade, provém de famílias de pequenos agricultores daquela região, que chegaram a Sorriso em busca das oportunidades abertas aos pioneiros quando do início da colonização. Relativamente pobres na origem – alguns aparentemente pobres de fato –, muitos construíram grandes fortunas no local, assentadas na produção maciça de soja hoje destinada ao mercado global.

G: Eu sou natural do Rio Grande do Sul. (...) Eu já tinha irmãos que eram pioneiros na fundação de Sorriso. Eles já moravam aqui, já estavam trabalhando na lavoura. A origem da família é agricultura. Então, apesar de eu ter feito curso superior, fiquei um tempo fora da agricultura, mas voltei para a agricultura.

F: Eu sou descendente de “mini – pequeno – produtor” do interior do Rio Grande do Sul. Meus pais tiveram 11 filhos e todos viviam em cima de 12 hectares de terra. E à medida que os filhos iam crescendo, iam saindo e procurando trabalho, não é? Emprega aqui, emprega ali... assim foi a nossa vida até determinado momento. Todos nós... A gente trabalhou como empregado. Cada um começou a sua vida com pouca coisa e fomos crescendo, sabe?

C: Eu sou natural do estado do Rio Grande do Sul (...) e a gente saiu de lá há muito tempo, ficou um tempo no Paraná e (...) veio aqui para Sorriso. A gente veio em busca de uma área maior. No Paraná, era tudo apertadinho, era tudo pequeno. Então, foi essa a intenção da gente ao vir para cá. Naquela época, aqui não tinha nada. Era só a BR mesmo, não tinha cidade. Para não dizer que não tinha nem uma casa, tinha um barzinho. E só. A gente gostou da região e se aventurou. Porque não tinha pesquisa de nada ainda, o pessoal estava chegando e... Nos primeiros anos, foi até bem difícil, não é? Durante seis anos aqui, a gente só produzia arroz; não produzia outra coisa, por não ter uma pesquisa nem nada. Mas com o tempo isso foi mudando e hoje está aí a grande potência.

E: Eu sou natural (...) do Rio grande do Sul, me criei (...) no Paraná e estou há trinta anos aqui em Sorriso. (...) Meu pai era madeireiro quando eu fui do Rio Grande do Sul para o Paraná, mas eu, quando tinha dez, onze anos, já ajudava minha mãe, fazia aquelas hortinhas pro consumo da família, plantando batatinha, amendoim, feijão e essas coisas todas... Desde criança me criei na agricultura. (...) Quando eu vim para cá, eu tinha o meu filho, que completou dois anos aqui. (...) Da minha família, vieram os primos junto comigo. E depois veio meu pai, minha mãe, minhas irmãs, que eram casadas com outros caras que são agricultores aqui também...

O progresso econômico acabou por atrair depois um outro tipo de sulista, não necessariamente de origem agrícola, que se deslocou para a cidade em busca dos empregos gerados pelo campo e demais segmentos integrados à cadeia do agronegócio, assim como pelo comércio, os serviços e a ainda pequena indústria existente na cidade. Neste grupo encontram-se tanto trabalhadores com alta quanto com baixa qualificação profissional. Embora tenham se dispersado por diferentes segmentos da cadeia produtiva, muitos também

conseguiram ascender, assumindo posições de destaque nas empresas ou criando seus próprios negócios.

X: Bem, eu sou do Paraná (...) e eu conhecia Sorriso desde 84. Em 84 eu vim trazendo um amigo meu para trabalhar para nossa empresa e, em 92, em janeiro de 92, eu vim morar em Sorriso... (que) era uma cidade promissora na época. (...) Eu já trabalhava com esta empresa no Sul. Eu já trabalhava com lavoura, com armazém, sementes no Sul. Aí eu vim transferido para cá em 92, exercendo a mesma função...

N: Bom, eu moro em Sorriso há 21 anos. (...) Sorriso era uma cidade que crescia muito na época, então a gente veio pra cá em busca de trabalho, novos horizontes. (...) Trabalhei em vários setores aqui do nosso município (...) e hoje sou sócio-proprietário de uma pequena/média empresa.

O: Meu pai trabalhava na parte de armazéns de soja (...) e, na época, a empresa em que ele trabalhava abriu uma filial em Sorriso. E ele acabou vindo fazer a safra de 1984, e, em 1985, nós automaticamente viemos, atrás também do progresso do local através da geração de empregos.

Mais tarde, aproximadamente no final da década de 1980 e ao longo dos anos de 1990, como nos relatam atores locais, a cidade começou a receber um outro tipo de migrante, de origem mais humildade, oriundo do Nordeste, do Norte e da própria região decadente de garimpo do Mato Grosso. Este segundo grupo é majoritariamente formado por pessoas nascidas no Maranhão, que chegaram a Sorriso em busca de trabalho pouco qualificado na agricultura, como a catação de raízes, ou em ocupações urbanas mais simples, em áreas como a construção civil e o serviço doméstico. Com a crescente mecanização da agricultura, muitos se viram sem oportunidades no mercado de trabalho formal, cristalizando-se, assim, como uma parcela mais carente da população local.

R: Teve um período na sua história que (Sorriso) era muito produtiva. Então, as pessoas, ao descobrirem isso... no final dos anos 90, teve até um programa apresentado pela Marília Gabriela na Rede Bandeirantes. Lembro que ela esteve aqui fazendo uma reportagem e isso ganhou fama nacional. E foi a partir desse ano que Sorriso teve esse *boom* populacional.

Entrevistadora: Vem de onde esse pessoal?

R: Eles vêm do Maranhão. (...) A maioria é de maranhense que vem para cá.

Z: Do Maranhão. Oitenta por cento.

Entrevistadora: Mas eles vieram para cá fazer o quê?

Z: Porque assim... Sorriso criou uma fama de que era uma cidade próspera, onde a pessoa não fica desempregada. E realmente não deixa de ser. Mas veio muito pessoal de lá. Aí já falaram para os parentes virem para cá. Agora parou, mas todo dia chegava ônibus do Maranhão. Todo santo dia chegava ônibus do Maranhão, com pessoal vindo trabalhar aqui. Até devido às dificuldades no Maranhão. Eu não conheço, mas falam. Eles vieram naquela ilusão de que Sorriso era uma cidade muito próspera. Não deixa de ser, mas não é aquilo tudo que se imaginava.

S: Aí tem pessoas que vieram pra lavoura e outros para a cidade mesmo, como doméstica, pedreiro... E são pessoas que vieram do Maranhão, Piauí, algumas do Mato Grosso, região de garimpo, que já não tinham mais trabalho e vieram para cá.

O: Antigamente, (...) como nós tínhamos muita abertura de terra, teve essa mão-de-obra, principalmente que vinha do Maranhão e acabava indo pra essa catação de raízes, que é a sobra da abertura de terra. Então, teve-se muito trabalho. Além da sacaria, que eu falo que é a questão de carregar e descarregar caminhões. Hoje, com a tecnologia e as nossas áreas praticamente todas abertas, essa mão-de-obra está sobrando.

Y: Sem discriminação, com todo o respeito, mas o pobre atraiu outro pobre. Esses pobres vieram de onde? A grande maioria veio do Nordeste, do Maranhão. Por quê? Porque na época, a nossa atividade necessitava de mão-de-obra braçal, para fazer o serviço na lavoura. Chegou um tempo que acabou, porque as áreas todas foram abertas, foram muito operacionalizadas e acabou-se o trabalho. Aí tinha um trabalho na movimentação de sacaria, porque essas áreas deram lugar à produção e gerou esse movimento de sacaria do arroz. Hoje não tem movimento de sacaria mais também. Então, com as

atividades, comparativamente entre o Maranhão e aqui, eles ganhavam aqui o que levariam um ano para ganhar lá. Eles vieram para cá e foram chamando todo mundo para vir para Sorriso, porque aqui tem dinheiro, tem trabalho.

Entrevistadora: Esse movimento é de qual década?

Y: Eu diria que das décadas de 80 e 90.

Entrevistadora: Hoje as pessoas não vêm mais?

Y: Vêm! Mas de uma maneira mais ordenada.

As características diferenciadas dos dois tipos de migração, que aqui defino como a sulista e a nordestina, tiveram múltiplos desdobramentos sobre a vida local. O primeiro o processo de segregação socioespacial amplamente relatado na literatura sobre as cidades do agronegócio da região de fronteira agrícola, que acabou por criar dois municípios distintos dentro de um só: o “lado de cá” e o “lado de lá” da BR-163, separação que é, ao mesmo tempo, resultado e fonte de alimentação do poder social de determinados grupos no âmbito local.

O “lado de cá” representa a parte original da cidade, construída de forma planejada, com avenidas largas e arborizadas, casas bonitas e ajardinadas, área verde para lazer, *shopping center*, comércio diversificado e por vezes sofisticado, bares, restaurantes e uma ampla rede de serviços públicos e privados. É tida como o espaço da elite, dos brancos, dos ricos, dos sulistas e das pessoas ligadas ao agronegócio. Já o “lado de lá” da BR, que originalmente foi planejado como área industrial, teve sua ocupação orientada por invasões e loteamentos populares construídos pelo poder público municipal. Parece-se muito com partes pobres de outras cidades, com casas simples e por vezes precárias, algumas ruas sem pavimentação e comércio nitidamente mais popular do que o encontrado do “lado de cá”. Embora lá haja também sulistas de menor poder aquisitivo, desponta no imaginário social local como a parte dos nordestinos, dos pobres e dos “pretos”, palavra mais usada pelos moradores da cidade para realçar as distinções socioeconômicas e “raciais” encontradas no lugar. Há de se destacar, ainda, como observado anteriormente, que a cidade não conta com transporte público regular. Isso certamente limita a mobilidade dos moradores dessa região, criando certa barreira de acesso ao “lado de cá”. O deslocamento normalmente se dá por intermédio de bicicletas, motos e, eventualmente, serviços de moto-táxi.

C: (...) Na verdade, a cidade começou por este lado aqui, onde está a prefeitura, o centrão, não é? Aqui (a entrevista foi realizada do “lado de lá”, no escritório de uma empresa da família) era para ser um distrito industrial. Tanto é que ainda estão os armazéns todos aqui. Aos pouquinhos foram saindo casas, casas, cresceu o loteamento popular para o lado de cá, e saiu mais outro, e mais outro... Então, aqui ficou mais com o povo pobre, trabalhador, um povo com menos condições financeiras. Aí então tem os dois lados da BR.

Entrevistadora: O senhor poderia descrever para mim, o “lado de lá” e o “lado de cá”?

Z: O lado de cá, se você der uma volta, você vai ver as grandes mansões dos fazendeiros, dos industriais. As pessoas bem-sucedidas moram para cá. E do lado de lá as pessoas braçais, as pessoas que pegam mesmo, que ralam mesmo. Infelizmente, essa é uma grande verdade. Não mora um

industrial para lá, nenhum fazendeiro pro lado de lá. A maioria mora pro lado de cá. Não sei se é pelo formato da cidade.

Entrevistadora: E o que tem lá de infra-estrutura urbana?

Z: Olha lá tem ... Tem o que o social precisa. Lá hoje temos creche, temos escola, lá nós temos escola de informática, tem asfalto. Talvez o que faltaria lá: eu creio que faltaria essa estrutura que nós temos aqui, central, de repente levar parte para lá.

Entrevistadora: Que estrutura?

Z: Correio, um banco e outras coisas mais. Talvez um grande mercado como os que têm para nós, para cá. Lá tem vários mercados muito bons, com preços competitivos. Mas se tivesse lá um Aurora (grande supermercado local), seria um filé. Lá são mais de 10 mil trabalhadores. Lá realmente falta essa visão, esse interesse.

Entrevistadora: As pessoas lá trabalham com o quê?

Z: Trabalham em fazendas. Alguns trabalham na prefeitura, como braçais, carpinteiros. Lá tem muito bons profissionais. Mas infelizmente tem esse racha, há essa divisão.

Entrevistadora: O Sr. acha que o lado de lá se parece com uma favela (a referência aparece na literatura acadêmica sobre as cidades do agronegócio da região)?

Z: Não diria que uma favela. Porque na favela tem tráfico, tem bandido, tem armas pesadas. Mas eu diria que é um bairro muito humilde. Que, de repente, tem que ter uma atenção mais positiva dos poderes.

Entrevistadora: A cidade não tem transporte público. Como que esse pessoal que mora do “lado de lá” faz?

N: É um problema muito sério. Não é que não exista um transporte público. Existe sim um transporte público, mas muito precário. É uma das brigas que nós temos na Câmara. Existe uma concessão que foi feita ano passado onde a empresa que ganhou essa concessão tem aí por 20, 30 anos, o uso disso no município (...). Então, nós estamos brigando, pedindo informações para que ela possa cumprir com o que foi pedido.

Entrevistadora: Mas tem ônibus?

N: Tem, tem um itinerário aí que faz a cidade. Só que é precário, eles são tão velhos (os ônibus) que talvez você não esteja vendo. No centro da cidade você não viu umas barraquinhas? Perto do hospital, se você olhar, tem alguns que voltam de ônibus. Mas hoje, pra te falar a verdade, eu não sei a que horas passa, de quanto em quanto tempo passa. Se formos pegar o município de Sorriso de uma ponta a outra, nós temos aí de 15 a 20 km pra serem percorridos (...). As pessoas aqui usam muita moto, bicicleta...

Segundo representantes do Legislativo municipal, os lotes industriais existentes “do lado de lá” da BR foram divididos em frações de 10 metros X 20 metros ou de 20 metros por 20 metros. Referindo-se especificamente a um dos bairros pobres da região, o São Mateus, dizem que as casas foram construídas por meio de cotização entre os invasores, os quais não tiveram qualquer preocupação com o aspecto do arruamento. Isso tornou tal parte da cidade bastante distinta da área central, onde, como observado anteriormente, prevaleceu o planejamento urbano, com ruas largas e casas dotadas de grandes quintais e jardins.

Entrevistadora: Mas não tem ruas lá?

L: Tem, mas são becos, não são ruas. E isso num município como Sorriso não se admite. É um município novo, planejado, que não nasceu do acaso. Os colonizadores disseram: “aqui nós vamos implantar a cidade”. Então, essa parte era reservada à área industrial, mas, devido à forte ocupação, o que aconteceu é que começou a desordenar esse planejamento. E a prefeitura, ao invés de frear ou impedir...

N: Hoje (...) nós temos problemas, não conseguimos a liberação do bairro, não conseguimos estruturar estes terrenos, não podemos construir asfalto. São problemas que foram gerados no passado e hoje fica difícil de serem resolvidos. Temos também questões de ruas estreitas pela maior ocupação do uso do solo. Então, foram feitas ruas que hoje não passam dois carros. Então foi isso que gerou esse grande conflito, que é a manutenção desse povo pobre.

A segregação espacial, é certo, reflete uma questão de classes sociais, dado ser o “lado de lá” ocupado por pessoas de renda mais baixa e menor qualificação profissional. Como observado no Capítulo III, esse tipo de separação – entre pobres e ricos – existe em todas as cidades do País, uma vez que o local de moradia das pessoas se define em função da sua capacidade financeira, pessoal e familiar, de pagar pelo espaço urbano. Como bem analisam um produtor rural e um outro ator local, tais diferenças redundaram em preconceitos também característicos de sociedades marcadas por grandes desigualdades socioeconômicas.

F: Isso aí eu acho que realmente é uma divisão. Sim, é uma divisão. Do lado de cá, digamos que são pessoas que são mais do agronegócio, pessoas mais bem remuneradas. A parte do lado de lá são pessoas humildes, pessoas que vivem de emprego, de salários. Estão sendo criados outros bairros aí, dessa mesma forma desse bairro aí, que é bem discriminado, bem discriminado.

Entrevistadora: Discriminado por quê?

F: Por causa da renda, ué! O cara lá do bairro São Domingos é pobre, é descamisado e assim por diante. Se falar que é lá do bairro União, lá no bairro União não tem nenhum que tem dinheiro. É só pobre. E tem discriminação? Tem, ué! Eu acho que isso é no Brasil inteiro, não é só em Sorriso. Você vai lá no Rio de Janeiro...

Z: A cidade do lado de lá seria a Grande São Domingos, a qual engloba São Domingos, São Mateus, Vila Bela, Fraternidade, Industrial. (...) Do lado de lá houve um aglomerado bastante grande de pessoas, por lá ser bairros populares. Então a maioria do pessoal menos favorecido passou para o lado de lá. E há um certo preconceito, não de todos, mas de alguns, em relação ao lado de lá. Em razão de ser um aglomerado de muita gente, as coisas acontecem lá. Acontecem assassinatos, roubos. Não que não aconteça para cá também, mas é menos freqüente. Então, há uma certa divisão, infelizmente, entre os dois lados. Até pela questão econômico-financeira.

Mas seria a segregação espacial resultado apenas das desigualdades econômicas e sociais? Na realidade, essa separação entre o “lado de lá” e o “lado de cá”, embora talvez se defina em função da renda da população, mostra-se bastante matizada por outras questões. Duas delas vale a pena ressaltar, pela freqüência com que surgem tanto na fala dos entrevistados quanto nas conversas informais com moradores comuns de Sorriso. A primeira refere-se às tensões “raciais” citadas no início da análise, orientadas pelas distinções quanto à origem da migração: a sulista e a nordestina.

P: Se criou no nosso município uma divisão, eu não digo racial, mas chegando a este ponto: cultural, econômica, social. Até porque esta cidade é formada por migrantes do Brasil todo. Mas dois estados contribuíram de forma muito forte com a sua cultura: um deles, o Maranhão. E aqui tem a cultura maranhense, porque o número de pessoas que vieram de lá é muito grande. E tem o gaúcho. Mas o gaúcho não como o rio-grandense, apenas, o gaúcho, que pega aí o Rio Grande, o Paraná, o Sudoeste do Paraná e todo o oeste de Santa Catarina. A região do Sul, a cultura gaúcha. E essa diferença trouxe uma certa dificuldade do ponto de vista da convivência, em um primeiro momento. Mas o nosso objetivo é diminuir isso.

U: (...) A gente sofre um racismo tão grande por ser sulista no Brasil todo. O sulista é odiado no Brasil. Não sei por que. Eu digo isso com conhecimento de causa. O sulista não é bem-vindo nos outros estados. (...) Aqui, (...) o povo nordestino não gosta de nós, não.

Entrevistadora: Por quê? A diferença entre os dois grupos é assim tão marcante?

U: Porque a mão-de-obra aqui braçal, a maior parte é nordestina.

Embora na parte pobre da cidade também vivam muitos moradores oriundos do Sul do Brasil, o “lado de lá” da BR encontra-se associado aos nordestinos, estabelecendo curiosas

diferenciações. Estas, como no conta um dos atores locais e um representante do Executivo municipal, saltam aos olhos até quando observadas as formas antagônicas de organização do comércio. Em conversa informal com este último ator, ao comentar que embora minha cidade natal – Governador Valadares – ficasse em Minas Gerais, apresentava algumas características baianas, como a predominância de forró e axé, assim como de um comércio organizado de forma mais popular, com fachadas coloridas e mercadorias expostas na calçada, ele rebateu: “Ah, mas esta sua cidade, então, você vai reconhecer quando visitar o lado de lá da BR”. A impressão se confirma na seguinte fala do outro ator local:

R: São bem distintas, são muito distintas. É só andar à noite que você consegue descobrir isso. Você anda do lado de cá da BR e você observa que a cidade é mais calma, a vida noturna é de certa forma quase morta. Algum dia que tem algum evento diferenciado na cidade, aí sim, você tem uma distração maior. Mas, caso contrário, não. Só no finalzinho de semana que você tem lá um sábado e domingo agitado (...). Já do outro lado não. Lá você tem direto agitação, lá é direto, lá o povo não pára. Lá você encontra qualquer dia bares cheios, os forrós tocando, o pessoal dançando, bebendo o tempo inteiro. A rotina de lá é diferente da rotina de cá.

Entrevistadora: O Sr. falou para mim que há, também, uma diferença no comércio. Como o comércio se apresenta de um lado e do outro?

R: Muito grande. A diferença é formidável. Se você chega aqui... até a questão da arquitetura é diferente. (...) Do lado de cá, a arquitetura é muito sulista, portas pequenas, as pessoas têm uma forma diferenciada de ter seus comércios. Enquanto lá em cima, não. Lá eles são de portas escancaradas, os objetos, os produtos da venda estão sempre pendurados para o lado de fora. Os vendedores, ao verem você passando na rua, eles estão te chamando, estão convidando para que você entre e adquira algum produto. Aqui eles esperam que você entre lá dentro do comércio para adquirir, eles não chamam você. Tem uma ou outra loja aqui que faz isso. Mas são as de origem do povo lá do nordeste. (...) É um abismo de diferença na questão comercial.

O embate entre os dois grupos manifesta-se também em promoções culturais destinadas à população como um todo, quando nordestinos e sulistas deixam claro as diferenças definidas em função do seu local de origem. Conforme percepção do mesmo ator anteriormente citado, que é oriundo do Paraná, os últimos procuram utilizar alguns eventos para afirmar o seu poder econômico e social, procurando impor aos primeiros preferências características da sua região. Isso porque, como a cidade não conta com parque de exposições, as grandes festas locais normalmente acontecem dentro das instalações do Centro de Tradições Gaúchas (CTG), principal encarregado de perpetuar a cultura sulista nos espaços colonizados por moradores provenientes daquela região.

Entrevistadora: Você me contou a história de um *show*, quando teve a semana da festa anual que acontece no CTG. Que teve um ano que deixaram a população votar. Eu queria que você me contasse essa história de novo.

R: Foi na administração passada: pensando em satisfazer a população de um modo geral, deixou a escolha (dos *shows*) nas mãos da Rádio Sorriso. E a Rádio Sorriso estendeu essa escolha numa enquête, através de ligações da população. Mas eles não imaginavam que daria o que deu. A população que de certa forma está mais voltada ao rádio tem uma forma diferenciada de diversão (é a população do “lado de lá”). Aí, o que eles fizeram? Ligaram e escolheram o *show* do pessoal do Nordeste: Calcinha Preta, Bonde do Forró e, se não é engano meu, Rio Negro e Solimões...

Entrevistadora: E esses *shows* aconteceram?

R: Aconteceram porque a população... Ficou a cargo da população escolher e a população escolheu. A votação foi expressiva, foi bem expressiva mesmo. Aí trouxeram esses *shows*. O lado de cá da cidade ficou simplesmente boquiaberto, porque não imaginavam que daria isso. Eles acreditaram que seria mais o pessoal do Sul e o resultado foi totalmente diferente. No ano seguinte, aí mudou-se a tática. Não colocaram mais para a população escolher (...). Aí escolheram eles mesmos, a cúpula do CTG, porque a questão dos *shows* é o CTG que escolhe. Aí foram escolhidos: Osvaldir e Carlos Magrão, Banda Tradição – que é do Mato Grosso do Sul, mas o seu repertório é todo gaúcho. Aí a outra dupla que viria eu não me lembro – eu acho que era Jean e Giovanni – que foi uma escolha feita pela prefeitura que pagava no caso, pois um dos *shows* é a prefeitura que paga, que é o *show* aberto. Então este foi um *show* nacional e foi Jean e Giovanni que veio. Mas os outros, não, os outros foram todos sulistas. Uma forma de mostrar ao outro lado da cidade que eles têm poder. Eram até muito engraçados os comentários: “desta vez nós mandamos”. Ou seja, o poder deles estava nas mãos.

Os sulistas de forma geral afirmam ser falsa a discriminação “racial” em relação aos nordestinos, aos negros e aos pobres. Enfim, em relação àqueles com origem, cultura, identidade e posição socioeconômica distinta da sua. A maioria se exalta e se irrita quando aborda o assunto. Mas não há como ignorar a existência de preconceito definido em função da origem da migração, o qual talvez transpareça nas conversas de forma não-racionalizada. Convém aqui abrir um parêntese para observar que essa distinção se dá não apenas em relação aos nordestinos, mas aos próprios cuiabanos, termo aparentemente empregado no local para definir o mato-grossense de forma geral. Fala-se muito na cidade que os cuiabanos seriam um povo “descansado”, sem maiores aptidões para o trabalho árduo ensejado por uma “cidade capitalista” como Sorriso.

U: Olha, eu acredito assim: eu tive a oportunidade de trabalhar com alguns cuiabanos na região de Campo Grande (...). Eu acho o cuiabano um pouco sossegado; cuiabano gosta de gado. A cultura é diferente. (...) O negócio deles é gado, principalmente. Não é essa área do agronegócio que você consegue visualizar. Por outro lado, quando foi colonizado isso aqui, muito dos que vieram colonizar eram sulistas e eles ficaram por aqui. E eles não vendem, não trocam. Por isso que a influência de cuiabano é muito pequena. Até porque Sorriso é muito pequena. Quem abriu isso aqui foi o sulista. (...) Quando o sulista veio para cá, não tinha cuiabano em Sorriso. Você vê muito pouco cuiabano no interior do Estado.

É importante frisar que, nas entrevistas gravadas, houve apenas uma referência ao tema – a reproduzida acima. Ao longo da pesquisa de campo, informalmente, porém, ouvi tal definição até mesmo de pessoas que nasceram no próprio Mato Grosso. Trata-se, aparentemente, de uma estigmatização assimilada pelo estigmatizado, que reproduz as visões do grupo econômica e socialmente mais forte, mesmo quando se refere a si mesmo. Comentários sobre a pretensa indolência do “cuiabano” para o trabalho árduo emergiram muito ao longo de conversas informais, sendo um dos temas centrais de um encontro social do qual participei na periferia da cidade. Na oportunidade, também me chamou a atenção como os sulistas se referiam às pessoas da sua própria região como mais “lentas” do que aquelas que migraram para o local. Ou seja, em Sorriso haveria um tipo de sulista particular, adaptado

ao ritmo capitalista ensejado por uma cidade de economia dinâmica, onde, via de regra, o objetivo das pessoas é trabalhar e progredir.

Como registrado pela literatura sobre as cidades do agronegócio da região, os atores locais também deixam vir à tona a percepção de que há um morador específico que é adequado a esse tipo de município, representado por quem tem capacidade de investir e de atender às demandas por uma mão-de-obra mais qualificada geradas pela cadeia produtiva conectada ao campo. Verifica-se, dentre as falas reproduzidas a seguir – a o último ator, particularmente –, certa impaciência com o outro tipo de migração, caracterizado pelo trabalhador sem maiores capacidades de inserção nas oportunidades criadas pelo agronegócio. Neste aspecto, o maior alvo da estigmatização é mesmo o nordestino, e mais especificamente o maranhense, pela elevada proporção desse migrante na população local representada por pessoas com baixa qualificação profissional.

R: (...) Teve um período na administração passada, houve até um fretamento de ônibus para pegar as pessoas que chegavam do Maranhão para levar de volta. Uma forma de expulsar essas pessoas da cidade. Aí, em função da promotoria e de briga política mesmo, acabaram fechando esse processo. Mas tinha um projeto de levar as pessoas embora. Eles (os sulistas) não aceitavam. Realmente, esse *apartheid* é uma coisa natural.

M: Eu até vejo que, nos primeiros tempos de Sorriso, não era olhado muito o direito de ir vir que está na Constituição, aonde diz que temos direitos iguais perante a lei. E aqui nós víamos que só porque somos do Sul, nós achávamos que tínhamos aquela identidade, nós temos a nossa cultura, a nossa forma de família de viver. E parecia que queríamos predominar, queríamos que aquilo fosse predominante. Hoje, a população de sorriso é bastante amistosa. Tem pessoas de todos os estados, e, como tem de todos os estados, tem várias culturas. Mas a gente percebeu quase que uma divisão dessas culturas.

Entrevistadora: O senhor falou no passado que houve uma tentativa de romper o direito de ir e vir. Estava se referindo exatamente a quê?

M: (...) Veio um pessoal que tinha uma cultura e achava que aquela era a cultura predominante, uma cultura que pregava que aqui só tem de vir investidores.

G: O que ocorre, muitas vezes, é que pessoas que vêm do Maranhão ou da Bahia, ou não sei de onde, ouvem falar que Sorriso é um mar de rosas e vêm pra cá sem ter uma definição de trabalho. (...) Eventualmente, se vêm num período de baixa utilização de mão-de-obra, elas vão ficar desempregadas. (...) Nós não temos condições de resolver os problemas de emprego do País inteiro. Mas as pessoas que vêm pra cá com um emprego estão bem, comparadas com a origem delas...

Verifica-se na cidade, talvez, um processo de estigmatização que mais uma vez remete à questão do poder social, no caso traduzido pela idéia de que o migrante oriundo do Sul estaria mais apto não apenas para o trabalho, mas para definir a forma adequada de organização do espaço urbano, como nos mostra a fala do primeiro ator reproduzida a seguir. Já um segundo entrevistado, embora reconheça que a separação entre o “lado de lá” e o “lado de cá” da BR tem origem em desigualdades sociais, justifica as casas coladas e as ruas estreitas da parte pobre como fruto, também, de um certo estilo nordestino de viver. Por características culturais do seu local de origem, esse migrante não enfrentaria maiores incômodos por habitar o espaço mais precário e os becos existentes do “lado de lá” da BR,

expressões da falta de planejamento urbano e das aglomerações humanas características das dificuldades financeiras para arcar com o custo do espaço para moradia.

Entrevistadora: O senhor já me disse que o controle da cidade é sulista. Mas a cidade não parece uma cidade do Sul. Parece?

U: Se você anda na rua, não. (Mas) eu te mostro cidade do Sul aqui.

Entrevistadora: Qual cidade? Onde?

U: Você sobe a Avenida Brasil, você vai ver uma cidade do Sul ali.

Entrevistadora: Por que o resto da cidade não parece do Sul?

U: Porque foi o José Domingos (ex-prefeito de Sorriso, mato-grossense e atualmente deputado estadual pelo DEM) que fez, do jeito dele. Pelos cotovelos. (...) Mas se você descer a Avenida Brasil pra lá você vai ver uma cidade do Sul.

Entrevistadora: Por quê? O que tem lá de diferente?

U: Tudo bonitinho, tudo organizadinho, com flores plantadas. Tudo no seu lugar. Porque o sulista é assim, é muito detalhista. (...) Então essa é que a grande diferença. Você vai lá, você não vê ninguém te olhando de cara virada, é todo mundo sorrindo, todo mundo brincando. É diferente.

S: As pessoas que vieram do Sul, a maioria veio com algum começo, e veio para trabalhar com a agricultura, conseguiu vencer na agricultura, comprou lotes aqui das colonizadoras. (...) Compraram lotes maiores porque na cidade de onde eles vieram os lotes são maiores e as pessoas que vêm da região Norte do País, historicamente, elas moram juntas. Eu não sei se você conhece o Nordeste ou não, mas, na maior parte das cidades do Nordeste, os vizinhos são de janela a janela, são áreas pequenas e estreitas, onde dá para se ouvir o barulho do vizinho lá berrando. Então, eles não se incomodam de morar em lugar assim. Mas o pessoal do Sul não está acostumado a morar (...) um tão próximo do outro. Os lotes são maiores em função disso.

Apesar de não ter sido identificado na cidade nenhum movimento mais organizado de reação por parte do grupo que se apresenta como alvo do processo de estigmatização, surgiu nas entrevistas uma informação que parece traduzir uma possível resistência à aculturação, manifesta na tentativa de impor a cultura sulista como sendo de qualidade superior. Nas cidades do agronegócio da fronteira agrícola, como destaca a literatura específica sobre o tema, a reprodução local das tradições do Sul tem como símbolo mais emblemático o CTG. É ele o principal encarregado de preservar os hábitos e valores típicos daquela região, seja por meio de eventos esportivos, seja por meio de atividades sociais e culturais. Embora um dos representantes do Executivo municipal tenha advertido tratar-se ainda de iniciativa embrionária, um dos atores locais informou encontrar-se em gestação um projeto de criação do Centro de Tradições Nordestinas (CTN), uma nítida resposta ao simbolismo do CTG no plano local.

R: A gente observa a questão da aculturação. Tem aqui o CTG que é um grupo bem fechado, ou seja, ali, para você participar, mesmo sendo de outro estado, você vai ter que seguir algumas regras.

Entrevistadora: Por exemplo?

R: Ah, você tem que estar vestido com a bombacha, você tem que estar... O que eles dizem pilchado. É um jargão deles.

Entrevistadora: Pilchado?

R: Pilchado. Você tem que estar com a bombacha, chapéu, lenço no pescoço, bota, espora e tudo mais. Aí você faz parte do grupo como integrante do CTG. Mas, mesmo assim, tem ainda um espaço chamado palco D, (...) destinado a pessoas que não fazem parte do mundo deles, do mundo gaúcho. Aí tem o palco aberto. Ali as pessoas entram, se divertem, mas não podem entrar no palco lá de cima, que é o palco fechado para o movimento cultural deles. E já do outro lado da cidade nós temos o CTN, que é aberto à população.

Entrevistadora: O que tem no CTN?

R: Ah, o CTN tem a festrilha uma vez por ano, em que toda a população de Sorriso é convidada. A participação é muito grande porque chega ser uma novidade para o lado de cá da cidade. (...) Lá eles têm os forrós, as danças típicas nordestinas, algumas apresentações culturais como quadrilha, São João, não sei o quê. “N” coisas que eles fazem lá. E é uma semana de festa também, isso no mês de junho. E toda a comunidade participa. Aí lá já acontece o seguinte: você não tem que ser de determinado segmento para participar, não. Basta você ir.

Nas conversas sobre o embate entre sulistas e nordestinos, foram observadas, também, duas ligeiras remissões à questão dos estabelecidos x *outsiders*, abordada no Capítulo III desta tese, a qual me parecia de difícil percepção para atores não-familiarizados com uma abordagem mais acadêmica acerca das relações de poder em perspectiva microssociológica. É importante observar, portanto, que tais referências surgiram espontaneamente, sem qualquer tipo de provocação por parte da entrevistadora. Destaca-se, na fala do segundo ator, a percepção de que as dificuldades encontradas no início da colonização conseguiram criar uma coesão social entre os pioneiros, reforçada pelo fato de compartilharem a mesma origem, identidade e culturas. Essa coesão estabeleceria o entendimento de que são eles os moradores com direito legítimo de ocupar a cidade. Aqueles que chegaram depois são vistos como o *outsider*, o estranho incapaz de assimilar a identidade vista como característica do lugar.

P: É natural que aconteça isso (a resistência cultural dos sulistas em relação aos nordestinos). Quando você vai para uma região nova, que você é o forasteiro, você tem uns valores culturais. No momento em que chega um segundo forasteiro...

Q: Eu até entendo essa valorização. Porque o início aqui foi bastante difícil mesmo. E no começo era muito mais simples, as pessoas eram mais unidas, as pessoas se ajudavam, porque os problemas eram comuns aqui. A presença do Estado era deficitária, você não tinha energia, não tinha água, não tinha estradas. Então, havia essa junção de forças. Em superando esse processo todo, a cidade crescendo e se desenvolvendo, realmente aqueles que chegaram primeiro e que cresceram, vamos dizer assim, isso é muito mais vinculado a quem tem o poder econômico, quem se desenvolveu economicamente, eles têm essa noção de se sentir praticamente donos. Uma vez eu fui a uma reunião com vários representantes da sociedade onde um dos fundadores aqui no município disse que nós deveríamos colocar porteiras em função da forte migração que vinha da região norte do estado, com o colapso do garimpo. Se deveria colocar porteiras para que não houvesse uma migração tão forte para o município. (...) Alguns dos pioneiros, em especial aqueles que tiveram esse crescimento econômico, tinham essa visão de que deveriam ser eles, que teria de ser essa origem que deveria ficar aqui.

Esgotados os aspectos culturais, econômicos e sociais que me parecem envolver as duas origens de migração mais marcantes em Sorriso, os quais se mostram decisivos sob o ponto de vista do poder de recorte simbólico, chega-se, por fim, ao segundo componente associado de forma recorrente pelos entrevistados à questão “racial”: a sua vertente política. Praticamente todos os entrevistados no âmbito local têm um forte entendimento de que a divisão entre o “lado de cá” e o “lado de lá” encontra-se fundamentalmente atrelada a interesses e formas de atuação dos dois grupos que há anos disputam entre si o controle da administração municipal.

São freqüentes as interpretações de que as invasões de terrenos urbanos ocorridas na parte inicialmente planejada como área industrial foram fruto não de movimentos espontâneos de parcelas mais pobres da população, mas de estratégias eleitorais de um dos líderes políticos locais: José Domingos Fraga, mato-grossense que foi 3 vezes prefeito da cidade e exerce nítido papel de liderança no âmbito local. Não disponho de instrumentos para confirmar se é acertada a percepção, expressa nas falas reproduzidas a seguir, mas considero importante ressaltar a aparente tendência de conferir caráter natural apenas à primeira onda migratória experimentada por Sorriso, comandada pelos moradores oriundos do Sul.

U: (Os sulistas) colocaram o nego (José Domingos) lá, para terem alguns benefícios através dessa pessoa. Só que eles levaram rasteira.

Entrevistadora: Rasteira? O que foi que aconteceu?

U: Ele acabou alugando os ônibus e trazendo o povo do Nordeste para cá. Hoje, o eleitor dele é o povo do Nordeste. Hoje, a parcela mais miserável é esse pessoal. E hoje ela tem 55% da população aqui. Ele tem os votos desse pessoal...

A: Olha, existiu um momento em Sorriso (...) em que foram feitos muitos loteamentos para as pessoas virem morar aqui, por questão da troca do voto. E a cidade não oferecia infra-estrutura para emprego, para indústria, então, tipo assim...

L: Bom, o grupo que está no poder no momento, esteve no poder já por ... com esse, 4 mandatos. (...) Há uma política de assistencialismo muito forte, por esse grupo atual. Então veja, no centro da cidade, esse grupo que está no poder sempre teve uma dificuldade muito grande, por conta de terem sido atraídas para cá, em anos passados, muitas pessoas com facilidade de casas, de lote e políticas de assistencialismo.

N: Foram trazidas bastante pessoas de outras cidades vizinhas para morar e para gerar voto. Isso é o que dizem os mais antigos daqui. A gente, quando era jovem, até acompanhou essas polêmicas que foram geradas.

São muitas as menções a determinados incentivos políticos à divisão do município em duas cidades distintas. Segundo entrevistados e moradores locais, um dos dois grupos políticos que dominam a cidade – o liderado pelo atual deputado José Domingos –, correntemente associado à periferia, em oposição à elite e aos ricos, fomentaria a divisão com o objetivo de conseguir dividendos eleitorais. Aqui, mais uma vez, sobressai-se a questão “racial”, presente de forma tão marcante no cotidiano local. Segundo alguns, o grupo integrado pelo deputado, aqui classificado como “grupo A”, utilizaria as tensões oriundas dos embates envolvendo raça, cor e classe social para desqualificar o “grupo B”, liderado pelo ex-prefeito e produtor rural Dilceu Rossato. Partidários do grupo A, por seu turno, asseguram ser real a discriminação.

R: Você já teve a oportunidade de conhecer o lado “B” da cidade?

Entrevistadora: Depois da BR? Não, ainda não fui lá.

R: Então agora você vai entender o que eu tô falando para você. O lado “B”, ou o *apartheid* sorrizense, existe exatamente com essa questão. O pessoal desse outro grupo (grupo B) não vê o outro lado como parte da sociedade sorrizense. Pra eles, Sorriso é o centro. As pessoas, até por uma questão de pele, a maioria deles tem esse racismo realmente. Até pelo líder do grupo ser negro, porque José Domingos é negro. Eles rechaçam realmente as pessoas de poder aquisitivo baixo e pele morena. E lá do outro lado está a maioria de classe baixa, baixíssima, e de pele negra.

U: (...) Não sei se foi que criaram, porque Sorriso tem muito dessas coisas. Em Sorriso, os caras sobem nos palanques em época de política e falam cada besteira.

Entrevistadora: Que tipo de besteira?

U: “Esses agricultores acham que mandam na fazenda, na cidade. Nós vamos mostrar para eles que não são eles que mandam. Esses caras que não gostam de pessoas de pele morena”. Essas coisas. Bem, eles não sabem que o gaúcho de fato é negro. O gaúcho, gaúcho é negro. Ele é de origem uruguaia e ele é bem moreno. O gaúcho mesmo.

Entrevistadora: Isso eu já percebi na cidade, que é muito marcada essa divisão.

U: Só tem um nome isso. Tem uma pessoa que conseguiu fazer isso: ele se chama José Domingos Fraga Filho. Ele conseguiu dividir essa cidade. Não é o pior cara do mundo. Ele fez algumas boas para a cidade também, ninguém pode negar. Mas é tudo política.

L: Isso (a divisão entre o “lado de cá” e o “lado de lá”) foi uma estratégia política do Zé Domingos, né? Porque ele alega discriminação, que a maioria das pessoas que moram do lado de lá veio do Nordeste, principalmente do Maranhão. E são pessoas negras ou afro-descendentes, enfim. E ele também é. O Zé é cuiabano e se considera negro. E plantou essa cultura da separação. E isso funciona porque as pessoas, mesmo recebendo asfalto de graça, acabam votando naqueles que gostam deles, que se identificam com eles. Enquanto que o pessoal do Sul não gosta, não se identifica. É uma dificuldade muito grande. Está meio que enraizado na cidade.

X: O ex-prefeito, não este que entregou o ano passado, o antigo, dizia que ele era o prefeito dos pobres e dos pretos, porque é moreno. E ele jogava na classe baixa que nós não gostamos nem de pretos, nem de pobres. E aí ele dizia que era o prefeito dos pobres, dos pretos, contra os ricos das caminhonetes. Então, criou um clima na cidade, ele criou este clima. Não tem nada a ver. Se nós não gostássemos de pessoas de cor, não teríamos essas pessoas trabalhando conosco. E criou-se essa barreira no município e foram criados muitos bairros na periferia da nossa cidade. Ele criou. E ali ele firmou uma raiz forte que é difícil você chegar e dizer para eles que nós não somos assim. O político depende disso.

Y: Isso aí é uma coisa que aconteceu por força (...) daquele cara que te falei que governou o município, o José Domingos. Na sua gestão, ele criou o primeiro pequeno complexo habitacional naquela região chamada São Domingos. Quem é que vai morar em casinhas populares? Não são os produtores, não são os mais abastados. São as pessoas mais humildes. Aquilo lá foi o elemento irradiador da proliferação daqueles bairros periféricos com a classe de pessoas que lá estão.

T: Isso aí é o seguinte. Vou te explicar só para você entender. Quem criou isso foram os líderes, foram os prefeitos, as pessoas que lideram a cidade. Eles criaram racismo de preto contra branco, de ricos contra pobres. O bairro do lado de lá e o do lado de cá. Foram eles que criaram isso. Até quem criou tudo isso, aconteceu tudo isso na época do Zé. Ele falava: “Rossato não gosta de pobre, não gosta de preto”. Então, eles que criaram isso.

N: Bem, o tido grupo do Zé domingos, ele é cuiabano de origem, mato-grossense. Então, na época, implantou-se que ele era preto, e ele era dos pretos tidos então do Maranhão, que estavam migrando para sorriso. Criou-se essa aliança de raças e cor. E o outro grupo era tido como os gaúchos, os turistas que odiavam pretos. Hoje se pegam a minha família... ela é sulista. Mas minha família é mais preto-brasileiro do que branco-italiano. Mas você não consegue colocar na cabeça de alguns que essa mistura existe. Tem pessoas que me olham e dizem assim: “pô, ele é branco e não gosta de preto”. É complicado. A gente falando isso, parece que não consegue entrar em nossa cabeça. Mas é só andando nos bairros e conversando com pessoas íntimas suas, pessoas que você tem a liberdade de falar sobre isso, pessoas de origem brasileira, negra, elas falam isso. E isso acabou atrapalhando um pouco o desenvolvimento do nosso município.

Em resumo, não há como apreender a realidade política em Sorriso sem levar em conta essas questões “raciais” e sociais, dado a amplitude dos seus desdobramentos sobre diferentes aspectos da vida local. Particularmente porque, quando abordam as tensões aqui analisadas, os diferentes atores muitas vezes parecem tratar os sulistas como um grupo homogêneo e, às vezes, como sinônimo de grande produtor rural (os ricos das caminhonetes). Ou seja, tendem a fundir os dois conceitos em uma coisa só. Será, porém, que tais grupos se apresentam de forma assim tão homogênea, como a literatura específica sobre as cidades do agronegócio da região de fronteira agrícola também parece sugerir?

1.3.2. Os sulistas e a elite empresarial rural: um grupo homogêneo?

As marcas da colonização sulista são visíveis em Sorriso, mesmo para quem passa rapidamente pelo lugar. Embora não tenha percebido nada de particular na arquitetura das casas, questão bastante destacada na literatura, por onde quer que se vá estão lá os sotaques característicos da região; as pessoas louras, de olhos azuis; o churrasco e o inevitável chimarrão, hábito adotado até mesmo por quem é oriundo de outras partes do País. Mesmo em uma rápida observação, é fácil identificar os evidentes contrastes físicos entre os moradores locais e aqueles que circulam pelas ruas de Cuiabá, a capital mato-grossense.

A preponderância do grupo na composição populacional de Sorriso começa a se revelar já na análise da origem do conjunto de atores locais participantes da pesquisa de campo da tese: dos 25 entrevistados, 24 são originários desta região do Brasil, distribuídos pelos estados do Paraná (13), Rio Grande do Sul (7) e Santa Catarina (4). Como todos os entrevistados ocupam cargos de grande ou relativa expressão no âmbito local, por si só, isso já poderia ser interpretado como indício de que os sulistas representam, sim, a elite econômica, social e política do município. A impressão se confirma quando analisadas a origem daqueles que se encontram em posições de relevo na vida política, na administração pública e na Câmara Municipal.

Dentre os 5 prefeitos que já ocuparam o cargo em Sorriso, 4 nasceram naquela região, sendo 2 do Paraná e 2 do Rio Grande. Apenas 1 é originário do próprio Mato Grosso. Há de se observar, porém, que este último – José Domingos – esteve por 3 mandatos no cargo, fazendo, portanto, com que ao longo de 12 dos seus 23 anos de emancipação política a cidade tivesse à frente do seu Executivo um administrador politicamente formado na própria região Centro-Oeste (QUADRO 8). No caso dos 16 presidentes da Câmara Municipal, apenas uma é originária do Mato Grosso. Os outros 15 nasceram no Sul, sendo 7 em Santa Catarina, 5 no Rio Grande e 3 no Paraná (QUADRO 9). A situação se repete quando observados a origem dos vereadores da atual legislatura. Dos 10 em exercício em outubro de 2009, quatro nasceram em Santa Catarina, 2 no Rio Grande, 1 no Paraná, 1 na Paraíba, 1 no Maranhão e 1 no Mato Grosso do Sul (QUADRO 10). Na composição do secretariado municipal da atual administração, quando da realização da pesquisa de campo, apenas 1 era de São Paulo e outro do Mato Grosso. Dentre os demais, 6 haviam nascido no Paraná, 4 em Santa Catarina e 2 no Rio Grande do Sul (QUADRO 11). Por fim, quando se analisa a relação dos presidentes dos 16 partidos locais, observa-se que 7 são dos Paraná, 3 do Rio Grande e 1 de Santa Catarina. Outros 2 provêm do Mato Grosso, 1 de Minas Gerais e 1 de Goiás (QUADRO 12).

QUADRO 8
Origem e profissão dos prefeitos de Sorriso
(1987- 2009)

	Prefeito	Período à frente da Prefeitura	Origem	Profissão
1	Alcino Manfroi	1987/1988	PR	Produtor rural
2	José Domingos	1989/1992	MT	Engenheiro agrônomo
3	Ignácio Schevinski	1993/1996	RS	Produtor rural
4.	José Domingos	1997/2000	*	*
5.	José Domingos	2001/2004	*	*
6	Dilceu Rossato	2005/2008	RS	Produtor rural
7	Chicão Bedin	2009/2012	PR	Empresário do setor madeireiro

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de pesquisa de campo

QUADRO 9
Origem e profissão dos presidentes da Câmara Municipal de Sorriso
(1987/2009)

	Nome	Período à frente da Câmara	Origem	Profissão
1	Laurindo E. Koch	1987/1988	RS	Agricultor
2	Eugênio E. Destri	1989/1990	RS	Comerciante
3	Nilo Artur Perin	1991/1992	RS	Comerciante
4	Mauro Luis Savi	1993/1994	PR	Comerciante
5	Eugênio E. Destri	1995/1996	RS	Comerciante
6	Maximino Vanzela	1997/1998	SC	Industrial
7	Adevanir Pereira da Silva	1999/2000	PR	Ensacador
8	Ari Genezio Lafin	2001	PR	Microempresário
9	Elso Rodrigues	2002	RS	Advogado
10	Alei Fernandes	2003	SC	Comerciante
11	Silveth Xavier de Oliveira	2004	MT	Engenheira Civil
12	Santinho Agostinho Salerno	2005	SC	Comerciante
13	Gerson Luis Frâncio	2006	SC	Agricultor
14	Gerson Luis Frâncio	2007	SC	Agricultor
15	Gerson Luis Frâncio	2008	SC	Agricultor
16	Hilton Polesello	2009	SC	Administrador

Fonte: Elaborado pela autora a partir de pesquisa de campo baseada em atas de posse da Câmara Municipal de Sorriso

QUADRO 10
Origem e profissão dos vereadores de Sorriso
(2009-2012)

	Vereador	Origem	Profissão
1	Nilo Artur Perin (Chacrinha)	RS	Comerciante
2	Chagas Abrantes	PB	Comentarista de Rádio e TV
3	Gerson L. Frâncio (Jaburu)	SC	Agricultor
4	Hilton Polesello	SC	Administrador
5	Leocir José Faccio	RS	Servidor Público
6	Luis Fabio Marchioro	SC	Comentarista de Rádio
7	Maximino Vanzella	SC	Industriário

8	Paulo Melo Romeiro (Paulo da Farmácia)	MS	Comerciante
9	Marisa Netto	PR	Professora
10	Roseane Marques de Amorim	MA	Autônoma

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de pesquisa de campo baseada em atas de posse da Câmara Municipal de Sorriso

QUADRO 11
Origem e profissão dos Secretários Municipais de Sorriso
(Outubro 2009)

	Nome	Pasta	Origem	Profissão
01	Ari G. Lafin	Governo	PR	Empresário
02	Zilton Mariano de Almeida	Administração	SP	Advogado
03	Claudio José Zancanaro	Planejamento	PR	Economista
04	Valdecir de Lima Costa	Fazenda	PR	Contador
05	Avanice Lourenço Zanatta	Educação e Cultura	PR	Psicóloga
06	Ednilson de Lima oliveira	Saúde e Saneamento	MT	Economista
07	Vivyane Maria Ceni Bedin	Ação Social	PR	Empresária
08	Santinho Agostinho Salerno	Desporto e Lazer	SC	Empresário
09	Elidio Farina	Obras e Serviços Urbanos	SC	Contador
10	Sadi Bortolotti	Transporte	RS	Administrador
11	Renaldo Loffi	Agricultura e Meio Ambiente	SC	Técnico Agrícola
12	Claudio José Zancanaro	Indústria, Comercio e Turismo	PR	Economista
13	Volmar Lohmann	Sub-Prefeito Distrito de Boa Esperança	RS	Empresário
14	Rudolfo Wick	Representante do Distrito de Primavera	SC	Empresário

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de pesquisa de campo e de informações fornecidas pelo gabinete do vice-prefeito de Sorriso

QUADRO 12
Origem e profissão dos presidentes dos partidos locais
(Outubro de 2009)

	Nome	Partido	Origem	Profissão
01	Ademir Zanatta	PT	RS	Empresário do setor madeireiro
02	Gilmar Ribas de Campos	PPS	PR	Servidor público
03	Antônio Cezar Netto	PSB	PR	Gerente de empresa (formação: contabilidade/história)
04	Cilene Leite de Melo	PHS	PR	Professora
05	Claudine de Oliveira	PTB	MG	Empresário comercial
06	Cledson Adão de Assis	PV	MT	Comerciário
07	Darci Ag. da S. Gonçalves	PSDC	PR	Servidor público
08	Edilberto Borges de Souza	PR	GO	Comerciante
09	Elcio Dalmolin	PSC	PR	Produtor rural
10	Irineu Zambiasi	PMN	SC	Empresário comercial
11	Joel Batista Massoco	PRB	RS	Autônomo
12	Leocir José Faccio	PDT	RS	Servidor Legislativo
13	Nereu Bresolin	PSDB	RS	Contador
14	Olímpio Carlos de Matos	PMDB	PR	Profissional liberal e professor
15	Valdecir de Rossi	DEM	MT	Produtor rural
16	Wanderley Paulo da Silva	PP	PR	Produtor rural

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de pesquisa de campo e de informações fornecidas pelo gabinete do vice-prefeito de Sorriso

A predominância sulista na política fica clara na fala de 2 entrevistados, que reagiram prontamente à informação, colhida quando do início do trabalho de campo, de que Sorriso seria a única cidade do agronegócio da região onde os sulistas não teriam conseguido monopolizar o poder municipal. Observe-se que, na percepção de um deles, mesmo a ascensão de um mato-grossense ao cargo de prefeito deve-se à iniciativa de poderosos oriundos do Sul do País. Como salienta um representante do Executivo municipal, os migrantes provenientes daquela região também estiveram muito presentes em tal administração, assim como na passada e na atual. A percepção de que os sulistas não teriam dominado a política em Sorriso resultaria, portanto, do fato de José Domingos ser entendido na cidade como uma oposição a este grupo, pela sua origem no próprio Centro-Oeste.

Entrevistadora: Me disseram que, em outras cidades do agronegócio, o pessoal do Sul passou a dominar a política local, mas que isso não aconteceu em Sorriso.

U: Não é verdade. O prefeito nosso é sulista. Vem dessa família aqui, ó. (...) Só que ele é madeireiro, ele não é agricultor. Mas ele é dessa família aí. Ele é sulista. (...) O único cuiabano que governou Sorriso, governou porque o sulista botou dinheiro nesse povo e colocou ele na prefeitura. (...) Foi alguém que os sulistas trouxeram para cá na época e colocaram para administrar (...) porque, de certa forma, eles não queriam um cargo maior. Porque eles não tinham tempo para isso.

O: É que nós tivemos, por três mandatos, o nosso ex-prefeito, o José Domingos, ele é (...) da baixada cuiabana. É uma pessoa que tem buscado seu espaço, tem sido um grande líder. (...) Junto com o Zé, obviamente que a camada sulista estava ligada, através de secretarias e do apoio indireto e direto do processo político, né? E na gestão passada nós tivemos o Rossato, que é gaúcho, foi prefeito, e teve toda a administração quase ela ligada com os sulistas. A atual administração é formada por paranaenses, catarinenses e gaúchos também.

Uma questão a ser ressaltada, porém, é que, embora a hegemonia sulista seja confirmada em todas as áreas com cargos proeminentes sobre as quais foram colhidas informações, tal predominância não se mostra característica apenas dos postos mais destacados no âmbito local: quando percorridas as ruas da cidade, percebe-se que também têm origem naquela região trabalhadores comuns como garçons e garçonetes, servidores públicos, taxistas, cabeleireiros, vendedores de loja e proprietários de pequenos comércios do lugar. Por onde quer que se ande, ouvem-se histórias que tiveram início no Sul. A título de exemplo, pode-se aqui recorrer à experiência relatada por um dos entrevistados incluído no grupo de outros atores locais, cuja família, no final da década de 1970, trocou 10 alqueires de terra no Paraná por 50 alqueires no Mato Grosso. Confrontados com as exigências de correção do solo para a prática da agricultura no local, acabaram vendendo as terras e se dispersando por outras atividades profissionais. E também à informação de outro ator local sobre a origem dos assentados rurais, representados por pequenos agricultores.

R: Viemos por causa da agricultura. (...) Nós trocamos as terras que tínhamos lá no estado do Paraná por terras aqui no estado. Isso aqui em 79 era simplesmente mato. (...) Para Cuiabá, eram 30 dias de viagem. Era muito tempo parado na estrada em razão de quebra, atoleiro. Mas nós viemos em razão da agricultura.

Entrevistadora: Na sua família, hoje, ninguém trabalha na agricultura?

R: Não. Hoje ninguém mais mexe com agricultura. Cada um tem um segmento diferente de trabalho. E assim mudou-se o rumo, a historiografia da família, que vinha de longa data trabalhando com agricultura.

Entrevistadora: Seus familiares vieram do Sul para plantar. E hoje, eles fazem o quê?

R: Tem uns que estão mexendo na cidade, trabalhando assim... fazendo bico. Outro tá vivendo só da aposentadoria mesmo, por idade. Tem outros que estão trabalhando em fazenda, prestando serviço. Dissipou mesmo. A família tomou vários rumos (...) Alguns aprenderam a mexer com gado, porque a pecuária é muito forte na região. Aí, ficaram fazendo isso.

S: Às vezes eles (os trabalhadores rurais temporários) trabalham aqui na cidade, fazendo um bico de alguma coisa e tal. Ou, às vezes, eles já possuem algum pedacinho de terra também. Nós temos vários trabalhadores que moram no assentamento, por exemplo. Então, eles vão lá para seus sítios, para as atividades de lá. O próprio patrão liga pra ele pedindo para ir colher, ou plantar. Aqui ocorreu muito esse trabalho que a gente chama de trabalho temporário ou de entressafra, para os fazendeiros aqui de soja, algodão e milho. A nossa pecuária não é muito grande. Então, só tem aquele fixo mesmo, emprega muito menos pessoas.

Entrevistadora: As pessoas que estão no assentamento, qual a origem delas?

S: A grande maioria veio do Sul mesmo, 70% do Sul. É origem agrícola.

Não se pode deixar de considerar que a preponderância sulista reflita as limitações de acesso aos postos de destaque por parte daquelas pessoas em situação de desvantagem socioeconômica ou que enfrentam barreiras de mobilidade social em função de preconceitos quanto ao seu local de origem, problemas identificados na análise empreendida na seção anterior. Porém, há de se levar em conta, também, como já observo no Capítulo III, a previsibilidade da preponderância dos sulistas nas posições mais destacadas, dado que estes, como informam trabalhos acadêmicos, a Câmara Municipal e os entrevistados na pesquisa de campo, representam cerca de 80% da população local, assim como a maioria da mão-de-obra qualificada existente na cidade. Conforme já observado na tese, quando da discussão sobre o embate entre pluralistas e elitistas, um dos critérios para se avaliar o poder de um grupo no âmbito do município é confrontar se a sua participação nas posições mais destacadas equivale, ou não, à sua proporcionalidade na população.

Outra questão importante é a tendência observada na literatura sobre as cidades do agronegócio da fronteira de referência aos sulistas como um grupo homogêneo, que reproduz nestes locais as tradições e os hábitos trazidos da sua região. Ao longo da pesquisa de campo, tanto a hegemonia quanto a homogeneidade cultural pressupostas na literatura se expressaram principalmente nas referências ao Centro de Tradições Gaúchas local, orgulhosamente apontado por diversos atores como “o maior CTG do Brasil”. Como relatado anteriormente, é por meio das atividades coordenadas por este centro, um espaço com infra-estrutura para festas, esportes e exposições, que os pioneiros na construção de Sorriso procuram perpetuar no local hábitos típicos da sua região de origem, como a Semana da Farroupilha e as provas de laço. Nesse aspecto cultural, portanto, os sulistas parecem ser, sim, um grupo homogêneo, reunindo-se todos sob a classificação de “gaúchos”. Ou seja, do ponto de vista cultural,

confirmam-se a hegemonia e a unidade relatadas nos estudos sobre as cidades do agronegócio da fronteira:

G: Lá (no CTG) tem a infra-estrutura necessária pra se fazer essas festas. Só que agora está ficando meio pequeno, porque Sorriso está crescendo, as atividades estão crescendo, então está ficando meio pequeno. Mas ele tem lá dentro a infra-estrutura necessária para exposição. As casinhas, os quiosques, o asfalto, a iluminação. É um bosque muito gostoso lá. Tem salões, mais um palco, enfim... toda a estrutura necessária pra isso. Ele representa as nossas tradições. Nós, que somos gaúchos na grande maioria – eu não tenho o número exato, mas acho que 80% da população de Sorriso é do estado do Paraná pra baixo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Então, é evidente que lá nessa região se cultue muito essas tradições gaúchas. E se nós temos aqui 80% da população daqueles 3 estados, é normal que tenhamos também essa cultura.

U: Toda semana tem um churrasco; isso não falta lá. E os que têm origem de italianos, se você olhar meu sobrenome, eu sou italiano de pai, mãe, filho e Espírito Santo, né? A gente não perde nossas origens, nossos costumes. Aqui é o maior CTG do Brasil. Porque para nós, nascidos em Santa Catarina e Rio Grande, nós somos tudo é uma mistura. É que os gringos que desembarcaram em Santa Catarina, em Laguna, no Rio Grande, se juntaram e colonizaram o Paraná e vieram subindo. É mais ou menos por aí.

Mas será que essa homogeneidade se expressa também em outras vertentes, que não a cultural, a ponto de conformar no local uma “elite de poder”, coesa em torno de interesses e objetivos comuns, como parte da literatura acadêmica igualmente parece sugerir? Nas entrevistas, mas principalmente nas conversas informais travadas com moradores locais ao longo da pesquisa de campo, sobressaiu-se muito uma divisão entre os “sulistas morenos” e os “sulistas brancos”, de origem européia, a qual emerge de forma entrelaçada com a questão “racial” abordada na seção anterior. A divisão foi particularmente visível nas conversas informais mantidas com moradores locais, pois, no momento das entrevistas, diante do gravador, os atores tendiam a se mostrar mais contidos. Verificou-se nessas conversas que, ao abordarem a questão da discriminação racial, muitos “sulistas morenos” parecem então identificar-se mais com os nordestinos, e não com os seus pares, considerando-se aqui a região de origem. É o que se observa, por exemplo, na fala de um dos atores locais, que, embora oriundo do Paraná, refere-se aos sulistas como se estivesse discorrendo sobre um outro grupo que não o seu. Um segundo ator afirma que as pessoas da administração pública – maciçamente oriundas do Sul, como mostrado aqui – não gostam do produtor rural por antipatias em relação aos gaúchos. Além de distinguir o gaúcho dos sulistas em geral, realça aqui uma aparente convergência entre o migrante oriundo do Rio Grande e o produtor rural.

R: Se você fizer um estudo dentro do grupo das pessoas sulistas, você vai descobrir que eles têm essa forma de trabalhar diferenciada. Até ontem mesmo eu estava conversando com minha irmã sobre isso. Que se você pega e faz uma revisão na visão do pessoal do Sul, você vai perceber que para eles o mais importante é o ter, não o ser. E isso influencia muito. O que acontece é que essa diferenciação aí é uma questão cultural. O pessoal do Sul, eles já têm essa visão assim, de que para eles o importante é ter. E isso vem, acaba chocando com a cultura do outro povo (os nordestinos) para quem, na maioria das vezes, o importante é ser.

U: As pessoas que entram na administração pública, elas não gostam do produtor rural, porque elas acham que gaúcho é um povo metido, um povo arrogante ...

Nestes momentos, os “sulistas morenos” tendem a se excluir da elite econômica e social local, passando a associá-la apenas a “eles”, a “esse povo”, a “essa gente”, a “essa raça”, expressões comumente empregadas nas ruas em referência aos “sulistas brancos” e, de forma mais específica, aos migrantes daquela região que descendem de europeus e conseguiram ascender economicamente no lugar. Verifica-se, neste ponto, um aparente entrelaçamento entre este grupo e os grandes proprietários rurais, os ricos das caminhonetes, que passam a ser, então, uma oposição, o outro. Muitas vezes são definidos de forma pejorativa como “essa gauchada”, a qual é percebida por muitos dos entrevistados – sulistas e não-sulistas – como um grupo racista e preconceituoso, incapaz de absorver as culturas oriundas de outras partes do País. Para muitos daqueles de “pele morena” são os “gaúchos” ricos, e não os sulistas de forma geral, os verdadeiros representantes da elite local.

Abordada sobre a questão, a proprietária de um pequeno estabelecimento de serviços na cidade, oriunda do Paraná e de ascendência negra, comentou que, ao chegar ao município, as pessoas referiam-se a ela e à família como “esses negrinhos”. A fala mais emblemática sobre a divisão entre “sulistas brancos” e “sulistas morenos”, porém, aparece em uma entrevista na qual um dos atores, oriundo do Paraná, relata a surpresa da elite local diante da sua ascensão social.

Q: Pois é, e acabei conseguindo chegar aqui. O que até deixou muitos dessa gente surpresos.

Entrevistadora: Ué, surpresos por quê? Pois você também não é do Sul?

Q: Uma surpresa pela minha origem humilde. (...) Um jovem chegou aqui com 17, 18 anos praticamente sozinho, de repente chegar no cargo onde estamos hoje, em uma cidade que é a 5ª maior economia deste estado, maior produtora de soja do mundo. Pra muitos é uma surpresa muito grande. Mais pela origem. As pessoas têm um nível de formação superior, de poder econômico, e de repente vêm, entre aspas, um “negrinho” que, mesmo nascido no Sul, mas os pais são de origem nordestina, moreninho padrão ... bem moreninho assim para o padrão. Para eles, foi assim: como é que pode isso?

Entrevistadora: Então há também preconceito de sulista em relação a outro sulista?

Q: A distinção, na realidade, depende da região do Sul. Se você pegar o sulista do Paraná, como houve uma miscigenação muito forte ali do próprio pessoal do Nordeste, de Minas, de São Paulo, esse entrosamento modificou um pouco a realidade na região noroeste do Paraná. Agora, quando você pega mais para o Sul, que a origem é predominantemente européia, a gente percebe mesmo uma questão muito mais forte de questão étnica, de entrosamento entre eles mesmos. Um entendimento de que aquela turma daquela região tem maior valor do que a de outras regiões do País. Então isso está no DNA. Então isso é pela localidade. Conforme o grau de entrosamento com outras populações oriundas de outras partes do País, eles se rotulam. Então naquela região que foi muito miscigenada com outros estados, acho que isso é mais suave no trato, se aceita mais fácil. Naquelas que foram colônias européias é muito mais forte a divisão dessas pessoas.

É quase impossível distinguir a questão “racial” dos componentes sociais e econômicos da sociedade de Sorriso, assim como definir com precisão a origem da linha divisória entre o conjunto de migrantes provenientes do Sul, bem como entre estes e os grandes produtores rurais. A título de exemplo, cito aqui duas conversas informais mantidas

com moradores locais. Não se trata de entrevistas gravadas, mas de diálogos anotados depois, que procurei reproduzir na tentativa de esclarecer como diversos aspectos se interrelacionam para produzir a evidente divisão existente na sociedade sorrizense. A primeira mantida com um garçom negro e mato-grossense (ator 1) e a segunda com um profissional liberal, de classe média, nascido no Paraná (ator 2). Embora a percepção deste último não se confirme nas entrevistas de campo e nem na literatura sobre a formação histórica de Sorriso, considero pertinente reproduzi-la para ilustrar a complexidade da divisão que os sulistas estabelecem entre si e em relação aos controladores dos recursos econômicos locais.

Ator 1: Agora é que eu consegui (o emprego). Antes, esse pessoal não contratava gente de cor. Se a pessoa for do Maranhão então... com sotaque nordestino... Aí é que não tem jeito mesmo.

Entrevistadora: Que pessoal é esse que discrimina?

Ator 1: Os gaúchos, esse pessoal rico lá do Sul.

Entrevistadora: Mas tem gente que veio do Sul e é pobre.

Ator 1: Estou falando dos ricos das caminhonetes, esses fazendeiros.

Ator 2: Essa elite aqui não é fácil não. Discrimina mesmo.

Entrevistadora: Por que você fala da elite como se não fizesse parte dela? Você também é do Sul.

Ator 2: Mas a elite é do Rio Grande do Sul. Porque o pessoal de lá é mais aventureiro, tem coragem de sair pra desbravar. Foram eles que vieram primeiro, conseguiram a terra e ficaram ricos. O pessoal do Paraná e de Santa Catarina só veio depois, quando a cidade já tinha infra-estrutura. A gente não faz parte dessa elite não.

A oposição entre “brancos” e “morenos”, assim como a forma como o último ator se refere aos migrantes do Rio Grande como um grupo distinto do seu, indica que os sulistas não são um grupo tão homogêneo quanto a literatura acadêmica parece pressupor. Considero fundamental fazer esta reflexão em estudos que enveredam pelos temas do poder local e da agenda de governo pela ótica do município, pois, se considerado apenas o aspecto da origem de migração, tendemos a chegar a conclusões acerca da existência de uma “elite de poder” na cidade, capaz de impor suas decisões ao restante da sociedade, particularmente pelo monopólio dos cargos políticos que dão acesso efetivo ao processo público decisório. Resposta que, em uma análise mais minuciosa, não me parece tão automática assim.

Na literatura acadêmica também parece haver uma convergência entre os sulistas e a elite do agronegócio, apresentados como sinônimos. É outro aspecto que considero importante analisar se queremos apreender como se dá a inserção dos grandes produtores rurais na vida local. Mais uma vez, pela ótica apenas da origem da migração, também tendemos a chegar sempre à conclusão de que um determinado grupo mostra-se hegemônico no controle do processo público decisório. Mas será que essa impressão se mantém se incorporarmos à análise outras variáveis e também a percepção dos atores locais? Quando se observa os sobrenomes de origem européia dos grandes produtores rurais – Piccoli, Pozzobon, Ferrarin, Schewinski, Dalmolin, Sucolote, Capitani, Spenassato, Nardi, dentre outros – não há dúvidas

de que a elite do agronegócio local é também proveniente do Sul, região de colonização marcadamente italiana e alemã. Como nos conta um dos atores locais...

U: Vou te falar a verdade, eu não conheço nenhum produtor que seja cuiabano. (...) Eu tenho dois produtores que são de Goiás. O resto é tudo do Sul.

Entrevistadora: Quem são as famílias ricas e influentes da cidade?

U: Olha, isso é complicado para a gente passar.

Entrevistadora: Mas o seu nome não vai aparecer.

U: A família Bedin; a família Piccoli, a família Bertuol; a Pozzobon; a família Pravanelli ... Tem um monte de cidadão aí.

Entrevistadora: Todos eles são ligados à plantação de soja?

U: Todos eles.

Se pela ótica da origem não há dúvidas sobre quem representa a elite social, política e econômica do local, quando se considera a profissão dos ocupantes dos cargos de destaque na cidade, a conclusão já não é tão óbvia. A impressão é que a hegemonia sulista não se traduz de forma automática em hegemonia dos grandes proprietários de terra, à exceção dos chefes do Executivo municipal. Dentre os 5 prefeitos que já ocuparam o cargo, 3 são produtores rurais, 1 empresário industrial do setor madeireiro e outro engenheiro agrônomo (QUADRO 8). Este último, contudo, como já mostrado aqui e será novamente discutido quando da análise da vida política local, apesar da profissão de origem, é identificado na cidade como o oposto ao grupo dos produtores rurais. Na verdade, como o símbolo mais emblemático da não-hegemonização destes últimos no poder local.

Dentre os 16 vereadores que já ocuparam a presidência da Câmara Municipal, 4 se apresentavam como agricultores, mas há 5 comerciantes, 1 industrial, 1 ensacador, 1 administrador e 1 engenheira civil (QUADRO 9). A situação se repete na conformação da Câmara atual, na qual apenas 1 dos 10 vereadores se identifica como agricultor (QUADRO 10). Dentre os 10 titulares do atual secretariado municipal, aparecem também profissões variadas, como advogado, economista, contador, psicóloga e administrador (QUADRO 11). Por fim, dentre os 16 presidentes de partidos políticos locais, apenas 3 se definem como produtores rurais (QUADRO 11).

É bastante provável que muito desses profissionais encontrem-se ligados por laços de família a produtores rurais. Porém, como toda a economia local gira em torno das atividades vinculadas ao campo, soa-me pertinente indagar se isso seria sinal de hegemonia da elite do agronegócio, entendida como particularidade local, ou mera reprodução do poder das elites controladoras dos recursos produtivos e financeiros, as quais tendem a ocupar cargos de destaque em qualquer lugar, particularmente naqueles de baixa diversificação da atividade econômica: como informado no capítulo metodológico, embora em 2005 o PIB Agropecuário respondesse por apenas 33,79% do PIB total de Sorriso, a maior parte das atividades

desenvolvidas nos setores secundário e terciário encontra-se direta ou indiretamente ligada à produção do campo. Como bem analisa um dos representantes do Executivo Municipal, ao ser questionado sobre quem seria a elite local à qual todos se referem:

Q: Essa elite são os grandes detentores do poder econômico. Aqueles que realmente têm uma supremacia econômica aqui. (...) Automaticamente, de uma forma ou de outra, eles dirigem aí os destinos da cidade. Estão realmente em todas as associações, nas organizações importantes do município. As pessoas então entendem que estes são a elite, o que não é diferente de outras partes do País. Os detentores do poder econômico, na visão da sociedade, até o sulista mais humilde, mais comum, vamos dizer pobre, também entende que estes são a elite.

Entrevistadora: Mas quando observamos a profissão dos ocupantes dos principais cargos políticos locais, não há tantos produtores rurais assim.

Q: Às vezes você tem o poder econômico do agronegócio, que é 80% aqui. A cadeia dele é muito extensa. A cadeia dele vem desde o setor produtivo lá da lavoura, passa pelas *tradings* e grandes armazéns, passa pelas grandes lojas que atendem a esse pessoal. Então essa influência do campo, por ser 80% o carro-chefe da economia, ela acaba irradiando. Então, tem aquele sulista que se identificou com o setor produtivo rural, o comercial e o industrial. Pela origem, aí sim, há uma grande identidade entre eles de pensamento. Como a economia é praticamente do agronegócio, digamos assim, o agronegócio, na visão deles, é o que os torna esse outro, essa diferença. Toda a cadeia que forma o poder econômico aqui. Na Câmara, se você pegar o presidente da Câmara, o anterior era produtor rural e era sulista. O de hoje também é. É italiano, de origem italiana. Ele trabalha no setor de prestação de serviços para o agronegócio. Como o poder econômico teria umas 10%, 15% dessa elite, ou outros 85% seriam classe média e povo. Como são em maior número, às vezes essa representação acaba indo para a Câmara de uma forma diferenciada, em função da quantidade de população. Mas se a gente pegar os sobrenomes até da Câmara, você vai ver que 70% ali têm essa origem. Não necessariamente o produtor rural. Mas pessoas ligadas à cadeia do agronegócio como um todo, que é extensa.

É possível, portanto, que se possa falar em grande influência da elite do agronegócio, e não apenas dos grandes produtores rurais, no cotidiano da cidade. Sem, contudo, deixar de levar em conta que a convergência entre elites econômicas e elites políticas e sociais não é particularidade dos municípios de origem rural, como a literatura acadêmica parece sugerir, mas um traço marcante da sociedade brasileira. Ou seja, não me parece traduzir um *continuum* da influência da elite agrária tradicional nos novos municípios do agronegócio da região de fronteira, mas a reprodução de traços das relações de poder encontradas mesmos em centros urbanos de porte maior. Como a economia local encontra-se fortemente atrelada aos negócios do campo, são os ricos distribuídos pela cadeia do agronegócio os controladores dos recursos financeiros que conferem às pessoas posição privilegiada em termos de poder social e de acesso aos cargos políticos capazes de interferir nas escolhas públicas definidoras dos destinos da cidade.

Nesse sentido, há ainda um outro aspecto a ser destacado: quando se conversa sobre a influência das famílias mais poderosas do lugar, as quais representam a “nata” da elite do agronegócio de Sorriso, os entrevistados tendem a fazer uma associação direta não com o poder político, mas sim, social. Pode haver nas respostas uma tentativa de camuflar aspectos geradores de tensões sociais, dado ser amplamente reconhecida a conotação negativa

assumida pela predominância de algumas famílias no âmbito local. Característica, aliás, muito associada à vida de municípios ainda pequenos como Sorriso. A despeito dessa ambigüidade, porém, o fato é que as percepções verbalizadas pelos atores são de que as famílias poderosas se mostram bastante influentes, pela concentração dos recursos econômicos que têm em mãos, mas as referências são a atuações em obras de cunho social e cultural. E, é importante ressaltar, alguns chegam a perceber uma ação contida dos grandes produtores rurais mesmo nesta segunda vertente, associando-a, aí sim, a um certo conservadorismo da cultura tipicamente rural:

R: A família tal. Aqui a gente tem esse segmento que é uma herança européia. As pessoas aqui são conhecidas por família: família A, família B, família C.

Entrevistadora: Mas essas famílias que você citou (Bedin; Piccoli, Bertuol; Pozzobon; Pravanelli) têm que tipo de influência na cidade?

U: A família “x” é a que mais ajuda as instituições na cidade de Sorriso, que eu conheço. (...) Eles sempre querem o bem comum. Eles estão sempre ajudando. As outras famílias são ricas, mas não têm tanta frequência em ajudar. (...) Como eu te disse, são produtores rurais que vieram aqui sem nada e hoje criaram patrimônio, trabalham muito até hoje. Você não vê esse pessoal parado. Mesmo hoje, tendo o dinheiro que têm, você não vê eles parados. As outras pessoas que têm certo poder aquisitivo, aí você vai entrar na linha dos médicos, dentistas, advogados, eles ganham muito bem aqui. Esses não ajudam em nada. Esses não ligam para a sociedade. Esses... dificilmente você vê algum deles ajudando. A cidade vive a mercê da agricultura.

Entrevistadora: Mas qual é a influência política delas?

U: Aqui como em qualquer lugar do País, a pobreza decide a política. É a cesta básica que decide a política. (...) Não adianta ser Bedin, não adianta ajudar, isso não vale nada no momento político. A influência dessas famílias na parte política é nenhuma. Na parte social até têm, sim, uma certa influência.

M: Existem muitas entidades, temos muitas entidades não-governamentais, muitas associações, muitas comunidades. Muitos se colocam à disposição até no anonimato, fazendo o social. (...) A imprensa é a cobradora, a que bate, a que exige, que mostra a realidade. E muitas vezes essa realidade mexe com o coração de muitos que estão numa situação privilegiada para colaborem, seja no anonimato, seja participando de entidades. Eu vejo muito empresário bem-sucedido que colabora com a comunidade, com as ONGs ou com as associações.

P: (...) Os produtores participam muito do crescimento econômico. A vinda desses produtores pra cá... eles são das mais diversas regiões, mas principalmente do Sul do País, e trouxeram de lá uma cultura bastante forte. E essa cultura acabou por ser implementada em boa parte aqui. Acontece também que essas pessoas eram muito ligadas ao campo e há alguns anos atrás no País, e ainda hoje, por muito tempo, essa raiz no campo fazia com que o produtor tivesse as vertentes culturais só do campo. Não tinham uma participação efetiva na área social, na área política, na área cultural, como nos outros aglomerados urbanos aí. Num primeiro momento isso foi muito forte. (...) O desenvolvimento econômico está começando a forçar o desenvolvimento nas outras vertentes.

Entrevistadora: O Sr. acha que os grandes produtores dominam a vida local?

Z: É uma pergunta difícil. Eu não diria que dominam, mas influenciam.

Entrevistadora: Influenciam como?

Z: Tipo assim, *shows*. Quem pode fazer *shows*? Só quem tem capital para patrocinar. Então o CTG, por exemplo... a população que é muito pobre não tem condição de escolher a atração. Quem escolhe é quem banca, quem patrocina.

Uma outra questão é a dificuldade de dizer quem seria a elite empresarial rural na cidade, da forma como o conceito é empregado neste estudo, dado não haver parâmetros precisos para definir o significado de grande produtor rural. Como observado no decorrer da tese, um autor trabalha com a referência acima de 2.000 hectares, enquanto a prefeitura de

Sorriso, usando classificação do INCRA, fala em mais de 1.350 hectares. Não há consenso, também, entre os diferentes atores entrevistados para a pesquisa de campo, nem quanto ao significado de grande propriedade nem quanto ao porte médio dos produtores locais.

U: Levando em conta que o grande produtor tem que ter acima de 5.000 hectares de lavoura, nós teríamos aí uma porcentagem de 10% de grandes produtores. E como o pequeno hoje é considerado quem planta abaixo de 1.000 hectares, nós teríamos uma média de 50% de pequenos produtores. (...) E o restante seria médios produtores.

G: O porte médio do agricultor está em torno de 1.200 hectares de lavoura. Entende-se que tem que ser uma propriedade um pouco maior porque tem reserva. Então, é coisa de 1.600 a 1.800 hectares de posse de terra. (...) Nós não temos nenhum estudo feito a respeito, mas imagino que abaixo de 500 hectares fica muito difícil manter um parque de máquinas. (...) Menos de 500 hectares, é muito difícil a sobrevivência na atividade, se depender da cultura de soja, milho, enfim... Agora, tem os pequenos produtores que trabalham com hortaliça, tem um que sobrevive do plantio de batata doce, tem outros que sobrevivem do tomate, tem outros que sobrevivem do leite. Então, nas propriedades menores do que isso, ele teria que partir pra outras atividades, que não a sojicultura.

D: Nós temos produtores de todos os tamanhos. De 100 hectares até 15.000 hectares. A média do nosso produtor gira em torno de 800 a 1.000 hectares. Se você somar todos os produtores e dividir essa é a média de área plantada.

Na ausência de precisão, optei aqui por entrevistar pessoas apontadas pelos próprios atores locais como sendo grandes produtores rurais inseridos no agronegócio, considerando-os, portanto, integrantes da elite empresarial rural de Sorriso. Observe-se, porém, que, quanto ao porte, não são um grupo tão homogêneo assim. Entre os 11 entrevistados incluídos na categoria, as áreas de produção variam entre 800 e 15.000 hectares, enquanto o número de empregados diretamente envolvidos no trabalho realizado nas fazendas oscila entre 2 e 120. Todos eles, porém, dedicam-se à chamada agricultura comercial, concentrando-se principalmente na produção de soja e de milho.

Outra preocupação manifestada pelos atores locais refere-se à concentração de recursos nas mãos de poucos. Ao abordarem o tema, apontam uma possível falta de esforço dos produtores rurais em usar os recursos acumulados a partir da lavoura para desenvolver no local outros elos da cadeia do agronegócio. Ou seja, sugerem ressentir-se da falta de empenho dos produtores rurais em diversificar a economia da cidade, de forma que seu desenvolvimento não se mostre tão sensível às oscilações de preços que condicionam os resultados das atividades desenvolvidas no campo. Revelam, enfim, a percepção de que caberia à elite empresarial rural o papel social de dar algum tipo de retorno econômico para a sociedade, utilizando os recursos acumulados no local para ampliar a extensão do agronegócio na cidade e as próprias oportunidades sociais representadas pela geração de trabalho, negócio e renda.

G: Aqui em Sorriso, nós temos o frigorífico da Anhambí, que está batendo a meta de 200 mil por dia – não sei bem certo, mas acho que é aproximadamente isso –, mas tem um potencial enorme pra crescer. Aqui em Lucas, na região, tem indústria de maior porte até. E nós precisamos que entre mais. A suinocultura também está desenvolvendo bem. Porém, deve entrar agora uma planta aqui em Sorriso

pra abater, na sua concepção total, 6 mil cabeças por dia. É um frigorífico de porte razoável. Na parte do boi nós não temos nada ainda e não temos muita vocação pra isso, por enquanto. Precisariamos desenvolver isso.

T: Sorriso é uma cidade que, hoje, nós temos 60 mil habitantes que moram aqui. As lavouras estão ficando nas mãos de poucos proprietários e isso é ruim para a cidade. Então, o que tem que fazer? Tem que sair fora do foco somente da agricultura, senão nós vamos ficar reféns disso. (...) Hoje, nós somos dependentes 90% da agricultura. Hoje, se a agricultura vai mal, o comércio vai mal.

X: Nos faltam muitas indústrias aqui. Aqui no nosso município de Sorriso não tem, são muito poucas as indústrias. Então, toda a nossa produção vai para fora para depois voltar.

Entrevistadora: Por que não conseguem beneficiar aqui?

X: É esse o problema. Nós precisamos de indústrias, precisamos de um apoio. A própria agricultura deveria formar uma indústria, mas é difícil, a gente não consegue agregar.

Entrevistadora: Por que essas pessoas não agregam valor?

X: De vez em quando a gente comenta nas reuniões entre nós mesmos aqui. Mas você sabe como é que é. Um faz, o outro não quer. E demanda bastante dinheiro também. E falta gente para tocar. Então, fica sempre esperando as outras indústrias.

Z: Eu até tenho uma crítica aos grandes fazendeiros, porque eles são excelentes da porteira para dentro. Para plantar no Brasil, não tem igual. Mas da porteira para fora é que é difícil de administrar. Ou seja, muitas vezes, empresas vêm aqui e levam tudo. Se eles se unissem, seria uma coisa que eles mesmos iam se beneficiar, porque eles têm capital para investir. E o dinheiro ficaria aqui. E eles próprios ficariam muito mais fortes. Eles esvaziam nessa parte. As empresas vêm de fora e eles mesmos poderiam se unir e fazer frigorífico, esmagadora de soja. Eles têm capital e têm *know-how* para isso. Mas é o que eu falei: da porteira para dentro eles são imbatíveis, mas, para fora, ainda estão se modernizando. Mas ainda deixam um pouco a desejar. Um trabalho que depende de profissionalismo.

Entrevistadora: E esse produto sai com algum valor agregado?

U: Muito pouco. Hoje, nós temos uma fábrica que esmaga soja. Então, alguma coisa eles mandam embora em forma de gordura, proteína. Nós temos algumas fábricas que fazem alguns quitutes, algumas farinhas de soja e distribuem pelo Brasil. Na parte de milho, aí sim, já sai alguma coisa com valor agregado, mas muito pouco, através da ração. Mas muito pouco. A cadeia em si, até começa, mas não termina. Por exemplo, se você pegar a cadeia de soja e sonhar que vai virar proteína e vai virar ração para ir para o gado e depois você exportar a carne... Mas você não termina a cadeia.

Entrevistadora: Por que é tão difícil agregar valor?

U: Olha, o comodismo não deixa que essas pessoas usem esse dinheiro para fazer algo mais. O pessoal que tem dinheiro pensa em comprar mais terra. Essa é a visão deles. Como eu te falei, uma visão ainda muito conservadora, muito arcaica.

Em resumo, a análise das entrevistas indica que a hegemonia dos migrantes sulistas não se traduz automaticamente em hegemonia dos grandes produtores rurais na vida local, particularmente quando se leva em conta a representação política. Não há dúvidas quanto à sua influência na cidade, mas eles parecem construir sua identidade a partir de laços com pessoas oriundas de outras elites econômicas associadas à cadeia do agronegócio. Não se trata especificamente de influência derivada do controle da propriedade da terra, mas de concentração nas mãos de poucos, geralmente sulistas de ascendência européia, dos benefícios econômicos gerados pelo agronegócio. Mas seu predomínio nos campos econômico e social não lhes garante o monopólio da política local, muito influenciada pelas questões raciais e as desigualdades de renda verificadas na cidade. Como detalho na análise empreendida a seguir, a força de um grupo tido como de oposição aos grandes produtores rurais, ou aos detentores do poder econômico do agronegócio, aparentemente sustentado pela

liderança pessoal de José Domingos, sugere que esta elite, embora capaz de interferir nos destinos da cidade, não detém a hegemonia do poder local.

1.3.3. A vida política local

Centrada em 2 grupos que nos últimos anos vêm se revezando no poder, a vida política de Sorriso, como já foi possível inferir ao longo da análise dos dois aspectos anteriormente abordados, encontra-se bastante calcada em clivagens como centro X periferia; elites X povão; brancos X negros; sulistas X nordestinos. Todas as conversas sobre o tema, seja com ocupantes de cargos de destaque, seja com moradores comuns do lugar, deságuam sempre nesta direção. Nas entrevistas e nas ruas, o assunto foi sempre abordado com extrema paixão: bastavam alguns minutos de conversa para identificar se a pessoa se inclinava na direção do grupo A ou do grupo B, expressões comumente utilizadas para marcar a divisão.

É preciso salientar que, nas entrevistas, a divisão política e as estratégias de atuação dos dois grupos, assim como percepções mais marcantes acerca da atuação da elite empresarial rural, quase sempre só vieram à tona mediante provocação. Sem serem confrontados com algumas informações, os entrevistados tendiam a dar respostas institucionais, procurando mascarar as evidentes tensões existentes no local. Um dos produtores rurais, com certo desconforto e ares de insatisfação, balançando a cabeça de forma a demonstrar sua contrariedade em relação à abordagem do tema, reagiu da seguinte forma a meus comentários sobre a disputa política entre as duas vertentes: “Veja só. Você acabou de chegar em Sorriso e já sabe que aqui tem grupo A e grupo B. Pois é... infelizmente, esta cidade é assim!”.

A divisão política do município e sua polarização em torno de apenas dois grupos ficam claras nos dados do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso (TRE-MT) sobre as últimas disputas para o Executivo Municipal. Considerando-se os pleitos de 1996, 2000, 2004 e 2008, apenas no penúltimo houve um terceiro candidato, do PT, com votação pouco expressiva em relação aos demais. Observe-se que em 2000, quando a cidade contava com 21.711 eleitores, a diferença entre o 1º e o 2º colocado foi de somente 590 votos, divisão estreitada ainda mais no pleito seguinte, quando caiu para apenas 50, em um universo total de 30.365 eleitores. Na última disputa, em 2008, a margem foi ampliada, mas, mesmo assim, a diferença final equivaleu a apenas 3,4% dos votos totais (QUADROS 13 e TABELA 14).

QUADRO 13
Resultado das eleições para prefeito em Sorriso
(1996 – 2008)

	Nome e partido (1996)	Votos (1996)	Nome e partido (2000)	Votos (2000)	Nome e partido (2004)	Votos (2004)	Nome e partido (2008)	Votos (2008)
Eleito	José Domingos Fraga Filho (PFL)	7.108	José Domingos Fraga (PMDB)	9.304	Dilceu Rossato (PPS)	11.121	Chicão Bedin (PMDB)	15.736
Não-eleito	Nélson Luiz Ioppi (PMN)	3.549	Dilceu Rossato (PSDB)	8.714	Chicão Bedin (PMDB)	11.071	Dilceu Rossato (PR)	14.650
Não-eleito	-	-	-	-	Nelson Koch (PT)	2.432	-	-
Diferença entre o 1º e o 2º colocado (votos)	-	3.559	-	590	-	50	-	1.086

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do TRE-MT

TABELA 14
Resumo dos votos das eleições em Sorriso
(1996-2008)

	1996	2000	2004	2008
Eleitorado	14.081	21.711	30.365	37.628
Votos nominais	10.657 (96.36%)	18.018 (95.90%)	24.624 (95.64%)	30.386 (95.28%)
Votos brancos	139 (1.26%)	194 (1.03%)	279 (1.08%)	428 (1.34%)
Votos nulos	263 (2.38%)	577 (3.07%)	843 (3.27%)	1.077 (3.38%)
Total de votos	11.059	18.789	25.746	31.891
Comparecimento	11.059 (78.54%)	18.789 (86.54%)	25.746 (84.79%)	31.891 (84.75%)
Abstenção	3.022 (21.46%)	2.922 (13.46%)	4.619 (15.21%)	5.737 (15.25%)

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do TRE-MT

Nos três últimos pleitos, verifica-se também uma polarização entre José Domingos/Chicão Bedin, pelo lado do grupo A, e Dilceu Rossato, pelo grupo B. As eleições para vereadores podem dar a impressão de uma situação mais plural, pois o número de partidos com representação na Câmara Municipal cresceu de 3, em 1996, quando então havia quase que um monopólio por parte do PFL/DEM e do PMDB; para 5, em 2000 e 2004; e 6, em 2008 (QUADRO 14). É preciso ressaltar, porém, que, a exemplo do verificado em âmbito nacional, a fidelidade partidária não é uma característica marcante da vida política local – nos três últimos pleitos para o Executivo Municipal, Dilceu Rossato aparece nos dados do TRE-MT como candidato do PSDB, PPS e depois PR. A troca mostra-se igualmente frequente quando levados em conta os vereadores que conseguiram se reeleger nas últimas legislaturas.

Neste último caso, também há de se ressaltar o elevado e permanente índice de renovação na Câmara Municipal, talvez um reflexo da falta de identidade partidária de muitos dos políticos locais (QUADRO 15).

QUADRO 14
Eleição de vereadores por partido político em Sorriso
(1996-2008)

Partido	1996	2000	2004	2008
PFL/DEM	7	2	1	1
PMDB	3	5	3	1
PDT	1	-	-	2
PSDB	-	3	3	-
PPS	-	2	-	-
PTB	-	1	1	1
PSB	-	-	1	2
PR	-	-	-	3
Total de vereadores eleitos	11	13	9	10
Total de partidos com representação na Câmara Municipal	3	5	5	6

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do TRE-MT

QUADRO 15
Vereadores eleitos em Sorriso: filiação partidária
(1996-2008)

Vereador	1996	2000	2004	2008
Maximino Vanzella	PFL	-	-	DEM
Wanderley Paulo da Silva*	PFL	PMDB	PMDB	-
Adevanir Pereira da Silva	PFL	PFL	-	-
Sergio Heming	PFL	-	-	-
Ivone Bedin Daroit	PTB	-	-	-
João Carlos Zimmermann	PFL	-	-	-
Luiz Carlos Nardi	PTB	PSDB	-	-
Eugenio Ernesto Destri	PTB	-	-	-
Fiorindo Paulo Martelli	PFL	-	-	-
Olívia da Silva Bau	PFL	-	-	-
Venissio Olívio Fedrizzi	PDT	-	-	-
Ari Genezio Laffin	-	PMDB	PMDB	PMDB
Elsó Rodrigues	-	PMDB	PTB	-
Alei Fernandes	-	PSDB	-	-
Mauro Luis Savi**	-	PTB	-	-
Silveth Xavier de Oliveira	-	PFL	-	-
Francisco Chagas Abrantes	-	PPS	-	PR
Edson Morelo	-	PPS	-	-
Sardi Antonio Trevisol	-	PSDB	PSDB	-
Rudolfo Wick	-	PMDB	-	-
Alceu Campagnolo	-	PMDB	-	-
Basílio da Silva	-	-	PMDB	-
Gilberto Eglair Possamai	-	-	PSDB	-
Éderson Dalmolin	-	-	PFL	-
Santinho Agostinho Salerno	-	-	PSDB	-
Gerson Luis Frâncio	-	-	PSB	PSB
Hilton Polesello	-	-	-	PTB
Nilo Arthur Perin	-	-	-	PR

Marisa de Fátima dos Santos Netto	-	-	-	PSB
Leocir José Faccio	-	-	-	PDT
Luís Fábio Marchioro	-	-	-	PDT
Rosane Marques de Amorim	-	-	-	PR

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do TRE-MT

* Atual vice-prefeito e presidente do PP local

** Hoje deputado estadual pelo PR, líder do governo na Assembléia Legislativa

Independente do partido político a que pertencem ou votam, o fato é que os atores entrevistados e os moradores locais estão sempre conectados ao grupo A ou ao grupo B, divisão que para a maioria acaba por prejudicar o desenvolvimento do município. Isso porque, em função da disputa acirrada, as 2 vertentes recorreriam a miudezas características da vida política brasileira, como tentar barrar ou não dar continuidade aos projetos dos adversários, a fim de evitar que estes obtenham dividendos eleitorais. Fala-se muito na cidade sobre a importância – e também dificuldade – de se encontrar uma terceira via, alguém ou algum grupo capaz de unificar a política após o período eleitoral, de forma a estimular o trabalho conjunto em prol do município.

F: Eu acho que o grande prejuízo é o grupo A e o grupo B. Esse é o grande prejuízo. Não pode ter o grupo A e o grupo B. Pode ter durante uma campanha política. Depois que terminou a política, acabou o grupo A e o grupo B. Vamos trabalhar para Sorriso. Infelizmente, aqui não é assim que está funcionando. Nós temos um deputado de um grupo e outro deputado de outro grupo. Os dois são totalmente distantes. Então, se um vai mandar alguma coisa para Sorriso, o outro vai lá atrás e não deixa vir para não beneficiar o outro deputado.(...) O Brasil inteiro tem este problema de ter 3 ou 4 correntes políticas.

X: Dependendo de quem ganha e de quem perde, o pessoal “vai no contra”. Vai contra o município. Então, isso não é bom. “Ah, eu vou trazer uma indústria”. O outro faz tudo para não trazer. O município perde com isso. Mas, no geral não. O município é forte. O município tem condições de trabalhar sozinho. A receita do município é muito grande. Mas, se tivesse uma união, seria bem mais fácil.

N: O grupo que está no poder, tudo aquilo que ele tenta desenvolver, o outro tenta desbancar. Talvez usando de influências políticas para que não venham recursos para o município do governo federal, do governo estadual. Então, isso eu classifico como uma politicagem. São pessoas não totalmente responsáveis. (...) Hoje, eu vejo assim. Eu trabalho muito em cima dessa questão. A gente está tentando derrubar um pouco esse muro que existe entre os dois grupos políticos.

X: (...) Não tem como você conseguir acabar com essa briga aqui na nossa cidade. Já houve... Tentamos fazer consenso, mas não tem jeito. É muito difícil.

T: A política aqui em Sorriso, na verdade, tem dois grupos políticos. O grupo do 15 e o grupo do 23. (...) Mas eu acho que o que está faltando na política aqui em Sorriso é realmente um líder assumir a política aqui e acabar com isso. Porque isso é ruim para a cidade.

M: Já se tentou muito uma terceira via, mas, chega no final, se unem e viram essas duas posições. (...) Todos os municípios têm partidos políticos, toda a União tem. Talvez aqui em Sorriso apareça um pouquinho mais porque é um município pequeno e não são muitos os partidos políticos. Talvez quando aumentar o eleitorado aqui, vai se fazer uma terceira via...

Mas qual seria a linha divisória entre as duas vertentes, capaz de provocar disputas e paixões tão acirradas? De forma geral, o grupo A é associado aos pobres, aos negros, à periferia e a um estilo populista de fazer política, baseado na distribuição de cestas básicas e na afetividade pessoal estabelecida entre seus líderes e a população mais carente. São várias as referências ao deputado José Domingos como o “prefeito do tapinha nas costas” e a

vinculação das obras do grupo à autopromoção política: a título de exemplo pode-se citar que, dentre os bairros pobres, há o “São Domingos” e o “São José”, enquanto o ginásio esportivo local é conhecido como o “Domingão”. Já o grupo B desponta no imaginário social local como o representante do centro, dos ricos, dos brancos, da elite, do agronegócio e dos produtores rurais. As falas sugerem que é percebido como um segmento político afinado com uma forma mais empresarial de gerir a coisa pública.

X: Ele (José Domingos) é o prefeito do tapinha nas costas. Eu bato nas costas e fica tudo bem.

R: Até porque lá (o lado que fica depois da BR 163) foi criado por José Domingos, São Domingos. Acho que você já conseguiu fazer uma ligação. Domingão. Tudo criado por ele é assim. Ele tinha aquela forma de administrar como o Jonas Pinheiro (senador local, já falecido, considerado um dos grandes defensores dos seus interesses pelos agricultores locais). É filho político do Jonas Pinheiro. Então, eles tinham esse negócio: inaugurando as suas obras, mas com alguma coisa, tendenciosamente, mostrando que ele é que tinha feito. O São Domingos deu um loteamento para as pessoas construírem as suas casas, tudo de graça.

C: Ele (José Domingos) é mais a favor da periferia, porque é lá que está o voto dele. Então, assim, ele se coloca abertamente, publicamente falando do pobre e tal. Então é assim que ele conquista os votos dele. Não que ele seja contra (o agronegócio) também, que ele vá prejudicar alguém. Claro que ele sabe que tem que fazer estradas (...), mas ele é muito mais povão do que empresário.

N: Alguns dizem que são aquelas pessoas que querem o desenvolvimento do município, que querem que o município expanda na área de indústria, na área agrícola, comercial. E o outro grupo é dito como aquele grupo de assistencialismo, aquelas pessoas que só têm a manter a pobreza no município.

A: O grupo A, por exemplo, ele olha para agricultura com mais carinho. O B olha as pessoas mais carentes, eu não sei se por carinho ou por necessidade de voto, você entendeu? (...) O segmento político que uma boa parte dos agricultores apóia é um segmento que está voltado, alinhado com o segmento do governo federal, com o partido do Blairo Maggi. E empenhado em buscar indústrias, buscar frente de serviço, buscar progresso. Não significa que o outro lado não esteja buscando isso, mas não sei se é prioridade.

O: Pode-se dizer que realmente existe o grupo, vamos dizer... o grupo da administração anterior, do Rossato, ele é formado realmente por uma boa parte mais do agronegócio realmente. E o grupo da atual administração é mais ligado ao social. Isso são as características dos dois grupos. Poderíamos dizer: o Rossato é mais da área capitalista e o grupo atual mais da área socialista.

R: (...) O grupo 1 é formado pela turma do PMDB e do PFL. (...) Essas pessoas lutam por Sorriso de uma forma diferente. A formação deles é uma formação mais aqui do Centro-Oeste. José Domingos é cuiabano. (...) Esse pessoal tem uma forma de pensar diferente do outro grupo. Eles pensam muito Sorriso enquanto (...) uma população única, ele vêem Sorriso do menor ao maior. Tanto que, se você encontrar o José Domingos na cidade, você não diz que ele é quem é, porque ele se mistura em meio à multidão. (...) Ele chega nas pessoas, ele consegue conversar, consegue demonstrar carinho. (...). O outro grupo não, já é formado por pessoas que buscam mais... por *socialities*. (...) O outro grupo é formado pela família Daroit, uma família fortíssima em Sorriso, (...) pela família Francio, que é dona da colonizadora Feliz...

Z: Eu, particularmente, participo de um grupo que é mais povão. E o grupo que foi nosso adversário nessas últimas eleições é um grupo mais elitizado, mais muito bem financeiramente, economicamente mais estruturado. Ou seja, um pessoal rico. Quer queira, quer não, a única coisa que divide esses dois lados é a questão financeira. Um grupo é mais forte financeiramente. E o outro grupo não é fraco, mas é povão. (...) Vamos falar, por exemplo, do José Domingos que foi prefeito 3 vezes aqui. De que forma ele administrava? Ele é mais povão. Ou seja: você chega para falar com ele, não tem que marcar audiência. A porta dele é escancarada. Ele atende quem quer que seja. Tem o pessoal dele que faz o trabalho técnico, mas ele só faz o trabalho político. E o outro grupo foi o contrário. Ou seja, você, pra falar com o prefeito, tinha que passar por todas aquelas burocracias...

S: Existem duas alas bem definidas aqui: o partido dos grandes produtores, que não se mistura muito, e o partido dos não produtores, que aí entra comerciante, entram pequenos produtores, assentados, assalariados... E normalmente a disputa eleitoral é entre essas duas alas aí.

T: O Rossato é administrador de empresa, ele não faz política. Ele é direto no assunto. E tem outros grupos que fazem política, só têm interesse pelo que vai dar resultado somente para eles. O prefeito Rossato asfaltou praticamente a cidade toda e perdeu na política. (...) Mas ele não ia lá na casa das pessoas para falar “tudo bem?”; ele não fazia essa parte política. Ele fazia acontecerem as coisas. (...)

José Domingos é um político profissional, ele sabe fazer política. Ele vai lá no bairro, ele senta na calçada, conversa com as pessoas. Ele é político...

L: Basicamente é a diferença de visão. Um pratica uma política muito forte de assistencialismo e outro de desenvolvimento. Isso foi o que marcou e o que marca essa diferença entre um grupo político e outro. (...) O ex-prefeito tinha muita dificuldade na periferia, por conta da política populista. Ele é um produtor rural, um bom administrador, mas a gente sabe que a eleição muitas vezes você vota pelo afeto, e não pela obra.

J: O grupo A, digamos que seja hoje o político que está exercendo hoje, do PMDB, ele é mais voltado... Não é voltado tanto quanto o agricultor quer. Ele é um agricultor entre aspas. Na verdade, ele tem uma lavoura, mas é arrendada. Ele é madeireiro. Então, ele nunca plantou, ele nunca acompanhou certas coisas que são do agronegócio.

Porém, quando indagados acerca de como o fato de a cidade ser administrada pelo grupo A ou pelo grupo B teria reflexos efetivos sobre as políticas públicas locais, as pessoas não conseguem estabelecer grandes distinções. Na realidade, tendem a perceber formas muito próximas de atuação, destacando apenas a clivagem anteriormente analisada, de maior atenção ao social ou ao empresarial. Ou seja, as diferenças ocorreriam mais no campo do discurso, particularmente aquele afirmado nos períodos eleitorais, quando os candidatos tentam mostrar que têm perspectivas e prioridades diferenciadas nas suas propostas de condução do futuro do município.

G: Eu não sou filiado a nenhum partido. Não acho que tenha grandes diferenças (entre o grupo A e o grupo B). Cada um tem suas formas de mostrar ao povo o que pretende fazer. Mas acho que um não é muito diferente do outro. Os dois grupos têm basicamente uma afinidade, a mesma coisa.

N: Existem produtores nos dois meios. Nos dois grupos tem produtores rurais, nos dois grupos tem empresários. Nos dois grupos tem preto tem branco, tem pobre e tem rico, mas criou-se isso (a divisão).

Entrevistadora: O que muda em termos de políticas locais?

C: Não muda muita coisa. Não muda muito. Hoje é assim, é a mesma coisa do Brasil: todo mundo achava que o Lula ia acabar com o Brasil. E o Brasil continua andando, porque quem faz o Brasil é o povo. E aqui é a mesma coisa. O povo trabalha, produz e vai fazendo a coisa andar. É só gastar o dinheiro no lugar certo, não é?

S: Antes da administração do seu Rossato, que é um fazendeiro, as pessoas tinham uma idéia de que ele ia investir só em tecnologia, cursos técnicos e indústria. Mas, na verdade, se você olhar a administração dele, ele investiu muito mais em obras sociais do que em obras de conotação industrial. (...) As pessoas que votaram nele pensaram que ele só ia trazer indústrias grandes, porque ele falava isso no palanque. E a verdade é que não vieram grandes indústrias no mandato dele. (...) Na verdade, não existe uma distinção de fato na administração, não deu para perceber tal distinção. O grupo que está no poder sempre defendeu que é o grupo que trabalhava com o mais humilde, que vai fazer obras sociais. Mas olha, o grupo anterior, que teoricamente seria o grupo dos grandes, e que daí não teria tanto interesse em fazer obras sociais, trabalhou muito na obra social. (...) E, hoje, esse grupo que diz que trabalha mais para o pobre e que teria uma preocupação maior e trabalharia com o grosso, hoje, não está conseguindo atender à área social da mesma forma que o outro grupo atendia. (...) Misturou tudo agora, embolou.

O: O Rossato (...) tem uma forma mais agressiva na parte principalmente do interior. No caso, foi trocado o maquinário logo no início, em um investimento mais na parte de infra-estrutura. A administração Chicão (...) é mais voltada para parte social. Estamos voltados para a discussão de creches no município.

Embora a falta de identidade ideológica ou de grandes diferenças em termos programáticos não seja uma particularidade de Sorriso, mas uma característica nacional, talvez se manifeste aqui a questão abordada no Capítulo III de maior proximidade entre os atores no âmbito local, especialmente no caso de cidades de menor porte. Ou seja, os pactos

políticos e sociais mais amplos acabam por ser influenciados pelos laços de vizinhança, os quais muitas vezes se sobrepõem às convicções políticas propriamente ditas. Como ressalta um dos atores, no caso de Sorriso, a adesão dos líderes locais a um ou outro grupo estabelece-se muito mais em função de questões de ordem pessoal: isso leva os “caciques”, conforme a sua definição, a mudarem naturalmente de um lado para outro, tomando como parceiros antigos adversários e vice-versa. Dito de outra forma, as coalizões políticas não são exatamente duradouras e nem construídas em torno de posições ideológicas ou compromissos programáticos: os líderes migram de um grupo para o outro ao sabor de questões e interesses pessoais.

R: (...) O que se mantém muito em Sorriso, de certa forma, é um grupo. A política em Sorriso tem uma particularidade. Em alguns outros municípios que eu já tenho observado há os grupos formados, não há um divisor entre eles, assim... até por questões pessoais. E em Sorriso tem. Esses dois grupos são divididos por questões pessoais. Então, os “caciques”, vamos colocar entre aspas, têm divergências pessoais que fazem com que haja essa divisão. Então, o PMDB e o DEM são aliados desde que Sorriso é Sorriso. Aí acontecem aqueles momentos em que alguns se evadem, vão procurar um outro ninho, procurar uma nova história, uma outra forma de vivência. Mas acabam regressando.

R: A cultura política de Sorriso é muito pobre, as pessoas não conseguem diferenciar a política da vida social, o que é política da vida particular. Para eles, a política está impregnada em tudo, o que acaba prejudicando o andamento político em Sorriso. Tanto é que o Zé (Domingos) hoje tem alguns inimigos mortais dentro do município. Tem inimigos mortais. É uma questão pessoal que foi criado em razão da política.

As características da política de Sorriso, portanto, são fundamentalmente definidas a partir do embate entre o grupo A e o grupo B, os quais nos últimos anos se revezam no poder, evitando que uma corrente política única firme sua hegemonia no local. A polarização da disputa em torno de alguns nomes, assim como a presença de integrantes de famílias influentes em posições de destaque no âmbito municipal, parece-me refletir características tipicamente associadas a cidades ainda pequenas e de baixa diversificação da atividade econômica, fatores que inibem a emergência de líderes não ligados ao acúmulo dos recursos financeiros. Embora seja importante registrar que esse tipo de restrição da disputa a dois grupos apenas, assim como a limitação das lideranças locais a um número reduzido de nomes, seja uma característica observada mesmo em grandes capitais do País, como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Neste aspecto, Sorriso talvez não expresse uma situação singular, mas características enraizadas na política nacional.

Há de se questionar, porém, em qual extensão a polarização verificada entre os dois grupos assenta-se no carisma pessoal de políticos influentes na cidade, particularmente no caso de José Domingos. É sempre ele a referência quando se fala no grupo A. Se Sorriso tem, de fato, 80% da sua população com origem no Sul, o grupo liderado pelo deputado, certamente, conta com votos de migrantes oriundos da região para eleger seus prefeitos e

vereadores. Talvez seja, portanto, a sua associação com os pobres, em oposição aos ricos do Grupo A, que impeça a monopolização do poder local. Sem a presença do líder carismático, caminhará a política de Sorriso para uma situação mais plural ou serão reduzidas as barreiras ao monopólio do poder? A questão, a meu ver, dependerá fundamentalmente dos rumos tomados pela economia do município, assim como pelo comportamento do seu quadro populacional. A impressão é de que o baixo pluralismo observado na política local reflete muito a concentração econômica em torno da agricultura e também o porte da cidade, fundamental para construção de laços de solidariedade baseados em relações de proximidade.

1.3.4. A inserção dos grandes produtores rurais

E como se situa a elite empresarial rural neste quadro marcado por disputas tão acirradas e apaixonadas entre as duas vertentes políticas? Primeiramente, é preciso observar que há produtores rurais de todos os portes tanto no grupo A quanto no grupo B. As entrevistas sugerem, porém, que há uma identificação maior dessa elite com o segundo grupo, manifesta principalmente em torno da liderança de Dilceu Rossato, o produtor rural que comandava a prefeitura na administração anterior. Mas é difícil visualizar a participação dos grandes produtores rurais no processo político local, pois, quando confrontados com a questão, são raros os atores com respostas mais incisivas quanto à intensidade dessa participação. A maioria faz apenas referências a formas tradicionais de envolvimento das elites econômicas na política, como o financiamento de campanhas e o apoio explícito a um ou outro candidato durante o período eleitoral.

R: A participação dos nossos produtores, ou seja, do pessoal do agronegócio dentro da política é muito complicada. Até pela forma cultural. A cultura deles não favorece. Eles não têm o amadurecimento de que a política está interligada com o agronegócio, ou seja, para eles, eles têm uma independência. Basta votar, eleger, não cobrar, não fiscalizar, mais nada. O que eles pensam a respeito da política é isso. Até porque aprenderam isso: a política é algo que não traz benefício às pessoas que não tenham ligação direta com ela. Ou seja, quem tem que responder pela política é quem está lá no poder. Os agricultores têm que produzir e vender.

Entrevistadora: Os produtores, eles se envolvem na política, tentam eleger prefeito, vereadores?

J: Envolvem-se, opa!

Entrevistadora: Envolvem-se como?

J: Colocam pessoas voltadas para o agronegócio, vereadores, o candidato a prefeito.

F: Bom, o nosso grande PIB aqui é do agronegócio. Então, isso é automático. O nosso poder econômico é do agronegócio. Então, é claro que dominam, que mandam. Porque o PIB de Sorriso, eu não tenho dados concretos, mas eu acho que acima de 80% do nosso PIB são do agronegócio. Então é claro que nós temos sempre um poder de fogo grande em cima de candidatos. E essa demanda de quem vai, quem não vai, e como fazer e como não fazer. Nem se discute. Este poder nós temos na mão. Porque somos o que gera a grande riqueza do município.

Entrevistadora: E a política? Como vocês participam da política local?

D: As entidades não se envolvem partidariamente.

Entrevistadora: E os produtores?

D: Aqui, quase na totalidade, porque a essência do município é 90% de pessoas do agronegócio.

O: De forma efetiva, eles participam numa forma efetiva, discutem a política, gostam da política, é óbvio. Vieram pra cá, abriram suas terras e se sentem parte efetiva do desenvolvimento da sociedade. E, obviamente, há uma participação bastante grande no processo de discussão política do município por parte dos proprietários de grandes áreas. De uma maneira geral, no município há uma participação bastante efetiva dos agricultores.

Entrevistadora: Mas eles participam como? Participam como candidatos, participam financiando, participam como?

O: Participam como candidatos, como o ex-prefeito, que é agricultor. Eles têm participado, sim, da política como candidatos. E também na discussão. E claro, obviamente, acabam se envolvendo na estrutura...

Entrevistadora: Os grandes produtores daqui de Sorriso se empenham em eleger o prefeito e os vereadores da cidade?

C: Não muito, não muito. Aqui, o prefeito foi eleito basicamente pelo pessoal mais pobre, da periferia. O empenho (dos produtores) não é muito grande (...) Até porque, eu acho, a prefeitura não tem muita perspectiva de fazer alguma coisa pelo agricultor. Então geralmente, aqui, quem ganha a eleição é o prefeito populista (...), aquele do povão. O povão aqui é que define as eleições municipais.

F: Aí são formadas as parcerias, são partidos como no Brasil inteiro. Os partidos fazem as parcerias e aí, escolhidos seus candidatos, é “um Deus me acuda”. Todo mundo ajuda com alguma coisa, ou com palestra, ou com a participação, com outra. Todo mundo procura eleger aquele candidato que é escolhido por esta parceria. Então, a nossa colaboração, ela nunca veio em forma de dinheiro, sabe? Ela vem com prestação de serviço, com palestras dentro das fazendas, dando oportunidades para os candidatos se apresentarem dentro das empresas, dentro das fazendas e conversando, subindo no palanque, conversando. Enfim, manifestando uma vontade de esse candidato que estamos apresentando fosse eleito.

A: Participam financiando, participam no voto a voto. Mais nas eleições. No dia-a-dia, depois da formação das estratégias políticas, não é muito assim. Aí cada um vai cuidar da sua vida.

S: Eles ajudam na campanha. Eles fazem doações de soja, sacas, dinheiro...

Z: Eu não diria que eles se empenham, mas eles participam ativamente da política local. (...) Cada um com o seu partido investe da forma que pode, dentro da lei, é claro! (...) Eles participam dentro da legislação. A legislação permite que se doe um certo percentual, que eu não sei dizer quanto. Então, dentro da legislação, eles participam ativamente.

P: A grande maioria se empenha no momento da eleição. No calor da eleição. (...) Mas depois de passada a eleição, alguns, infelizmente, e não é só aqui, mas em todo lugar, (...) não têm a capacidade de descer do palanque político. (...) Mas a grande maioria, no dia seguinte, volta para as suas atividades. Eles são realmente muito focados.

T: Sempre trabalham. Têm o seu prefeito preferido, têm o seu lado político. Se envolvem.

Entrevistadora: Mas se envolvem como?

T: Se envolvem, ajudam. Têm mais simpatia por um lado do que pelo outro.

Entrevistadora: Pois é, mas como eles se envolvem nisso na prática?

T: Trabalham, pedem voto. Ajudam com a questão financeira. Desse modo.

É importante ressaltar, porém, que, na prática, a atividade política em Sorriso não se desenvolve de forma tão serena quanto sugerem as falas desses entrevistados. Nos Tribunais Eleitorais do estado e da União há uma série de processos envolvendo denúncias de compra de votos – acusação que partidários dos grupos A e B se fazem de forma recíproca – e uma série de irregularidades como abuso de poder econômico, falsos testemunhos judiciais e quitação de parcelas de financiamentos imobiliários em troca de apoio (“MPE oferece denúncia contra prefeito”, *Diário de Cuiabá*, edição de 15/03/2007, <<http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=280479>>, acesso em 22/08/2009; “Justiça inocenta Dilceu Rossato”, *Diário de Cuiabá*, edição de 27/10/2007;

<<http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=301540&edicao=11953&anterior =1>>, acesso em 22/08/2009; “Juiz condena ex-prefeito de Sorriso à inelegibilidade e multa”, <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1047705/juiz-eleitoral-condena-ex-prefeito -de-sorriso-a-inelegibilidade-e-multa>>, acesso em 22/08/2009). No tradicional vai-e-vem da Justiça brasileira, tais processos já resultaram na declaração de inelegibilidade de alguns políticos locais, situações que não detalho aqui pela impossibilidade de acompanhar o desenrolar dos recursos que ambos os grupos vêm interpondo ao longo do tempo. Para se ter uma idéia do ambiente político na cidade, basta lembrar, como relatam um dos representantes do Executivo e um outro ator local, que, no último pleito municipal, foi necessária a intervenção até federal para garantir que as eleições ocorressem em clima de normalidade.

P: Nas duas últimas eleições, foi muito forte a divisão social, a divisão econômica, a divisão cultural em Sorriso. Basta ver o resultado das eleições. Basta ver o processo como foi na última eleição. Com a presença em tempo integral, nas duas últimas 72 horas, na rua, da promotoria, da Justiça, da Força Nacional, da Polícia Federal... Para garantir uma eleição mais tranqüila. Nós estávamos indo assim, digamos... os ânimos chegaram a um estado de pé de guerra...

Entrevistadora: Me deixe te perguntar uma coisa: pesquisando na internet, eu vi uma série de matérias de denúncias, de um lado e do outro, sobre compra de votos, sobre abuso de poder econômico. Como isso acontece aqui nas eleições?

R: Aqui... (riso). É um dos problemas, é um dos maiores agravantes no município de Sorriso. (...) Na eleição passada (...) nós tivemos, assim, uma coisa fantástica, vergonhosa, porém, fantástica: a presença da Polícia Federal. É vergonhoso dizer que tivemos a presença da polícia para ter um processo eleitoral, quando se diz que estamos vivendo num país democrático.

Entrevistadora: Me conte esta história. Por que a polícia veio?

R: Em razão da compra dos votos. Se você analisar, se você pegar aí um período da história política do município de Sorriso, você verá, como você já disse que fez uma pesquisa e observou, que tem muita denúncia em cima da compra de voto. Ou seja, o uso do poder econômico aqui em Sorriso é abusivo, é abusivo. No período que antecedeu a esta gestão, (...) um dos caras que lá estava me disse a seguinte frase: “nós não queremos ninguém trabalhando para nós amanhã, para votar. Nós queremos pagar pelo voto e mandar ele para casa. Se ele votar conosco já é uma ótima coisa, se a gente conseguir 50% deste valor em votos, estamos tranqüilos! Então, a questão financeira em Sorriso em época de eleição é muito alta.

Entrevistadora: Mas a compra de votos sempre existiu?

R: Sempre existiu. E não é porque... Eu acho que a idéia de comprar votos já diz tudo para você sobre a forma que eles vêm a política em Sorriso. A partir do momento que você compra um voto, você não tem interesse nenhum pela população. Qual seu interesse pela população se você está comprando voto?

Entrevistadora: Mas a compra de votos acontece de um lado só ou dos dois lados?

R: Dos dois lados, dos dois lados. Quando se tem dinheiro, é dos dois lados.

Embora a compra de votos, assunto corriqueiro nas conversas informais mantidas com moradores locais só tenha sido explicitamente abordada por este último ator, considero-a importante por uma referência encontrada na literatura sobre as cidades da região: a de que nesse tipo de município, a elite do agronegócio viria recorrendo a algumas práticas adotadas pelos antigos coronéis. A referência soa como sugestão de continuidade de comportamentos arcaicos típicos da elite agrária tradicional brasileira, de alguma forma relacionados à questão da propriedade da terra. A irregularidade, contudo, não me parece comportamento específico da elite do agronegócio, dado que ambos os grupos trocam acusações entre si, manifestas nos

processos levados à Justiça Eleitoral. Mais uma vez, entendo a questão como reprodução local de práticas arraigadas na política nacional, particularmente em lugares de baixa diversificação econômica. Como dito anteriormente, essa característica leva os recursos financeiros a se concentrarem em poucas mãos e inibem o florescimento de um ambiente mais plural de poder, pelas limitações à ascensão de líderes políticos e sociais não-oriundos das classes mais abastadas.

A despeito das irregularidades, os entrevistados não identificam demandas expressivas da elite empresarial rural junto ao poder público municipal. Ou seja, não estabelecem uma conexão entre o envolvimento eleitoral e os interesses econômicos destacados na literatura, ressaltando sempre que os grandes embates envolvendo o agronegócio se travam na esfera federal. No geral, quando falam de interesses dos grandes produtores junto ao poder público municipal, há apenas referências à manutenção das estradas e a obras convencionais de infraestrutura urbana, como a construção de um aeroporto e de um parque de exposições. A atuação do poder público local, na realidade, tem sua importância associada apenas ao pequeno produtor e à agricultura de cunho familiar.

G: Basicamente, nós estamos procurando que eles façam as manutenções nas estradas do município. Isso é fundamental para o produtor rural. E agora, mais especificamente, nós estamos tratando de uma estrutura para um Parque de Exposições, que Sorriso não tem. Então, esse é um outro assunto que nós estamos tratando junto à prefeitura. Por enquanto, se resumiria nisso.

F: A verdade é o seguinte: hoje, os recursos vêm destinados. Então vêm tantos por cento para a educação, tantos por cento para a saúde, tantos por cento para isso. Então, não sobra muita coisa para o prefeito aí fazer grandes obras. Mas precisa aplicar na educação? Precisa. Precisa aplicar na saúde? Precisa. Aplicar em moradia? Precisa. Então, o resto é cuidar das estradas. E isso o nosso prefeito tem feito muito bem.

C: O governo municipal praticamente cuida de educação, saúde... essas coisas. Porque não há potencial para nos ajudar. A Secretaria de Agricultura aqui é pequenininha. Então, ela ajuda os assentados, ajuda uma chacarazinha e tal. Ela não tem potencial. (...) Para a agricultura maior, o empresariado, ela (prefeitura) praticamente não existe. O agricultor não tem como se socorrer na prefeitura.

X: Aqui? Aqui, o que a gente quer? As estradas boas. O agricultor não quer muita coisa, quer estrada, só. A agricultura de Sorriso é muito forte, entendeu? É tudo médio para grande, não existe pequeno produtor. São poucos os pequenos produtores, a maioria dos produtores tem estrutura própria em suas fazendas. O que eles querem é só estrada. A prefeitura aqui até ajuda a agricultura, mas é mais agricultura familiar, para ajudar mais os pequenos. Aqui deve ter um assentamento, dois assentamentos. Aí sim, a prefeitura tem que ajudar esse pessoal.

M: Num passado recente (as demandas para o poder público municipal) eram estradas. Hoje, temos esse problema saneado. Já houve asfaltamento nas estradas do município, com participação do governo, do estado e de alguns empresários bem-sucedidos. Hoje, está resolvido.

Se não há demandas específicas para o poder público municipal, por que, então, os grandes produtores se empenham em eleger prefeitos e vereadores no local? Confrontados com a questão, são raros os atores que associam a participação da elite empresarial rural a interesses de cunho econômico ou a possíveis benefícios oriundos de corrupção. É possível que alguns tenham se absterido de tocar no assunto pela falta de intimidade com a

entrevistadora, por medo de se comprometer ou pela inibição e receio gerados pelo gravador. O fato, contudo, é que esse tipo de associação foi feito por apenas 3 entrevistados, cujas falas considero importante registrar para evitar o risco da crítica de uma avaliação ingênua acerca da percepção dos atores locais.

R: A participação dos produtores do agronegócio aqui, na maioria das vezes é financeira. Participação financeira. Essa prática em Sorriso já se tornou meio natural. Essa participação do produtor rural do agronegócio. Eles chegam, negociam. Há uma negociação por trás com interesses para se fazer esse financiamento. A partir daí, eles têm a sua participação direta na política. Mas assim... eles contribuem para depois reaver isso de uma outra forma.

Entrevistadora: De que forma?

R: Ah, com certeza favores, né?

Entrevistadora: Que tipo de favor?

R: Ah, como que nós tivemos aí (...). A família “X” deixou de pagar os seus impostos, seus IPTUs, em razão de favores. Isso passava de 1 milhão de reais. Porque eles fizeram um investimento alto, mas que não chegava ao valor dos IPTUs. (...) Fizeram investimento na campanha política.

Entrevistadora: Mas eles ganharam isenção do IPTU?

R: Sempre há essas negociações. Eu quero crer que nessa administração não é diferente. Nessa administração não é diferente. Como em nenhuma outra fora diferente. Eles têm interesses. Vêm, brigam, investem. E a participação deles é muito ativa. Nem todos, óbvio que não. Mas os que estão militando politicamente, eles têm interesses. Interesses grandes. Não têm interesses pequenos.

Entrevistadora: Fale um pouco desses interesses. Que outros interesses eles têm?

R:(...) Estando aqui dentro (sobre a participação de grandes empresários do agronegócio nos quadros da administração municipal) é muito mais fácil conseguir agregar valores à sua empresa. Ou seja, é muito mais fácil ele ir negociar com pessoas para a aquisição do seu produto. Para ele ter um aumento no seu segmento, é muito mais prático.

U: Porque o Zé Domingos (referindo-se à percepção de que ele chegou pela primeira vez à prefeitura por influência de poderosos do Sul do Brasil), aqui existiram, existe até hoje, alguns produtores que tinham uma barganha. Eles faziam lá em prol dos seus interesses. Então quando eles trouxeram o Zé Domingos, se eu não me engano ele é agrônomo, (...) eles trouxeram para ele trabalhar aqui nas fazendas. E botaram ele para administrar.

Entrevistadora: Mas eles esperavam que benefícios?

U: Estes são muitos.

Entrevistadora: Mas me fale, por exemplo?

U: Sorriso arrecadava milhões de reais. Infelizmente, o nosso País é muito corrupto.

Entrevistadora: Como que os grandes produtores rurais participam aqui da campanha, da vida política?

N: Olha, eu diria que tem de todas as formas, tem aqueles que se envolvem mais diretamente por gostar realmente, por questão política, tem alguns que entram por questões particulares....

Entrevistadora: O que seriam questões particulares?

N: Nós temos muitos problemas de terra aqui. Questão de documentação. Isso não foram eles que criaram. Isso é uma questão do nosso País. Então, quando você investe em algum deputado ou prefeito... você quer alguma coisa em troca. Talvez uma facilidade pra abrir as portas mais facilmente em algum órgão competente para que toda a documentação saia antes que a do outro. Então, tudo isso é interesse próprio, né?

De forma geral, porém, os entrevistados vinculam a participação dos grandes produtores na vida política local a interesses de caráter mais geral, como o de eleger alguém capaz de garantir à cidade uma boa infra-estrutura urbana em termos de serviços e obras na parte social. Deve-se ressaltar, mais uma vez, que muitos se mostraram explicitamente pouco confortáveis em tecer comentários mais contundentes sobre a política local, sendo perceptível, no caso de atores que possuem negócios na cidade, o receio de ser associado ao grupo A ou ao

grupo B. A maior parte, contudo, justifica a ausência de interesses específicos pelo fato de os grandes produtores rurais contarem, particularmente, com a infra-estrutura necessária para o suporte à produção, não tendo, portanto, maiores demandas junto ao poder público municipal.

Entrevistadora: Qual a importância de conseguir eleger prefeito e vereadores representantes de vocês, se o senhor falou que o agronegócio não tem demandas específicas para o município?

F: Eu acredito que sem a política nós não vamos a lugar nenhum. Então, o prefeito é muito importante para nós, assim como a Câmara Municipal de Vereadores, ela é muito importante. Até porque em municípios como Sorriso a gente tem acima de R\$ 80 milhões de arrecadação ao ano hoje, muito dinheiro para ser aplicado. E nós somos da opinião de que temos que escolher pessoas muito sérias, pessoas muito honestas, que tenham interesse realmente de aplicar esses recursos em coisas que venham em benefício da sociedade. (...) Eu nunca posso chegar e falar: “agora eu vou no prefeito e vou fazer meu pé de meia aqui”. Isso até tem acontecido muito pelo Brasil afora. Mas aqui em Sorriso nós temos trabalhado muito para colocar gente dinâmica e gente séria. (...)

T: (...) A maioria dessas pessoas tem os bens delas investidos aqui em Sorriso. Todos nós queremos que Sorriso vá bem. Então, nós queremos um bom administrador na prefeitura. Uma pessoa que pense no futuro de Sorriso. Porque nós que vivemos aqui, não queremos que a cidade vá mal. (...) Eles (os grandes produtores) têm interesse em colocar uma pessoa séria dentro do poder, não uma pessoa que vá lá fazer politicagem. Coisas que Sorriso não merece. Então por isso eles se envolvem na política e ajudam.

J: Para dar aporte para quem está produzindo e também quem não está produzindo, mas faz parte daquele cenário. (...) A pessoa que entrar lá tem fazer a coisa andar, porque interessa a todos, não é só ao agricultor.

S: Na verdade, eu não vejo nenhum interesse maior, porque eles não dependem da prefeitura. As estradas estão prontas, são cascalhadas, os bueiros já estão lá. (...) Na verdade, não existe interesse individual, particular. Eles não dependem da prefeitura para nada, eles têm a propriedade deles com tudo já. (...) Não vejo que ele vai ter um apoio mais direito da prefeitura porque ele está apoiando A, B. É mais uma questão de partido. (...) A maioria dos produtores que contribuem nas campanhas, até nessa última mesmo, é por gosto mesmo. Fazem essa doação querendo que o candidato ganhe e faça benefícios para o município.

Z: Olha, interesse financeiro eu não acredito não. Até porque eles são pessoas independentes, que não precisam de favor da prefeitura. Se fosse o caso... mas não. Eles são independentes, não precisam disso. Eu acho que mais uma birra local. Tem dois grupos e, desde que eu estou aqui em Sorriso, sempre há uma disputa bastante acirrada na eleição. Porque se divide: fazendeiros para um lado, fazendeiros pro outro; agronegócio pra um lado, agronegócio para o outro. Então, há um acirramento mais pro pessoal do que propriamente para tirar proveito de qualquer coisa, porque eles não precisam.

L: (...) Quando a gente fala de grandes produtores, logicamente a gente está falando de grandes patrimônios. Então, esses grandes patrimônios que existem aqui em Sorriso não estão diretamente ligados a benefícios ligados ao poder. (...) No caso da estrutura, muitos produtores têm equipamento próprio de fazer estrada. Então, as grandes propriedades têm essa estrutura e dependem pouco do poder público. E por isso têm pouco interesse também pela vida pública.

M: De certa forma, são visionários e querem colocar alguém que está mais próximo do objetivo coletivo da cidade. (...) Eu vejo como empresário. (...) Eu, como empresário, quero que o meu município vá bem, porque eu tenho meus investimentos aqui, tenho minhas propriedades. Eles também têm suas propriedades. E grandes propriedades. Então, eu acredito que eles olham e buscam um perfil, aquele que vai melhor representar e melhor atender à legislação, às leis, fazer com que o município ande. Enquanto eles pagam os impostos dos seus grandes empreendimentos, precisam de alguém que faça o social, que faça a educação, que faça o transporte, que aplique na saúde pra que dê infra-estrutura para o município.

N: Eu não vejo assim em cima de outra questão (foi o ator que se referiu a interesses relacionados à regularização de documentos ligados à terra). Eu não consigo imaginar outra questão de interesse. (...) São pessoas que querem pessoas sérias no poder, pra que possam desenvolver o município, dar condições até pra essas pessoas menos favorecidas, pra que tenham segurança lazer, um conforto. (...) Eles não querem um desenvolvimento direcionado pra eles. Eles já têm, são pessoas bem estruturadas. (...) Eles não precisam da vida pública, eles não precisam de nada do público para se manter. Eles têm os seus recursos. O que eles querem? Eles querem que dêem condições às pessoas menos favorecidas. (...) Não assistencialismo, mas a geração de empregos e renda.

Confrontados com a questão do porquê do empenho eleitoral, alguns entrevistados também fazem referências aos laços pessoais e de afeto criados pela maior proximidade entre os atores no âmbito local. Da mesma forma, deixam emergir percepções ligadas ao poder social, no caso destacando a ambição ou simplesmente o *status*, traduzido pela oportunidade de aparecer na mídia ou a vaidade de ocupar cargos locais importantes. Ou seja, sugerem que esse empenho se guia não em função apenas de interesses particulares de cunho econômico ou de preocupações genuínas com a boa administração da cidade, mas também por relações familiares e de vizinhança, bem como pela questão simbólica da manutenção do poder.

X: Porque é amigo, porque é cidade pequena. (...) A maioria aqui ajuda porque são pessoas que têm... eles não precisam, eles não precisam ficar pedindo. Mas têm aquela amizade, o pessoal é amigo desde o Sul. A maioria das pessoas que mora aqui veio conosco, viemos juntos para cá. É a amizade. “Ah, vou eleger ele porque é meu amigo, porque é meu compadre”.

C: Ambição pelo poder. Eu acho que é a ambição pelo poder, não é? Todo mundo quer ser...

F: É briga pela liderança, disputa pelo poder...

S: Eu acredito que esse interesse pode ser: “quero ajudar esse fulano porque é meu conhecido, é meu amigo”. O poder fascina as pessoas.

R: Alguns até com interesses de *status*. Você pega uma pessoa que vende, vamos colocar, por baixo, 10, 12 mil por mês e ficar trabalhando numa secretaria, ganhando 5, 7 mil reais? Ficar gastando o dinheiro dele para quê? Simplesmente ele pode aparecer na mídia o tempo todo como alguém influente. (...) O que eles querem é ter *status*, o que querem é *status*: “eu fui prefeito da cidade maior produtora de grãos do mundo”, “eu tenho lá meu certificado por ter sido vereador do período tal ao período tal”.

Observa-se, nas falas de alguns, como sugere a literatura, a idéia de que os produtores rurais, e neste ponto verifica-se uma espécie de fusão entre o grupo e os sulistas de forma geral, ver-se-iam a si mesmos como mais qualificados que os demais para conduzir o destino do município – as tais elites iluminadas citadas no Capítulo III. Alguns parecem comungar, também, da idéia de que os produtores se saíram melhor quando estiveram à frente da administração municipal, desempenho não compreendido pelo “povo”, o qual seria muito afeito a aceitar manipulações políticas.

U: Na vida política, quem criou isso daqui foi o sulista. Quem construiu Sorriso foi o sulista. E só se desenvolve quando o sulista pega, porque eles colocaram esse caboclo (o prefeito Chicão Bedin) de cobaia aí, que isso é uma cobaia deles. (...) Eles colocaram esse cidadão de cobaia deles e taí a cidade à mercê da dengue, à mercê de não sei o quê. Você já viu dengue na seca? Nós estamos vendo pela primeira vez.

Entrevistadora: Por que eles (o grupo B) não ganharam a eleição se fizeram tanto trabalho social?

S: Eu entendo que o povo não tem cultura o suficiente para saber diferenciar, em uma campanha política, quem está falando a verdade e quem está apenas falando para ganhar o voto, falando para diminuir o trabalho do anterior. E esse trabalho de marketing foi fundamental. O grupo que está hoje no poder fez um trabalho de melhor qualidade na questão de propaganda, publicidade e marketing político. (...) Talvez, acho que o marketeiro conseguiu ludibriar as pessoas. E acabaram trocando o voto.

E: O Otaviano (Pivetta) foi prefeito em Lucas (do Rio Verde); o Marino Franz hoje já é reeleito aqui em Lucas e a coisa anda. A coisa anda. Pra você ter um exemplo do estado de Mato Grosso: desses municípios aonde (...) o prefeito era um agricultor, a coisa andou, né? (...) A gente fala pro povo e o povo não enxerga! Esse prefeito que saiu fez asfalto aqui de graça nos bairros mais carentes. O que esse povo quer? Saúde, escola, tudo andando 100%, sem dengue, sem nada. O povo acha que não está bom?

Q: Toda aquela disputa que tem não é nem tanto pelo interesse de definir a classe, a questão econômica por si só. (...) Em Sorriso é mais mesmo, digamos assim, questão de ego. Porque eles têm o poder econômico, e não é só em Sorriso, mas em qualquer lugar, automaticamente eles teriam que ter o poder

político. Por isso que há uma participação tão forte neste sentido. Não tanto pelo interesse econômico, da classe. Mas mais por uma questão de identidade étnica, de origem, de entender que no meio deles ali é que estão os melhores na visão deles para administrar a cidade. O resto da sociedade não teria, digamos assim, essa capacidade. (...) Eu vejo que é mais uma questão de ego, de identidade, de origem.(...) Ser do Sul, ter uma formação maior. (...) Até porque isto é uma questão européia. Está no DNA deles. O italiano, o alemão... esse europeu. A gente percebe isso muito forte. Juntando essa origem com a questão econômica e terem sido os fundadores faz, em grande parte, com que eles se sintam em um nível superior.

Embora transpareça em algumas entrevistas a idéia de que a elite empresarial rural reúne melhores condições para conduzir o cotidiano e o futuro da cidade, e muitos afirmem que a administração anterior, comandada por um produtor, era melhor para o agronegócio local, ninguém consegue apontar ao certo quais foram os benefícios efetivos para o setor. Resumem-se, na verdade, à questão das estradas ou as aspectos de caráter mais gerais envolvendo, por exemplo, investimentos em saúde e limpeza urbana. Ou seja, a obras sem conexão direta com o agronegócio, de interesse da população geral. Outros, ainda, dizem claramente não ter percebido qualquer tipo de mudança.

Entrevistadora: O que muda na política local se um agricultor ganhar a prefeitura?

B: Que nem o Rossato, né? Ele tinha ganhado, mudou muita coisa.

Entrevistadora: O quê, por exemplo?

B: Deixa em pensar um pouco... ah!... ele defendeu tudo sobre a agricultura... (risos) Agora você me pegou.

Entrevistadora: Mas teve alguma mudança quando o prefeito era produtor rural?

U: Teve.

Entrevistadora: Qual?

U: Assim, para as empresas do agronegócio em si, a facilidade foi muito maior. Primeiro, no interior, as estradas nunca estiveram tão boas como na época do ex-prefeito, que era produtor rural. Ele conseguiu alguns benefícios junto ao governador do estado. Por exemplo, há 5 anos, você não conseguia ir a Boa Esperança em menos de meio dia, por causa da chuva. Com algumas parcerias com o governo federal, trouxe esses asfaltos que você vê pra todo lado. As estradas do interior estavam uma maravilha. Hoje, está tudo sucateado. (...) Então, essas foram algumas das vantagens do prefeito que na época era produtor rural. Ele entendia a vida no campo, diferente de hoje, que nós vemos a cidade suja, que nós vemos a cidade sem recolhimento de lixo, que nós vemos a cidade com as máquinas sucateadas, com as estradas todas detonadas.

E: Olha, eu diria que alguma coisa mudou sim. Agora mudou pra pior, porque quem entrou aí (...) está deixando muito a desejar. Antes era um agricultor, um administrador. E esse vem do ramo madeireiro e parece que a coisa não está andando. Não tem aquele sincronismo com o agronegócio como tinha o prefeito anterior.

Entrevistadora: Mas para o agronegócio mudou alguma coisa quando a cidade foi administrada por um agricultor?

J: Mudou muito.

Entrevistadora: O que mudou?

J: Na parte de saúde, na parte de educação (...) remédios. Hoje o pessoal está reclamando muito. Nós tínhamos extinguido a dengue. Hoje, Sorriso está tomada de dengue, inclusive dengue hemorrágica.

Entrevistadora: Na última administração, que tinha um produtor como prefeito, mudou alguma coisa para o agronegócio?

D: Não. Nada. O primeiro prefeito, que ficou 12 anos, é agrônomo (...), que devia focar a agricultura em primeiro plano. Não fez isso. Daí veio o Rossato, agricultor forte, pessoa maravilhosa, honestíssimo. Administrou razoavelmente bem, mas, na agricultura, nessas questões, foi um zero à esquerda. Agora temos um madeireiro que também não está fazendo nada. Não tem nem Secretário da Agricultura. Todos os prefeitos são meus amigos e eu os acho pessoas maravilhosas. Mas como gestores para o agronegócio, são zero à esquerda. Podiam ser zero à direita, né?

Na verdade, há um amplo entendimento entre a maioria dos atores locais, particularmente os produtores, de que o poder público municipal não consegue operar em sintonia com o agronegócio, de forma a propiciar o desenvolvimento da cadeia, ao contrário do verificado em outras cidades da região, como Lucas do Rio Verde. Houve, ao longo das entrevistas, diversas referências a investimentos no setor perdidos para outros municípios, embora todos culpem a administração municipal sem saber apontar, concretamente, o que ela deveria ter feito para Sorriso prevalecer na disputa. Esse tipo de acusação não se dirige ao grupo A ou ao grupo B, mas à prefeitura de forma geral. Entende-se, ainda, que a administração municipal isenta-se de algumas responsabilidades que seriam suas, transferindo-as para os produtores rurais.

E: Eu sinto uma dificuldade, porque até o prefeito andou falando esses dias que os agricultores têm dinheiro e eles que se virem pra fazer as coisas. Não há uma coisa harmoniosa entre o agronegócio pra se trabalhar num único objetivo, que é desenvolver o município no todo, numa coisa com harmonia entre administração e agronegócio, essas coisas. Então, às vezes, fica muito a desejar.

Entrevistadora: Então, agora vamos falar um pouquinho sobre a cidade. Vocês têm demandas para o poder público municipal?

D: Não. Infelizmente não. Por que não tem demanda? Não. Não é porque não tem demanda. É porque no nosso município (...) nós temos uma dificuldade enorme, desde o primeiro mandato até hoje, com a Secretaria da Agricultura. (...) Acho que nós temos a pior Secretaria de Agricultura dos municípios do Estado de Mato Grosso.

Entrevistadora: Por quê?

D: Por falta de visualização dos nossos feitos anteriores e do atual, que não vêem a importância do agronegócio.

Entrevistadora: Por que a secretaria é ruim? O que a torna ruim?

D: Porque o Executivo não dá a sustentação financeira para que o Secretário de Agricultura tenha possibilidade de agir. (...) Nós devíamos fazer só a parte do produtor, das esferas do produtor, e acabamos fazendo toda a parte que caberia à Secretaria da Agricultura.

Entrevistadora: Por exemplo?

D: Por exemplo: problemas de logística, problemas de melhoramentos das estradas, problemas como a produção do município, orientação de armazéns, da necessidade e da importância de fazer associativismo de grupo, fazer cooperativas, construir armazéns, ao invés de depender das multinacionais, das empresas. Em termos de ir em busca de procedimentos corretos dentro da propriedade na questão ambiental, na orientação de produtividade de pequenas propriedades. Tudo isso é questão do município. Fazer com que o produtor melhore nas questões do trabalho escravo, dos empregados, do procedimento das leis trabalhistas. A prefeitura deveria disponibilizar cursos de orientação ao pequeno produtor e não faz nada. Por quê? Porque nós, como entidade, estamos fazendo esse papel que era da Secretaria da Agricultura na orientação da totalidade de problemas do produtor dentro do perímetro urbano. Nós, com todo esse potencial, não temos a certeza de qual é a área do município já aberta, qual é a área de produção de soja, quanto temos de gado, quanto plantamos de milho, quanto plantamos de arroz, quanto plantamos de algodão, qual a área de pastagem. Isso é dever do município ter em mãos, até para informação e orientação.

Entrevistadora: Não tem?

D: Não tem nada. Aliás, já fazem 8 meses do novo prefeito e nós nem temos Secretário de Agricultura. A pasta está desocupada. Pode uma coisa dessas?

U: A administração municipal, principalmente a de Sorriso, o que interessa para ela é a arrecadação no final do mês. Ela não tem nenhum tipo de interesse em ajudar, em vir aqui, em sentar. Eu te digo o seguinte: em 5 anos, nunca recebi um comunicado, um chamamento da administração nos convidando para uma roda de conversa, para tentar melhorar isso aqui. (...) Os prefeitos de Sorriso, eu não vou falar nem desse, nem do outro, eles não têm nenhuma preocupação em fazer uma parceria, eles não têm essa coisa. Eles querem saber de arrecadar e eu não sei o que eles fazem com o dinheiro, porque na cidade não aparece nada. Então, eu te garanto que se você for em todas as empresas de Sorriso, você não vai achar uma que diga que, em 4 anos, esse prefeito veio aqui, sentou e pediu alguma sugestão. (...) Eu

acho que eles têm medo de vir aqui e ter que cumprir com alguma obrigação. O poder público é muito deficiente nisso. O poder público não tem a iniciativa privada como um parceiro. Ele quer saber de recolher o imposto dele e bola pra frente.

U: Nós tínhamos algumas empresas que vinham se instalar aqui, mas nós estamos perdendo. Nós perdemos a EMBRAPA para Sinop, por falta de interesse do poder público. Nós perdemos, agora por último, bom a Sadia veio aqui, fez proposta, mas não ficou. A Perdigão fez proposta. (...) A Bunge já tinha terreno comprado aqui, para instalar frigorífico do porte da Sadia de Rio Verde. O poder público jogou fora.

J: Olha, Sorriso tem 23 anos de emancipação política. (...) O primeiro candidato eu acho que ficou dois anos no cargo. Depois teve um rapaz que ficou três mandatos, doze anos. Agora também teve um outro agricultor. Neste período, só ficaram dois agricultores. O outro era agrônomo, mas voltado mais para problemas sociais do que para a parte do agronegócio. Então, nestes doze anos, deixamos a desejar nessa parte do agronegócio.

Trabalhos acadêmicos realizados em Sorriso sugerem um processo de captura do poder público local pela elite do agronegócio, que mais uma vez, gostaria de ressaltar, parece ser tratada nestes estudos como sinônimo do que classifico aqui como elite empresarial rural. Por meio do acesso à prefeitura, essa elite conseguiria fazer com que, nas políticas públicas municipais, os interesses econômicos se sobreponham aos interesses da população em geral. A análise dos dados fornecidos pela Prefeitura quanto ao orçamento, porém, não confirmam a preponderância sugerida. Tanto na administração anterior, quando o prefeito era produtor rural, quanto na atual, áreas sociais como educação e saúde foram as que receberam maciçamente os investimentos públicos locais, até mesmo em função de exigências constitucionais. Nas duas situações, a agricultura ficou com apenas 2% das inversões, percentual inferior até ao da indústria (3%). E não me soa correto associar os gastos em transporte, por exemplo, apenas aos interesses do agronegócio, dado ser este tipo de infraestrutura fundamental para qualquer tipo de município (TABELA 15).

TABELA 15
Orçamento da Prefeitura de Sorriso
(2006 e 2009)

Gastos por funções	2006 (R\$)	% no total	2009* (R\$)	% no total
Educação	17.434.400,00	29	31.985.000,00	32
Saúde	10.454.000,00	17	20.525.000,00	21
Urbanismo	6.778.000,00	11	11.180.000,00	11
Transporte	6.620.000,00	11	5.780.000,00	6
Administração	5.933.600,00	10	9.895.000,00	10
Legislativa	3.100.000,00	5	4.700.000,00	5
Assistência Social	2.651.000,00	4	5.915.000,00	6
Indústria	1.872.000,00	3	3.330.000,00	3
Agricultura	1.254.000,00	2	2.305.000,00	2
Trabalho	-	-	50.000,00	0
Habitação	1.170.000,00	2	-	-
Comércio e Serviços	705.000,00	1	570.000,00	0,6
Segurança Pública	465.000,00	1	240.000,00	0

Desporte e Lazer	460.000,00	1	1.020.000,00	1
Cultura	399.000,00	1	935.000,00	1
Gestão Ambiental	302.000,00	1	420.000,00	0,4
Encargos Especiais	220.000,00	0	985.000,00	1
Reserva de Contingência	25.000,00	0	25.000,00	0
Direitos da Cidadania	-	-	140.000,00	0
Total	59.973.000,00	100	100.000.000,00	100

Fonte: Atualizado pela autora a partir de Silva (2007: 74) e de informações da Secretaria Municipal da Fazenda.

* Até setembro de 2009

Não foi constatada, ao longo da pesquisa de campo, nenhuma situação de choque entre os interesses dos grandes produtores rurais e os interesses da população em geral, capaz de gerar disputas mais acirradas em torno de alguma política pública específica. Porém, como discutido ao longo do Capítulo III, na literatura acadêmica, a participação popular é considerada fundamental na definição de como se dá a relação de forças entre os diferentes atores em condição de interferir no processo decisório municipal. Assim, considero importante observar que a sociedade local, assunto abordado a seguir, parece apresentar um baixo nível de participação política, traduzido na inexistência de movimentos sociais organizados, capazes de unir grupos em torno de reivindicações comuns. Ou seja, a impressão é de que ela se ressentir de um baixo estoque de capital social, situação que talvez iniba o surgimento de disputas mais visíveis com as elites locais. Se a participação não chega a se efetivar, é possível que muitas tensões permaneçam submersas, sugerindo uma convivência mais pacífica do que realmente é.

1.3.5. A participação da sociedade civil

As menções apaixonadas que moradores comuns de Sorriso fazem aos grupos A e B nas mais diferentes situações tende, à primeira vista, a sugerir um grau razoável de engajamento político da população. A impressão, porém, dissipa-se assim que se busca identificar algum movimento social forte ou atuação sindical de expressão: há apenas referências imprecisas a entidades como o Lyons e Caminho da Luz, de caráter humanitário e social, ou ao CAT, a ONG empresarial votada para a difusão de técnicas de plantio ambientalmente corretas na região. Espontaneamente, os entrevistados não estabelecem relação entre a pergunta e a vida política local. Quase não há referências nem mesmo ao papel das associações de bairro, tradicionalmente mais atuantes em boa parte dos municípios brasileiros. De maneira geral, a percepção é de que a população só se envolve de forma

efetiva no processo eleitoral, quando os ânimos chegam a se exaltar, eximindo-se depois de cobranças mais incisivas junto ao poder público local.

R: Se você chega aqui no período eleitoral você fala: “nossa, como esse pessoal está imbuído com o processo político do nosso País”. Mas é só naquele período. Por 90 dias é uma briga intensa. Chega ser uma coisa perigosa, porque as pessoas se entregam de corpo e alma em razão do processo político. As 3, 4 noites que antecedem o dia das eleições são noites perigosas, porque são veículos circulando pela cidade inteira, a cidade não dorme.

F: Se perguntar o nome do prefeito para a metade, não sabem o nome do prefeito. (...) Eu acho que participa muito pouco (...) após a eleição. Durante a eleição, é uma guerra. Acabou a eleição, o cara já ganhou? Ganhou. Meia dúzia de foguetes e ali morreu. Acabou.

Z: Eu acho que deveria participar mais. Não deixar a participação só em época de eleições, que é realmente o que acontece.

Z: As associações de bairro funcionam de forma precária, porque o cidadão que se elege presidente, ele tem que sobreviver. Não existe ainda mecanismo que permita que ele se dedique somente a isso. Então, essas associações funcionam de forma precária. Outras associações que tem aqui, como Lyons, (...) têm ajudado muito, a Caminho da Luz funciona bastante. As Igrejas Evangélicas, principalmente, têm feito um trabalho social muito forte.

Segundo definição de um dos atores, em Sorriso, os movimentos envolvendo a sociedade civil estão sempre atrelados a interesses partidários e as poucas ONGs existentes – os entrevistados só souberam apontar o CAT e uma outra, voltada para a duplicação da BR-163 – não conseguem na mídia local visibilidade suficiente para levar suas bandeiras à população. Embora muitos associem o baixo nível de participação ao desinteresse característico da população, verificado também em outros municípios, ou à falta de fé quanto às potencialidades da ação coletiva em suscitar respostas concretas por parte do poder público, há, dentre alguns entrevistados, uma idéia que parece bem forte no imaginário local: a ausência de engajamento cívico do cidadão sorrizense refletiria o caráter capitalista da cidade, onde o foco da vida seria o trabalho, tornando o tempo escasso para atividades sociais e/ou de recorte reivindicatório.

S: Não existe nenhum grupo apartidário forte dentro do nosso município.

Entrevistadora: Não tem movimento social aqui?

S: Os movimentos sociais são sempre atrelados a movimentos políticos. As nossas ONGs aqui, até existem uma ou outra. Mas elas não têm força de atuação dentro da nossa mídia. O pessoal da nossa mídia aqui não dá muita bola pra elas não.

Entrevistadora: O pessoal da mídia aqui dá bola pra quem?

S: Aos políticos. A parte política aqui é uma coisa de louco.

N: (...) Você tem dificuldades de achar pessoas que acham tempo para participar. Quando você faz um convite para as pessoas, todo mundo não tem tempo. É uma dificuldade de tempo devido aos afazeres. Pra você montar hoje uma diretoria da Associação Comercial, talvez eu diria uma das entidades mais fortes do município, (...) para você conseguir 12 membros para compor a diretoria a cada dois anos, você tem que fazer uma via sacra na cidade à procura de pessoas.

Entrevistadora: Por que o senhor acha que a população não participa?

C: Eu não sei, o pessoal acha: “ah, vou pedir e não vou conseguir”. Porque todo mundo pensa assim, que é difícil. Mas falta muito espírito de luta. Eu acho que falta mesmo as pessoas acreditarem: “vou lutar, vou batalhar, vou querer”. Então, eu acho que é isso.

L: Eu acho que falta organização da sociedade, na base. (...) E a gente tem dificuldade de mobilizar. Eu creio que em outros municípios brasileiros não deve ser diferente. Como também devem ter os organizados. Depende do grau de informação e politização que as pessoas têm.

Entrevistadora: O Sr. acha que a cidade é pouco politizada?

L: Pouco. Na verdade, aqui o foco é o trabalho. Em função de ser uma cidade extremamente desenvolvida. Aqui as pessoas acham que, tendo condições, podem comprar saúde, educação, podem melhorar a segurança e perdem um pouco o interesse no que é público.

Grupos que no campo das políticas públicas poderiam, pelo menos teoricamente, ensejar disputas mais incisivas com os grandes proprietários de terra, como os trabalhadores e os pequenos produtores rurais, são vistos como fracos pelos atores locais. Isso, segundo eles, porque a cidade não enfrenta maiores pressões pela reforma agrária, em função de toda a terra já se encontrar ocupada e apresentar elevados índices de produtividade. E também pela falta de vocação natural da região para a produção em pequena escala, que dificultaria as tentativas de maior organização nos assentamentos, onde a maioria dos pequenos produtores permaneceria por períodos curtos de tempo, passando depois a desempenhar algum outro tipo de atividade profissional.

Entrevistadora: Vocês têm sindicatos fortes na área de trabalhadores?

L: Fortes não. Mas tem sindicato dos trabalhadores. Mas que estão mais ligados à questão... na verdade, é meio fictício. Existem porque têm que existir. Mas a atuação é muito fraca, muito insignificante. Nós temos aqui um segmento expressivo de trabalhadores, mas eles têm um perfil um pouco diferente. Não é um trabalhador braçal. Ele é especializado e tem que fazer um monte de cursos para operar as máquinas que são de altíssima tecnologia. É um trabalhador bem remunerado. Nós não temos aqui uma grande pressão na área relacionada à reforma agrária. Aqui não tem o pequeno produtor que produz na sua rocinha, 10, 30 sacas de arroz, feijão. Não tem aqui.

Entrevistadora: E nos assentamentos?

L: Existem aqui alguns assentamentos, mas que também, justamente em função da vocação do município de produção em grande escala, não duram muito. Depois de 1, 2 anos, eles vendem a terra e vêm para a cidade. Vão fazer outra coisa.

Os atores apontam novamente para a questão do capital social, dizendo que esses grupos têm, até mesmo, dificuldade para trabalhar o associativismo, não aderindo a projetos como a criação de cooperativas. Embora um dos entrevistados estime em 3.000 o número de trabalhadores rurais fixos no município, a informação do sindicato da categoria é de que apenas 300 são sócios efetivos. O baixo nível de adesão não sugere, de fato, que a entidade tenha grande força para liderar maiores batalhas reivindicatórias nos campos trabalhista e social.

Entrevistadora: O Sr. tem estimativa de quantos trabalhadores rurais há na cidade?

S: Pelo menos 3.000 trabalhadores fixos, fora os volantes. Pelo menos de fixo giram em torno de 3.000. Mas tem trabalhadores que são contratados para trabalhar na época de plantio ou de colheita. Então, eu não sei te dizer quantos, porque esses trabalhadores são contratados 2,3 meses. Depois é desfeito o contrato...

Entrevistadora: Vocês têm conflitos agrários aqui?

S: Conflito agrário nós também não temos. Na verdade, nosso município já está todo dividido, todas as áreas já têm escritura de posse ou escritura definitiva. Então, não existem áreas grandes que não estejam sendo ocupadas. (...) Como a reforma agrária tem que ser feita nessas condições...

Entrevistadora: E qual é a situação aqui dos pequenos produtores, de quem está nos assentamentos?

S: Nós temos uma dificuldade grande de socializar essas questões de produção, escoamento de produção, comercialização de safra, assistência técnica. Também em função das próprias idéias de próprios produtores. A gente tem tentado colocar na cabeça deles que o melhor caminho, e isso é um

exemplo no Sul, é o cooperativismo, associativismo e tudo mais. Mas aqui é bem mais complicado de se colocar isso em prática.

Entrevistadora: Por quê?

S: Não sei se é influência do individualismo do agronegócio, dos grandes produtores de soja, criadores de gado e tudo mais. Que talvez ele se espelhe nesses produtores achando que ele pode ser um dia, sei lá um, produtor de sucesso, como é um grande produtor...

Entrevistadora: Por que não tem cooperativa de pequenos produtores?

S: Tem uma no assentamento aqui, uma. São 2 assentamentos. Tem uma no assentamento aqui de Jonas Pinheiro, que é uma cooperativa de produção de farinha e não está produzindo farinha. Quer dizer, a instalação está lá, o prédio, as máquinas estão lá e não tem matéria-prima para moer, não tem mandioca para moer. (...) O que está faltando? O grupo de cooperativa e os outros assentados aderirem à cooperativa produzindo farinha o ano todo. (...) Essas questões de trabalhar em cooperação com o outro, o que a gente chama de cooperativismo, ainda é muito xucra aqui em Sorriso.

Quanto aos mecanismos institucionais de participação da sociedade civil no processo público decisório local, o primeiro fato a ser realçado é que a cidade não conta com o instrumento do OP. Este mecanismo é confundido por muitos atores, inclusive alguns que integram ou já integraram o Executivo e/ou a Câmara de Vereadores, com o Plano Plurianual (PPA), lei ordinária destinada à definição de diretrizes e ações estratégicas para os 4 anos da administração municipal. O OP também é muito associado pelos atores com a Lei Orçamentária Anual (LOA), que contempla um trabalho de visita aos bairros, por meio de assembleias/reuniões setorizadas, a fim de consultar a população sobre as prioridades de investimentos no ano. Trata-se, contudo, de uma consulta simples, na qual os moradores solicitam obras rotineiras, aparecendo, na listagem fornecida pela prefeitura, pequenas demandas como armários para salas de aula, disponibilização de vale transporte para aposentados e conscientização quanto aos focos de dengue. E mesmo nessas reuniões, de acordo com os entrevistados, é muito baixo o grau de participação.

Entrevistadora: Por que a cidade não tem Orçamento Participativo?

L: Isso depende do gestor. Nós estamos discutindo aí que o nosso PPA deveria ter chegado até 31 de julho e não chegou ainda. Então, depende do gestor. A Câmara, até pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tem que fazer audiências públicas.

C: Às vezes, quando se faz esse Orçamento Participativo, o povo não participa muito. Participa, mas muito pouco.

Entrevistadora: Mas aqui não tem Orçamento Participativo.

C: Tem.

Entrevistadora: Não.

C: Ele é obrigatório no Brasil inteiro.

Entrevistadora: O senhor está falando da PPA?

C: É.

Entrevistadora: Eu estou falando do Orçamento Participativo, aquele modelo que tem lá em Porto Alegre, em Belo Horizonte, em que você faz uma série de assembleias, as administrações destinam uma parcela dos recursos, uma fatia dos recursos para população decidir.

C: Mas é assim que é feito. Faz uma reunião em cada bairro, pega o presidente do bairro e vai saber o que o bairro quer naquele ano, não é? Então, isso aí é feito aqui. Só que esta participação não é muito grande. É mais o presidente do bairro e a associação do bairro que participam. Mas não é muito atuante.

X: (...) Geralmente eles fazem sessões, sessões itinerantes que vão aos bairros e vai lá o presidente do bairro e senta com pessoal e tudo e vai pedindo o que eles querem, tal e tal... Não vai ninguém.

Entrevistadora: O Sr. conhece a experiência de Orçamento Participativo de Porto Alegre, Belo Horizonte?

L: Conheço de ouvir falar. E na medida do possível, nós abrimos aqui. Nós fazemos audiências. (...) A gente faz várias audiências públicas e a população participa muito pouco.

Entrevistadora: Por que a cidade não tem Orçamento Participativo?

M: Tem. No passado não teve muito, mas hoje tem. Já aconteceu nesse município Orçamento Participativo. Eu vejo que na gestão passada não houve muito. Na outra gestão nós tínhamos Orçamento Participativo, que ia junto com o Plano Plurianual. Nós fazíamos esse levantamento e discutíamos. Já era um Orçamento Participativo.

Segundo um dos representantes do Executivo local, a cada 30 dias são promovidas reuniões com os presidentes de bairro – eleitos pela população –, à qual comparecem também o prefeito e os secretários municipais. Já para a LOA de 2009 – neste caso a consulta é anual – teriam sido realizadas 15 reuniões, envolvendo ao todo 44 bairros e dois distritos. Como se observa na sua avaliação, convergente com a de muitos dos atores locais, esse tipo de iniciativa é entendido como uma oportunidade adequada e efetiva de participação da sociedade civil nas decisões envolvendo o processo orçamentário municipal. Não parece haver entre os entrevistados uma idéia de participação que extrapole o caráter meramente consultivo da iniciativa. As entrevistas sugerem, na verdade, um descrédito quanto à capacidade da população de decidir de forma autônoma o destino de uma parcela dos recursos destinados a investimento.

O: Através da LOA, que é a lei de orçamento, como nós fizemos essa busca de informações em todos os bairros, (...) a gente vai montar um orçamento em cima dessas ações, tentando resolver toda essa demanda que a população espera. Então, automaticamente, ele se torna um Orçamento Participativo sim.

X: Na administração passada, o que nós fizemos? O prefeito fazia a reunião com o bairro, com as lideranças do bairro, e lá ele pedia o que o bairro queria. Faziam-se dez itens e passava para a prefeitura. E a prefeitura fazia as obras que a população queria. (...) Agora, se destinar um dinheiro para eles e eles fazerem, eu não sei se funciona, não. Eu acho difícil.

Passemos agora ao segundo mecanismo de participação popular apontado na literatura como instrumento de democratização do processo decisório no âmbito do município, capaz de oferecer à sociedade civil uma arma para se contrapor a possíveis tentativas de monopolização do poder por parte das elites locais. A prefeitura de Sorriso informa haver na cidade 12 conselhos paritários envolvendo o poder público e representantes da sociedade civil. Embora o número pareça expressivo, quase todos têm caráter apenas consultivo e não são associados pelos atores locais a qualquer iniciativa de maior expressão. Na realidade, a maioria nunca foi a uma reunião ou tem qualquer informação sobre o funcionamento desse tipo de mecanismo no âmbito local, havendo apenas referências superficiais aos conselhos tutelar e de segurança.

Como reconhece um dos representantes do próprio Executivo, tais conselhos existem mais de direito do que de fato, apresentando ainda uma atuação pouco significativa. Há de se ressaltar o desconhecimento generalizado dentre todos os grupos de atores locais acerca do que é decidido nas políticas públicas por meio desse tipo de mecanismo institucional de

participação. E que a maioria mostra descrédito quanto à sua real capacidade de promover o acesso da sociedade civil ao processo público decisório municipal. Seriam espaços, apenas, de ratificação de decisões tomadas pelo Executivo e o Legislativo.

P: Existiam alguns conselhos de direito já, mas não de fato. Alguns de direito e de fato, mas com uma atuação pífia. Então, nós estamos reconstruindo. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, por exemplo. Acredito que, dentre os conselhos, é este o mais importante. Pelo CONDES passam todos os projetos. Ele define, em última instância, a participação do município na transferência de incentivos, por exemplo, para a instalação de uma pequena, média e grande indústria. Vai daí até a implantação de um projeto, seja ele social, seja ele para a geração de emprego, para o trânsito, para a segurança pública. E também estamos reconstruindo a Comissão Normativa de Legislação Urbanística, que só existia no papel. E por isso se cometeram alguns absurdos em relação à nossa planta física. Então, nós estamos colocando todos os conselhos para funcionar. Alguns são deliberativos, outros apenas consultivos.

R: Olha é muito difícil ter a participação deles. Eles são constituídos, sim, mas, na maioria das vezes, ou sempre, eles não têm uma participação efetiva nas tomadas de decisões. As coisas sempre chegam já prontas. Aí, apenas, as pessoas vão administrar.

Y: Esses conselhos são meramente consultivos. Eles têm que participar do conselho, discutir um monte de coisa e depois têm que dizer amém para o Executivo. Vai você, mas eu não vou. Eu não tenho mais idade para ficar discutindo. Ou eles dão condições de deliberar, dão condição para trabalhar, e aí eu faço. Eu trabalho dia e noite por minha conta, em benefício da sociedade. Agora, ir lá para dizer amém para esses caras, não!

Entrevistadora: O senhor acompanha a atuação dos Conselhos Municipais?

C: Eu acompanho, mas pela imprensa. (...) Eles não convidam a gente e eu também não gosto de ir de metido. Então, a gente fica só observando de longe.

C: O Conselho Tutelar (...) por uma época funcionava muito bem. Hoje, eu sei que está uma bagunça. Eu vejo pela imprensa, porque eu não acompanho. Eu não sei o porquê (...) se não está tendo dinheiro, não sei o que está acontecendo. Sei que o Conselho está muito fraco. O pessoal reclama. Ainda hoje falei com uma senhora ali. Ela viu uma situação na rua, ligou para o conselho e o pessoal não veio atender. Na nossa época (...) o pessoal brigava e queria mostrar trabalho. Está faltando isso.

Por fim, o Plano Diretor, último mecanismo institucional de participação apontado na literatura como eficiente meio de promoção de um ambiente mais plural de poder no âmbito local, enfrenta uma série de dificuldades em Sorriso. De acordo com um dos atores, na gestão 2001-2004 foi elaborado um plano que não durou mais do que 60 dias. Na gestão seguinte, a prefeitura contratou uma consultoria do Paraná para fazer um novo projeto, sobre o qual a maioria dos entrevistados demonstra não ter qualquer tipo de informação. Na realidade, quase todos admitem não estar a par nem do projeto anterior nem do atual. O assunto só foi abordado com mais precisão nas entrevistas com integrantes do Executivo e do Legislativo municipais, e por um outro ator local. Todos eles destacando ter sido o último plano uma adaptação do de Curitiba (PR), sem contemplar as particularidades do município, decidido também sem um maior envolvimento dos moradores da cidade, mesmo aqueles com cargos nas entidades empresariais.

Z: (...) Na gestão anterior a essa última que teve, nós convidamos a sociedade como um todo pra elaborar esse Plano Diretor. Nós dividimos em equipes, éramos 5 ou 6 equipes, engenheiros e várias áreas. Cada um acrescentou e elaboramos um Plano Diretor de acordo com um conselho local. Aprovamos, mas, infelizmente, a vida dele foi curta. Durou uns 30, 60 dias. Aí depois a próxima administração entrou e contratou uma empresa e criaram um novo Plano Diretor. Ou seja, na minha

opinião, um pouco fora da realidade de Sorriso, porque nada melhor do que você conhecer a realidade de perto.

Entrevistadora: Por que fizeram um novo Plano Diretor?

Z: Olha, eu não sei dizer o porquê (...), até porque o que a gente tinha criado ele era muito mais abrangente. Ou melhor, era muito mais, não vou dizer perfeito, mas se adaptava melhor à situação do momento do que o de hoje, que contrataram uma empresa e não deu o resultado esperado. (...) Infelizmente, se não houver a participação da população, das associações, não existe projeto nenhum que vai dar certo. Porque quem conhece mesmo é quem mora.

Entrevistadora: O senhor acompanhou a elaboração do Plano Diretor de sorriso?

C: Eu não acompanhei. Na época (referindo-se a um período diverso do abordado pelo último ator), quando nós saímos da prefeitura, nós já tínhamos feito a lei (...) criando o plano. Mas aí depois ele foi discutido, aí veio o pessoal de Curitiba fazer uma readaptação e coisa. Mas eu não sei, eu acho que não está funcionando muito bem (...). Hoje mesmo eu ouvi críticas na própria imprensa ao que foi feito. Está lá e tudo, mas ainda tiveram falhas...

P: Na última administração, o prefeito adquiriu um projeto de Plano Diretor de uma empresa, de uma fundação do Paraná (...), que veio aqui, mapeou e apresentou ... Mas algumas coisas não batem. Tem erros assim grosseiros. Copiaram lá de Curitiba. Tem coisas que falam de ações implementadas em Curitiba que foram extremamente positivas, mas que aqui é outro mundo. Erros até grotescos. Mas é um Plano Diretor que não foi implementado. Ele até acabou derrubando algumas verdades do plano anterior, mas foi caríssimo, quase meio milhão de reais. (...) Mas não trouxe resultado positivo nenhum.

A fala dos atores aponta para a necessidade de uma melhor reflexão sobre o quanto esse tipo de mecanismo de participação representa, de fato, uma possibilidade de democratização do processo decisório no âmbito local. E remete ao aspecto abordado por alguns autores sobre a importância que tem a vontade dos governantes em descentralizar o poder na real configuração desse tipo de iniciativa como espaço para a sociedade vocalizar as suas demandas. Como são obrigatórias por lei, as audiências públicas para referendo popular do Plano Diretor foram realizadas em Sorriso. Porém, como explicam os atores locais, tratou-se muito mais de uma explanação técnica para a população. Ou seja, de uma abertura apenas de fachada.

S: Na verdade, na verdade, esse Plano Diretor a gente até esteve lá na reunião. Mas eu acredito que a administração anterior ela teve um Plano Diretor muito de gabinete. Hoje observamos que teve algumas falhas no Plano Diretor em função dele ter ficado muito dentro do gabinete. O Plano Diretor, para ele ter uma aceitação maior e uma praticidade maior, para realmente ter uma melhoria de vida e de qualidade de vida da população, (...) ele tem que estar ouvindo mais as bases de toda a sociedade organizada.

Entrevistadora: Foram feitos dois Planos Diretores, eu fiquei sabendo. Um durou 60 dias e foi feito um outro depois. Vocês participaram de algum deles?

F: Nada. Eu em particular não participei de nada.

Entrevistadora: O senhor ficou sabendo das audiências públicas?

F: Não fiquei sabendo.

N: Existiram algumas audiências públicas, que são obrigatórias. Mas eu vejo assim: pra mim, essas audiências públicas são de fachada. Porque quando você está envolto em uma situação, você só olha a população pra registrar. Realmente, a população deveria participar no ato da confecção do plano, do projeto. Depois de estar pronto, não vai mudar. Foi um projeto todo desenvolvido por uma equipe técnica. Então, tem que ser perguntado antes.

Entrevistadora: O Plano Diretor tem que ser referendado em audiências públicas. Houve essas audiências, mas o que aconteceu? Pouca participação?

O: Eu não diria pouca participação. Mas, da forma que foi... Na verdade, houve uma explanação da equipe técnica. Entregou-se, aplicou-se e foi embora. O Plano Diretor é no mínimo dois anos de discussão com a sociedade, com os engenheiros e a questão dos conselhos. (...) E não foi algo assim, foi algo aplicado de uma forma muito rápida.

Segundo um dos representantes do Executivo Municipal, o Plano Diretor da cidade terá que ser novamente revisto para se adequar às reais necessidades de Sorriso. Embora transformado em lei, ele admite que muito pouco do previsto vem sendo de fato aplicado no ordenamento do município, por dificuldades em áreas como zoneamento (problema citado por diversos outros atores) e engenharia. A intenção, diz o entrevistado, não é retomar o processo do ponto inicial, mas tentar adaptá-lo a partir de negociações com grupos da sociedade e com a Câmara Municipal.

Entrevistadora: O Plano Diretor aprovado em 2005 está sendo seguido?

O: Muito pouco. Nós estamos tendo vários problemas com esse Plano Diretor (...) principalmente na questão do zoneamento, na questão da engenharia. (...) Ele foi aplicado de uma forma muito rápida, sem discussões. Deveria ser discutido de forma mais ampla, no mínimo um ano de discussão com a sociedade organizada. Não houve discussão.

Entrevistadora: Vocês pretendem rever esse plano então?

O: Com certeza. É uma das questões que nos deveremos estar preparando para os próximos meses. Não o estamos descartando, pois ele teve um custo, e a sociedade pagou por esse custo. (...) Então, nós temos que, no mínimo, ter a sensibilidade e chamar a sociedade organizada e tentar, junto com a Câmara Municipal, fazer com que ele possa ter êxito e possa trazer resultados positivos para a sociedade.

Em resumo, é difícil visualizar a participação da sociedade civil no processo público decisório local. Espontaneamente, os entrevistados parecem não ter informações mais contundentes sobre o assunto. A existência dos mecanismos de democratização do poder local previstos na Constituição Federal e a sua desconexão com resultados concretos em termos de estímulo à criação de um ambiente mais plural talvez reflita um processo ainda não consolidado de construção de participação cívica característica do local. Serão os 23 anos de emancipação política suficientes para o enraizamento de alguma tradição de engajamento político do cidadão? As mudanças institucionais, por si só, não parecem ter efeitos significativos quanto ao aumento do estoque de capital social. Deve-se observar, porém, que os entrevistados, assim como os moradores já alguns anos no município, manifestam um sentimento de pertencimento ao local. Referem-se a Sorriso como a “sua” cidade. O *déficit* de capital social, como veremos a seguir, não emerge como problema apenas quando tem como alvo a sociedade civil: produtores e demais atores em geral indicam ressentir-se da mesma carência quando avaliam a organização da elite empresarial rural na defesa dos seus interesses em outras esferas governamentais.

1.3.6. A percepção sobre o nível de organização do empresariado rural de Sorriso

Será a elite empresarial rural de Sorriso suficientemente organizada para fazer com que as políticas públicas incorporem os seus interesses? Confrontados com a pergunta, os produtores rurais locais indicam entender que, no Mato Grosso, o nível de organização do setor é elevado em relação ao de outros estados, mas o grupo tem dificuldades de se unir para empreender lutas coletivas. Retoma-se, aqui, a já referida questão do baixo estoque de capital social, pois a percepção generalizada é de que os produtores são muito individualistas e só se juntam nos momentos de crise, colocando barreiras até mesmo a se organizar em cooperativas que lhes garantam maior poder de barganha junto às *tradings* e multinacionais encarregadas de fazer a ponte comercial entre o campo e o mercado internacional. Embora a prefeitura informe haver 1.292 produtores na cidade, apenas cerca de 400 são filiados ao Sindicato Rural local, de acordo com informações da própria entidade.

G: Eu te diria que, no estado de Mato Grosso, nós teríamos conseguido ter organizações que em outros estados não tem. Nós somos muito bem reconhecidos a nível federal quando vamos lá com nossas entidades. Então isso demonstra que, muito embora eu ache que nós podemos evoluir muito ainda em termos de organização da classe rural, o estado de Mato Grosso é exemplo hoje em termos de organização.

C: Eu diria que eles não são muito organizados. O agricultor, eu não sei se em toda parte é assim, mas aqui eles só se organizam na época da crise. Quando está tudo bem, ninguém dá valor para o sindicato. Porque a nossa associação de linha de frente aqui é o nosso Sindicato Rural. Inclusive, ele é muito atuante, ele tem muita credibilidade. E tem uma associação com a APROSOJA, que é um órgão estadual, e hoje é até nacional. E então eles trabalham em conjunto. E existe uma grande defesa da agricultura aqui. Só que ainda a organização, eu acho que ela existe e é boa, mas a participação não é muito boa. São poucos os agricultores que participam.

Entrevistadora: Por quê?

C: Eu não entendo o porquê. Porque, eles acham assim... que vão resolver os problemas sozinhos. E não é por falta de trabalho, o sindicato tem chamado, tem mostrado trabalho e tudo. Mesmo assim muitas pessoas não vão. A gente não entende o agricultor. Por si só ele já é meio individualista, ele não se adapta muito ao sistema de associativismo, não é?

F: A verdade é o seguinte: o sistema é para ser cooperativa. O melhor sistema do mundo é o sistema cooperativo. Se nós aqui em Sorriso montarmos uma cooperativa, com um milhão de hectares entre milho e soja, arroz e outros... Você imagina a potência desta cooperativa? (...) Só que cooperativa no Brasil não funciona; infelizmente, o sistema de cooperativa no Brasil não funciona.

B: Eles não são muito organizados não.

Entrevistadora: Por quê?

B: Falta de tempo. Um espera pelo outro. Um grupo vai e ficam outros por aí, né?

Entrevistadora: Por que eles não são unidos?

A: Isso não é no Mato Grosso. Isso é no Brasil inteiro, não é? É falta de união. Eu entendo, assim, que o agricultor hoje é a classe que, se fosse unida, é a que mais conseguiria resultado em termo de pressão sobre o governo. Mas ela não liga. Eu acho que é uma questão de criação, uma questão de cultura, não é?

K: Os produtores são arrojadíssimos. (...) Eles trabalham muito, muito, muito. Só que eu acho que ainda falta aquela união que realmente faz a força. Na verdade, eu acho que são mais fortes no setor do algodão do que no plantio de soja. Eu acho que os sojicultores ainda têm que se unir mais. (...) Talvez seja falta de alguma liderança que mostre realmente... Eu não saberia dizer bem certo por que falta essa união. Eles pensam: "Ah! Mas então a FAMATO resolve. Ah! Mas então o sindicato resolve. Não, nós é que vamos resolver, porque nós é que geramos. Eles sabem a força que eles têm. Eles pensam: "Deixa que os outros fazem".

F: Olha, eu vou te falar... Nós não somos organizados, porque não somos unidos. Mas nós temos entidades de classe que nos representam. Por exemplo, o município, é representado pelo Sindicato Rural, é representado pela Secretaria Municipal de Agricultura. Esses são nossos representantes legais. Então, na minha opinião, o deveria ter? O produtor tinha que ser mais unido, parceiro, se juntar. E, quando tivesse que tomar certas medidas, que se falasse em nome dos produtores. Porque as entidades ainda são muito lentas (o Sindicato, a Secretaria Municipal de Agricultura), eles tentam através dos atos legais fazer alguma coisa, mas fazem muito pouco.

A: (...) Boa parte dos agricultores, na verdade, no fundo, no fundo, torce para o vizinho dele quebrar e ele comprar a fazenda do vizinho. Isso não é em Sorriso. Isso é no Brasil inteiro, infelizmente.

Há de se ressaltar, na fala dos atores, a percepção de uma característica que, de acordo com a literatura, é particular da vida rural e se traduz em dificuldade de organização do setor para a ação coletiva: a tendência ao individualismo gerada pelo isolamento das fazendas e a grande autonomia na gestão do negócio. Na fala reproduzida abaixo, porém, o entrevistado também faz uma importante referência às assimetrias de acesso, mesmo dentre o empresariado rural, aos canais decisórios existentes no âmbito federal. Segundo ele, os grandes latifundiários concentram em suas mãos quase toda a parcela de problemas clássicos do setor, como o atraso no pagamento de financiamentos contraídos junto à União. Como teriam acesso direto às instâncias decisórias de Brasília, dispensariam a intermediação das entidades de classe e não se uniriam aos demais para a defesa conjunta de interesses, contribuindo para o enfraquecimento do setor nas bases.

A: (...) A gente tem informação de que 70% dos problemas que tem no Mato Grosso de crédito, de conta vencida, de conta prorrogada, estão na mão de 15% dos agricultores grandes. Então, na minha concepção, posso às vezes estar sendo injusto, existe uma grande vontade, uma grande força dos presidentes dos sindicatos para tentar ajudar a classe. Mas, no fundo, os beneficiados são a minoria que está lá de paletó em Brasília, sempre mais perto do governo. (...) Então, aquele agricultor pequeno, aquele agricultor médio, que são os que merecem mais atenção do governo, não estão tendo. No caso de dívidas prorrogadas, de custeio, de financiamento, de máquinas agrícolas, eu estou falando disso aí. Então eu vejo assim... Eu acho que, no fundo, no fundo, existe muito pouco para os agricultores. Aquele que consegue resolver o seu problema sai fora da briga e deixa os outros se virarem sozinhos.

A percepção de que é pouco expressiva a organização da elite empresarial rural de Sorriso também desponta na fala de outros atores locais, que identificam os mesmos problemas apontados pelos próprios produtores: cultura individualista, dificuldades de trabalhar de forma cooperativa e baixa adesão aos chamamentos realizados pelas entidades de classe. A adesão pouco expressiva dos produtores à ação coletiva é vista por esses atores como reflexo do conservadorismo da cultura rural e da própria independência do grupo em relação ao poder público, garantida pelo controle de infra-estrutura própria para dar suporte à atividade de produção.

Entrevistadora: O senhor acha que os produtores locais são organizados para defender os interesses deles nas políticas?

X: Não.

Entrevistadora: Por quê?

X: Eu acho que o agricultor deveria ser mais organizado. Eles têm o poder muito forte, mas é cada um para si.

Entrevistadora: Por quê?

X: Eu não sei se é isso... As próprias cooperativas, eu acho que deveriam formar umas cooperativas. Aqui até tem uma cooperativa de poucos, está meio fechado e tal. Mas, não sei. Acho que uma cooperativa bem... Com uma administração boa, já tivemos no Sul cooperativas fortes. Mas aqui não tem. Aqui é difícil, não se unem. É muito difícil. É cada um, cada um e pronto.

Entrevistadora: E eles participam das entidades de classe?

X: Tocam os sindicatos. Mas quando faz uma reunião ninguém vai e na hora de escolher o presidente é... Ninguém quer assumir.

L: Nós temos aqui em Sorriso o Sindicato Rural. Menos da metade dos produtores rurais são filiados ao sindicato. Nós temos também a APROSOJA, que é uma associação a nível estadual, que tem um pouco mais de força. Mas também não é muito ativa. Na verdade, os produtores rurais se juntam mais em momentos de crise, de dificuldade. No contrário, eles têm muita dificuldade. Talvez pela cultura, pela origem, pela formação.

Entrevistadora: Como o Sr. percebe que não tem essa unidade?

L: Olha, primeiro pela própria filiação ao sindicato. Se você certificar, como eu já falei, o número é muito baixo. Se houvesse um interesse permanente, independente da situação econômica do momento, nós teríamos lá 100% ou 90% dos produtores associados ao Sindicato Rural, que é o órgão da categoria. Depois a gente percebe, também, que a própria condição financeira que gera uma auto-suficiência dificulta isso. Quando as pessoas têm a necessidade de estar reivindicando alguma coisa, elas vão atrás. Mas o produtor rural precisa de preço aqui em Sorriso. Porque nós temos aqui uma área, um clima espetacular, fatores climáticos aqui existem. Então, o que produtor depende aqui é preço. No momento que tem problema de preço eles até se juntam. Quando não tem... É em razão da auto-suficiência. Não têm necessidade. Há uma acomodação.

Na pesquisa de campo, emergiu uma questão de gênero não imaginada no início da tese: o engajamento das produtoras rurais na organização setorial. Em agosto, o CAT iniciou, juntamente com a Associação de Plantio Direto no Cerrado (APDC), um trabalho de valorização do papel da mulher no agronegócio, voltado tanto para aquelas diretamente envolvidas no processo de produção, independente do porte, quanto para as esposas dos fazendeiros e assentados locais. Embora o foco do projeto seja a participação em cursos de capacitação, a iniciativa trouxe à tona a questão do envolvimento da mulher no processo de ação coletiva empreendido pelo empresariado rural. Na primeira reunião realizada para o projeto, 28 mulheres compareceram ao CAT e participaram de um diagnóstico rápido acerca do seu envolvimento no agronegócio, cujo resultado é resumido na fala a seguir:

V: Elas se sentem desvalorizadas. Primeiro porque nem são convidadas para os eventos. (...) Outra coisa: tem preconceito. (...) A economia aqui é baseada no agronegócio. Então, todo dia tem um evento e, se você vai, você vê que 80%, 90% são homens. Então perguntamos: por que vocês não vão? “Porque só tem homem lá, vou fazer o que lá”? Aí vem aquela coisa cultural, aquela imagem de que o agronegócio é o mundo masculino e não tem espaço para a mulher. Só que as pessoas esquecem que dentro do agronegócio existe muita mulher. O problema é que ela não é vista nem ouvida. Que dentro das propriedades rurais está cheio de mulher. (...) Hoje em dia se sabe que, em algumas propriedades, são elas que estão realmente à frente do negócio, em função de vários fatores, como a viuvez. Elas estão lá. Que elas estão no campo a gente sabe, o problema é que elas não são ouvidas, não são vistas e às vezes não querem nem aparecer, por causa dessas questões de preconceito. Aí elas se sentem desvalorizadas. (...) E um dos principais problemas que elas falaram é que as mulheres precisam quebrar barreiras, primeiro elas mesmas precisam quebrar barreiras. (...) E como elas vão conseguir isso? Primeiro, com uma conscientização da importância da mulher no agronegócio, da valorização

dela, entender que o produtor rural é uma classe, não é uma distinção de gênero. Dentro da classe tem produtoras e produtores. Então, ela precisa se conscientizar que faz parte. Porque, por enquanto, ela acha que não faz. (...) Ela precisa de um incentivo. Aí algumas sugeriram que, nos eventos e nas palestras, o convite já venha endereçado às produtoras e produtores. É claro que não deveria ser necessário isso, porque é como eu falo para elas, o produtor é uma classe, não é distinção de gênero. Mas como um pontapé inicial, para elas se mostrarem e se sentirem incluídas. (...) Elas querem simplesmente se integrar mais, participar, ser ouvidas, ter espaço para entrar e dar suas opiniões.

A partir da iniciativa, foram incluídas na pesquisa de campo quatro produtoras rurais – todas definem ser esta a sua profissão – três delas se dizendo efetivamente à frente da condução do negócio. Percebe-se, de fato, um grande distanciamento em relação tanto à organização classista quanto em relação à própria vida política local. As mulheres ouvidas admitem participar pouco das atividades promovidas pelo sindicato e não acompanharem a defesa dos seus interesses, em nenhuma das esferas de governo. Os motivos apontados são exatamente os listados na fala anterior:

Entrevistadora: Você vai às reuniões do Sindicato Rural?

B: Não.

Entrevistadora: Você nunca foi a uma reunião no sindicato?

B: Não.

Entrevistadora: Por quê?

B: Por falta de convite. Falta de aviso. A gente sempre envolvida... correndo pra lá e pra cá.

Entrevistadora: Aproveitando o que você falava no CAT, como você vê a participação da mulher no agronegócio?

H: Eu vejo ainda muito pouca participação das mulheres. Elas participam muito pouco ainda.

Entrevistadora: Participam pouco por quê?

H: Olha, um pouco por falta de interesse delas mesmo. E não tem aquele incentivo para elas. Porque geralmente, o que eu vejo comigo também, quando a gente recebe convite para uma palestra, como eles falam bastante aqui, dia de campo, para mostrar as máquinas, vem o convite para o agricultor, não para a agricultora. Então elas se sentem não convidadas e não vão.

Entrevistadora: Por que você acha que eles não convidam as mulheres?

H: Na verdade, eu acho que eles pensam que não precisa, que são eles que tocam o negócio, que a mulher é para ficar em casa, fazer os serviços da casa.

Entrevistadora: Quais são as organizações fortes do setor para vocês do agronegócio?

H: Não sei de ninguém que é forte. Como eu te falei, eu estou meio afastada e não sinto ninguém que tenha muita força no meio político, não.

Entrevistadora: Todo mundo aqui me falou da existência de um grupo A e um grupo B na vida política local. Para você, o que distingue o grupo A do grupo B?

H: Eu não sei. Eu em política não participo. Nem sei desse grupo A e grupo B.

Entrevistadora: Eu queria que você me falasse qual é o seu envolvimento com o agronegócio, a sua participação.

K: Na verdade, como eu sempre acompanhei os meus pais na questão da agricultura, eu me sinto totalmente envolvida e junto. Tanto que, se eu falar para a minha família que eu vou me retirar, eles não gostariam. Eu tenho uma visão bem ampla da agricultura. Eu acredito que muitas mulheres têm aqui, né?

Entrevistadora: Você participa das reuniões do Sindicato Rural?

K: Normalmente eu não participo. Mas assim mais ou menos eu acompanho pela internet o que eles resolvem e tudo.

Entrevistadora: Por que você normalmente não vai?

K: Por vários motivos. Porque a gente também trabalha muito, chega no final do dia você está cansada da tripla jornada de trabalho. Normalmente porque também é um costume, né? De repente pode dar a

impressão de que a esposa do fulano de tal vai em tudo, dá aquela visão de você ser entrona, de você não ser até muito bem vista nesta questão. Você se deixa envolver pelo meio, você acaba vivendo um pouco isto.

Entrevistadora: Como você vê essa participação da mulher no agronegócio?

I: Olha, é complicado avaliar isso. Já que já faz parte do trabalho da mulher, e principalmente na agricultura que sempre foi do domínio dos homens, né? Hoje a gente vê mulheres à frente quando o marido falece. (...) elas assumem, né? Então, tem vários casos em Sorriso assim. (...) Eu participo muito pouco. Eu não sei por que. Talvez no meu caso, particularmente, eu tenho um irmão. Ele sempre vai nessas reuniões, participa mais, atua mais. E eu não tenho muito assim... vamos dizer: interesse. Interesse direto de ficar participando.

Entrevistadora: Mas por que você não tem interesse se está à frente dos negócios?

I: Não me atrai ir lá. Eu vou a algumas reuniões, participo. Mas eu... independente de ser o meu negócio... Você se informa, é lógico do que está acontecendo. Mas quanto a não ir lá eu acho que não é só o meu caso. A participação é muito pequena no setor.

Embora a questão da pouca participação feminina se expresse de forma mais contundente, o fato é que os produtores rurais, quando indagados acerca de um momento mais significativo de união no âmbito local, fazem menção a um único fato: o Grito do Ipiranga, movimento realizado em maio de 2006, quando fazendeiros da região bloquearam vários trechos da BR-163 e de outras rodovias federais. O movimento se deu em torno de uma série de reivindicações envolvendo a política agrícola nacional, como a implantação do seguro rural e o credenciamento de novo armazéns de grãos. Excluindo-se este evento, ninguém soube citar um outro momento expressivo de união.

Outro fator a ser ressaltado é o aparente descolamento entre as bases rurais e seus pares distribuídos pelo restante do País. A pesquisa de campo mostrou que, na verdade, é difícil enxergar como se dá a organização dos produtores rurais em geral das bases até as entidades classistas ou órgão encarregados da intermediação de interesses do setor. Há uma ampla idéia de que as entidades são fortes e empenhadas em organizar o produtor, mas este oferece respostas tímidas aos convites à participação. A impressão é de existência de um vácuo na ponta inicial do processo de ação coletiva. Ninguém sabe dizer ao certo como se dá a manifestação das demandas no campo e como estas se juntam de modo a conformar um interesse coletivo a ser incorporado pelas entidades classistas e setoriais que atuam em âmbito nacional. Como se discute a seguir, os produtores parecem ter uma visão simplificada do processo de construção das políticas, associando a defesa dos seus interesses apenas a essas entidades, sem menções mais significativas a outros atores institucionais e não-institucionais envolvidos na formação da agenda governamental.

1.3.7. A Intermediação de interesses e o processo de construção das políticas em âmbito nacional

Quando se busca uma conexão entre o local e o nacional tendo-se como foco de análise a organização dos produtores rurais, a primeira questão a ser pensada é como formar uma agenda básica para o setor diante da diversidade de culturas e de porte das propriedades existentes no Brasil. Haverá uma convergência de demandas entre a elite empresarial do Centro-Oeste, assentada em uma estrutura fundiária extremamente concentrada e quase de monoculturas, e aquela localizada no Sul, onde as fazendas são historicamente de porte menor e as lavouras bem mais diversificadas? Como bem analisam os atores nacionais, não se pode falar em uma agricultura brasileira como algo homogêneo e nem analisar o grau de organização do setor sem levar em conta as particularidades regionais, como as diferenças em termos de infra-estrutura logística. Talvez seja esta falta de homogeneidade a responsável pela baixa produção acadêmica sobre a organização do empresariado rural brasileiro para a ação coletiva, visivelmente menos expressiva do que aquela dedicada ao empresariado industrial. A dispersão e a heterogeneidade da agricultura podem dificultar o mapeamento de quais são as efetivas demandas do setor para o poder público nas diferentes instâncias governamentais. Segundo um dos parlamentares entrevistados, ela também cria dificuldades para o trabalho de entidades de cúpula como a CNA, tornando fundamental o desempenho das organizações regionais.

Entrevistadora: Em âmbito nacional, o Sr. acredita que o empresariado rural encontra-se organizado para defender os seus interesses nas políticas públicas?

B2: Não, não estão. Em alguns casos, esse negócio está mudando. Tudo é dinâmico. Fazer uma afirmação dessa natureza. Em primeiro lugar, o Brasil não é, não existe uma agricultura brasileira, como não existe um único Brasil. Existem várias agriculturas no Brasil. Você não pode comparar uma agricultura na Serra Gaúcha com um produtor do Centro-Oeste. São mundos diferentes, com tecnologias diferentes, com condições climáticas diferentes, com condições fundiárias diferentes, culturas e etnias diferentes. Tanto não existe que no Brasil é assim. Tem várias alternativas, várias possibilidades. Então já existem modelos. No sul do Mato Grosso, tem uma cooperativa de importação de fertilizantes que é um grande sucesso. Já estão conseguindo reduzir o custo de produção muito mais do que aqueles que dependem do misturador profissional que vai lá fora compra o adubo, faz a mistura e vende para o produtor. Esses produtores organizados em cooperativas já estão ganhando esta margem adicional. Há movimentos diferentes em diferentes regiões do País onde há liderança, onde há um espírito administrativo mais pragmático. Mas não é uma regra.(...) Além disso, toda a questão de infra-estrutura e logística é sucateada. (...) Aqueles que estão a 400 Km de distância do porto ou dos grandes centros de consumo como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, tudo bem. Passou disso, o cara é o outro produtor, outro agricultor. Porque ele tem uma logística cara, o adubo chega mais caro para ele, o transporte é caríssimo. Então, a inépcia brasileira na questão da logística chegou a dividir os agricultores em dois grandes grupos.

A1: (...) A CNA faz solicitação geral, mas do Mato Grosso quem faz é a Federação de Agricultura do MT. São as federações locais que reivindicam pelas suas regiões. Essa política generalizada que a CNA representa, ela tem uma dificuldade na agricultura, porque a agricultura é absolutamente regionalizada. Os fatores de produção não se repetem nos diversos locais do nosso estado brasileiro.

A2: O setor industrial e de prestação de serviços é muito mais organizado. Ele é mais fácil de ser organizado, porque ele está concentrado em algumas regiões industrializadas, em parques industriais. Então é fácil a organização dos meios. E os trabalhadores também são mais concentrados nesses lugares. Agora o setor rural é abrangente, é espalhado.

A diversidade de interesses do campo a ser defendida junto ao setor governamental verifica-se mesmo em termos regionais, situação clara quando se aborda o assunto com produtores rurais de Sorriso. A ausência de grandes demandas específicas para o poder público municipal, destacada quando da análise da inserção da elite rural na vida política local, é observada também na esfera do governo do estado de Mato Grosso. Os entrevistados ligados ao agronegócio têm a idéia de que o governador Blairo Maggi tem sido grande parceiro na área de construção de infra-estrutura logística – de forma mais específica estradas – e se empenha no desenvolvimento do setor. Mas que as grandes decisões capazes de afetar o desempenho do campo encontram-se concentradas é no âmbito da União. Questionados sobre quais seriam as principais demandas que têm hoje os produtores rurais junto ao governo central, é também a logística, e mais especificamente a duplicação da BR-163, que aparece em primeiro lugar. Mas eles também fazem referências a diversas outras reivindicações características da área rural, como crédito, custeio e armazéns.

C: Ah, nós temos principalmente a logística. Nós estamos muito distantes de onde nosso produto tem que chegar e nós não temos rodovia. Só temos uma rodovia, e está em péssimas condições. Só agora que o pessoal está trabalhando nela. Então, a nossa maior batalha é a logística. A nossa redenção seria a conclusão da BR-163, daqui até Santarém.

G: Que estrada nós temos aqui? Agora é que estão consertando essa estrada aqui. Mas a estrada que nos tínhamos, só carroça conseguia andar. A 163 era a única via que nós tínhamos de escoamento da nossa produção para o Sul. Estamos a 2.100, 2.200 Km do porto de Paranaguá, do porto de Santos, que são os dois principais. (...) Essa infra-estrutura é que o governo não consegue oferecer para o produtor. O transporte ferroviário, nós temos que sair com nosso produto daqui e levar até Alto Taquari que são, se não me engano, em torno de 750, 800 Km em cima de caminhões. E depois leva esse produto para o porto de Santos (...). E isso é um transporte privado. Eles nos impõem o preço que acham que devem cobrar. Simplesmente isso.

F: O que tem hoje? Um programa do banco que promete custeio para nós, que eu acho uma coisa absurda: é por CPF. Então, R\$ 200.000,00 por CPF. Então você vai ver que o pequeno não precisa de R\$ 200.000,00. E não está legalizado para pegar esse dinheiro. (...) O médio? Duzentos mil é alguma coisa para ele. Mas emperra num monte de burocracia que tem. (...) E para nós, grandes produtores, R\$ 200.000,00 eu gasto de óleo diesel numa semana. Então, na nossa opinião, tem que financiar por hectare. O governo federal tem que falar: “O Brasil produz tantos milhões de hectares de soja. Quantos mil hectares vamos financiar disso que está aí? Disso que está aí vamos financiar 80%, 50%, 40%?” . (...) O sistema de financiamento no Brasil é arcaico, é antigo e é errado. (...) O sistema que está aí é uma piada (...).

G: As principais demandas estão normalmente vinculadas a renda. (...) Muito embora tenhamos facilidade de produzir, o custo da produção deixa uma margem muito pequena de resultados. Você, pra sair da área de lucro pra área de prejuízo, é um pequeno espaço. Qualquer erro ou qualquer intempérie, qualquer fator climático, pode te levar a prejuízo. (...) Então, a principal briga do produtor da nossa região é com relação a renda. Ele consegue produzir, enche os armazéns e nem sempre consegue sustentar a sua família, mesmo vendo que temos aqui uma área até grande se considerarmos como média 1.200 hectares de plantio. É grande a demanda por negociação de dívidas, alongamento de prazos, briga por prêmios que o governo instituiu.

A: Nós precisaríamos de infra-estrutura, precisaríamos de estrada, precisaríamos de subsídio. Por exemplo, frete. E precisaríamos de rede de armazenagem e linha de crédito a juros mais baratos.

Essa diversidade de demandas criada pela amplitude da agricultura nacional sugere um questionamento sobre a atuação parlamentar. Embora os deputados federais e senadores tenham bases regionais às quais precisam oferecer respostas para garantir retorno eleitoral, muitas disputas envolvem interesses nacionais, que exigem negociações com bancadas de diferentes partes do País e de orientações ideológicas igualmente diversas. Como se cria, então, uma agenda parlamentar para a defesa dos interesses da elite empresarial rural como um todo, se ela se apresenta de forma tão pouco homogênea mesmo dentro de uma mesma região? Como explica um dos entrevistados, isso faz com que a atuação no Congresso se defina em função de demandas, e não de estratégias mais amplas. E também com que o Parlamento tenha uma postura muito mais reativa do que propositiva em relação aos interesses do campo, situação que estaria começando a se alterar somente agora, particularmente no que se refere aos problemas ambientais. Na avaliação de um outro parlamentar, são poucas as entidades encarregadas da defesa dos interesses do empresariado rural com demandas efetivas para o Congresso Nacional, os quais acabariam agindo mais em função de afinidades pessoais com o campo do que em resposta a pressões oriundas da base. Outros ramos da cadeia do agronegócio, diz ele, mostram-se muito mais ativos do que os produtores rurais.

A3: A gente acaba agindo por demanda. Não tem como você se antecipar, não existe nesse aspecto um planejamento estratégico para a gente fazer a nossa atuação. Conforme surgem as demandas daquela cadeia produtiva que está mais com problema, que tem um problema emergencial, seja na área ambiental, seja na área de endividamento. E nós temos o problema estruturante que são comuns a todas as atividades, como, por exemplo, a nossa já conhecida e crônica falta de infra-estrutura no País, falta de logística. Então, a gente acaba... conforme chega a demanda, a gente se articula para atender àquela demanda específica.

Entrevistadora: Seria, então, uma ação mais reativa do que propositiva?

A3: Acho que já foi mais reativa, principalmente nessa questão ambiental. Era uma bandeira que a gente sempre deixou para os ambientalistas conduzirem esse processo. E hoje os produtores também estão com essa bandeira, já estão com esse discurso na sua atividade, estão fazendo ações práticas nesse sentido. Então, a gente tem conseguido mudar muita coisa nessa área ambiental.

A1: Em geral, as pessoas que defendem os interesses da agricultura são pessoas que têm uma vida inteira ligada à agricultura. Por tradição, por família, por atividade, às vezes por formação. (...) Lamentavelmente, a classe produtora agrícola é uma classe que tem muita desorganização. Eles não conseguem aparecer aqui através das suas representações, com exceção de iniciativas como a APROSOJA, do Mato Grosso. São poucas as federações de agricultura que têm uma presença significativa e um relacionamento com os deputados e senadores. Então, essa defesa do setor rural está muito dentro do sentimento dos parlamentares que a fazem. Nós temos pessoas aqui que foram extensionistas rurais que estão defendendo a agricultura, outras são pesquisadores, professores ligados e por aí fora. Então, o que nós precisaríamos era estabelecer os interesses maiores da agricultura a partir dos produtores, o que lamentavelmente não existe. É bem verdade que como a agricultura envolve uma

cadeia muito grande, alguns outros segmentos que são oligopolizados ou que têm uma quantidade menor de pessoas, da produção até o consumidor, esses segmentos, como as indústrias, algumas cooperativas ligadas às indústrias têm uma presença mais significativa aqui na Câmara. E cobram, apresentam uma demanda de reivindicações aos parlamentares. A nível dos produtores, essa demanda é muito pequena.

Entrevistadora: E como vocês chegam à definição de políticas, de projetos, se isso não parte da base, do campo, dos produtores?

A1: Parte, mas nós achamos que a presença desse pessoal aqui na Câmara é muito menor do que a de outros segmentos da cadeia do agronegócio (...)

E quanto às relações entre os produtores rurais e os demais elos da cadeia produtiva que ajudam a conformar o agronegócio no Brasil? Pode-se falar em agronegócio quando se tem como foco a organização de interesses ou cada segmento atua de forma isolada, sem conexões mais consistentes com o todo? Os produtores rurais e demais atores de Sorriso não fazem menções à cadeia, associando a defesa das suas demandas apenas à agricultura propriamente dita. Na verdade, a única referência que fazem é às multinacionais e às *tradings*, vistas como um “mal necessário” para suprir as deficiências do Estado em termos de infraestrutura de armazenagem, crédito e abertura de canais diretos de comercialização com o mercado. Dentre os atores nacionais, não há um consenso em torno da questão. Um deles afirma haver um trabalho conjunto da agricultura com os demais segmentos da cadeia, enquanto outro aponta em direção a uma atuação mais segmentada.

Entrevistadora: Mas vocês têm demandas trabalhadas em conjunto dentro da cadeia do agronegócio?

B1: Temos. Vou te dar um exemplo. Estava tendo um problema de dragagem no porto de Santos. Isso junta a cadeia toda, porque impede a atividade de todo mundo. Está precisando fazer estradas? Senta todo mundo para discutir esse processo. Estava aprovando uma lei que ia pagar “x” reais por horas para o motorista porque o caminhão ficava parado. O governo não dá logística, não tem infra-estrutura e o governo ainda vai penalizar. Então, todo mundo da cadeia se junta para brigar para fazer uma coisa que seja justa para todo mundo.

A1: Em geral, alguns segmentos da cadeia agem de forma isolada. Assim, os produtores de semente que têm determinados interesses agem de uma forma, os produtores de máquinas e equipamentos agem de outra forma. Então, essa presença junto aos deputados é fragmentada e acontece em cada segmento. (...) As demandas que nos chegam, elas vêm setorizadas por determinados segmentos da cadeia de produção. E se elas chegam de alguma forma agregadas, elas chegam através das federações ou da CNA.

F: As multinacionais eu vou te resumir em duas palavras: são um grande mal à nação? São. Mas são um mal necessário. Quem financia o agronegócio hoje no Brasil são as multinacionais. O governo não financia 5%, 6%. E aí nós vamos buscar dinheiro aonde? Nas multinacionais, ué! Só que daí eles levam embora a nossa produção *in natura*, onde nós poderíamos industrializar, agregar valores. Eles pegam aqui e levam embora. É lá que eles vão agregar todos os valores à nossa produção, (...) lá no país deles.

U: Eu te diria assim: as multinacionais são muito covardes com o produtor rural. Porque elas exploram. Elas acham que, porque elas têm o dinheiro para bancar eles na hora que precisam, elas exploram o produtor.

Outra questão a ser levantada é se haveria no Brasil uma estratégia para o agronegócio como um todo, diante da importância do conjunto da cadeia para a economia nacional, como se discute no Capítulo I desta tese. Um dos atores nacionais observa que no País ainda faltam recursos para tecnologia e para pessoal adequado, assim como uma negociação internacional consistente, seja nas grandes questões, como os acordos multilaterais e a rodada Doha de negociações, seja em acordos bilaterais com países como a China, a Rússia e a Índia, que são potenciais compradores gigantes do Brasil. Neste aspecto, destaca haver não apenas uma falha governamental, mas também dos próprios produtores rurais, que encontrariam dificuldades para negociar políticas efetivas com os órgãos constituídos e para agregar valor àquilo que extraem do campo. Em função desse último aspecto, acabariam por se colocar como reféns das empresas multinacionais, situação que deixaria sem qualquer margem de manobra principalmente o pequeno produtor.

B2: É preciso fazer acordo com eles (China, Rússia e Índia). Todo mundo fez e o Brasil está esperando que Jesus venha fazer um acordo para a gente. Então, falta muita coisa pra que a gente possa avançar. Do lado privado, falta também uma visão de longo prazo, estratégica, dos produtores rurais. Tipo: está bom o preço, todo mundo planta. No ano seguinte, está ruim o preço, todo mundo quebra. Então, falta uma visão que permita negociar com os órgãos constituídos, com o governo, com o Parlamento, regras políticas e legislação que garantam essa condição mais estratégica. E falta também ao setor privado uma visão de agregação de valor. O produtor brasileiro, hoje, é nitidamente o recheio de sanduíche complicado. De um lado está a indústria de insumos e serviços agrícolas, que coloca ao produtor o preço do seu produto. E do outro lado a indústria de alimentos, que compra o produto do produtor e fala: eu pago tanto e fim de papo. A margem de manobra do agricultor nesse sanduíche é muito pequena. Ela tem uma certa flexibilidade para os grandes produtores. O pequeno não tem a maior condição de se defender desse processo. De modo que a isto corresponderia em termos de ação concreta do setor privado, pelo menos duas vertentes. Uma, é a organização comercial para trabalhar em *pool*. E a outra é a ação de valor do setor. (...) Então, eu acho que nós ainda estamos na pré-história desse processo todo (de organização para a defesa dos interesses). Os agricultores brasileiros mais modernos são aqueles que incorporaram tecnologia moderna, inclusive de gestão. De gestão ambiental, de recursos humanos, tributária e fiscal. Mas ainda estamos, mesmo nós que avançamos o máximo, muito longe de um projeto de agregação, de organização que nos dê mais poder político e mais poder econômico.

Chega-se, por fim, ao aspecto da intermediação de interesses propriamente dita. Primeiramente, como observado antes, mostra-se difícil apreender como se dá a organização do meio para trás, ou seja, no espaço existente entre as bases e as entidades classistas. Os produtores rurais de Sorriso fazem referências difusas a essa ligação, dizendo que o grupo se encontra, “joga baralho” e conversa entre si, mas a organização do setor é sempre percebida a partir do trabalho de instituições como o Sindicato Rural, a APROSOJA e a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Estado de Mato Grosso (FAMATO). Como ressalta um dos produtores, a ligação entre o campo e os interesses do setor em âmbito nacional é praticamente inexistente nas bases.

Entrevistadora: Tem alguns problemas dos agricultores que são nacionais. Como vocês estabelecem suas conexões com os produtores, por exemplo, do Sul e do Sudeste?

G: Via nossa federação, por exemplo. Junto com a federação. Essa ligação só se dá lá em cima. Nas bases muito pouco ou quase nada.

D: Primeiro, começa pelo sindicato. Nos municípios, os sindicatos patronais. O produtor, quando tem dificuldade, ele vai primeiro em busca do seu sindicato (...) e este o direciona para a entidade que pode ajudá-lo. O segundo passo, por exemplo, no nosso caso maior, da APROSOJA, que está dentro da FAMATO,(...) se ela sozinha pode ir em busca da solução, ela vai sozinha. Caso contrário, ela se une às outras entidades. Se o problema é amplo, por exemplo, o endividamento. O endividamento já é uma questão do agronegócio como um todo. Então elas se reúnem, todas, e vão em busca da solução. Se é um problema no estado, vai ao estado; se é federal, a Brasília.

C: É através do Sindicato e da APROSOJA. Então, existe hoje uma força muito grande principalmente da APROSOJA (...) É ela, juntamente com os Sindicatos – porque todo município tem um sindicato – que está brigando por nós lá em Brasília.

G: Nós temos uma organização de classe que é a nossa federação: Federação de Agricultura do Estado de Mato Grosso – a FAMATO – à qual os sindicatos rurais são filiados. Então, a FAMATO é nossa interlocutora tanto com os órgãos estaduais como federais. Além disso, nós temos a APROSOJA, (...) que tem nos representado muito bem, tem feito as reivindicações; trabalha afinada com a FAMATO. Tanto é que agora já existem estados que estão importando esse nosso *know-how* em termos de associação de produtores.

F: No nível de estado nós temos aí a FAMATO (...) que era uma entidade para ser muito forte, poderosa. Só que está muito devagar. (...) Foi criada a APROSOJA, que era para ser uma entidade forte, por ter recurso do Estado. Mas é uma entidade que começou bem, mas já está tendo problema político (...).

As entrevistas mostram que a tendência de setorialização dos órgãos de intermediação de interesses, destacada na literatura e nas falas acima reproduzidas, é vista como ponto positivo tanto pelos produtores rurais de Sorriso quanto pelos atores de âmbito nacional. Não se percebe a setorialização como uma tendência de fragmentação, mas sim, como distribuição do trabalho de engajamento do empresariado no processo de produção das políticas por uma estrutura piramidal de entidades, a qual possibilita a defesa de interesses mais específicos que não poderiam ser incorporados por uma organização de cúpula como a CNA. Neste aspecto, diante da especialização produtiva de Sorriso, o papel mais estratégico é atribuído à APROSOJA, dedicada à defesa de interesses específicos do setor.

D: A APROSOJA (...) tem um poder de fogo maior do que a FAMATO. Porque a FAMATO cuida da totalidade dos problemas, de todas as questões. A APROSOJA, que reúne um valor financeiro bem maior, tem capacidade de representatividade muito maior, a nível internacional.

B1: (...) Eu acho que a APROSOJA traz muitas alternativas para o produtor. Ela traz propostas, coisas que são concretas de ser aplicadas. Ela traz proposta de lei, proposta de política, traz propostas de intervenção do governo, de saída do governo, de demanda. (...) Eu acho que hoje, a APROSOJA teve uma atuação decisiva na renegociação da dívida, ela tem uma discussão ativa nas questões fundiárias, como índices, pró-ativa na questão ambiental, com propostas, com idéias, com apoio ao embate nesse processo. Nesses aspectos a APROSOJA contribuiu bastante.

A3: Olha, nós sempre tivemos como foco o sistema sindical, liderados pela CNA ao nível de Brasília, as confederações nos estados e os sindicatos rurais nos municípios. Então, tem essa pirâmide, essa capilaridade. Agora, ultimamente tem surgido um movimento associativista através das associações específicas para tratar das questões de cada produto. No caso do Mato Grosso, nós temos a associação dos produtores de algodão, dos produtores de soja, dos criadores, dos criadores de suínos, que interagem naquilo que é específico daquela atividade, e, de forma suplementar ou transversal, a federação da agricultura e os sindicatos atuam naquilo que é de aspecto geral. Então, o *modus operandi* que nós encontramos para que não haja nenhum sobreposição de atuação é exatamente esse, as associações tratam do que é específico da atividade e a federação e o sindicato tratam daquilo que é transversal e comum a todas as atividades.

A2: O Mato Grosso possui o melhor sistema de organização de produtor, porque ele criou por produto, saiu fora do sistema patronal que era o único, e também criou associações por produto. (...) Em todas as áreas, o setor de soja trabalha. Setores menos organizados estão começando a se organizar, setor de madeira e pecuária. Todos antes eram ligados à Federação da Agricultura e ela era obrigada a entender de tudo.

Entrevistadora: Então, essa segmentação fortalece a agricultura?

A2: Fortalece. Sem isso teria inviabilizado.

Em termos de cúpula, a grande organização no processo de intermediação de interesses é mesmo a CNA, percebida de formas diferentes pelos produtores rurais de Sorriso, alguns deles com opiniões convergentes com aquelas manifestas pelos atores nacionais. É possível que o papel da entidade seja minimizado no âmbito local pelo distanciamento em relação aos centros decisórios federais e às batalhas travadas no Congresso Nacional, que talvez dificulte uma percepção do processo político em termos mais amplos. Há de se destacar, porém, o papel de liderança pessoal exercido pela atual presidente da entidade, a senadora Kátia Abreu, apontada pelos atores em geral como a grande porta-voz das demandas dos produtores rurais em âmbito nacional.

C: A CNA, na verdade, não tem feito muita coisa que mexesse conosco aqui. A gente sabe que ela também defende (os interesses dos produtores) não é? Principalmente o problema do meio ambiente, uma luta que a gente acompanha através da imprensa. Mas ela está muito distante de nós. (...) Os que estão mais próximos de nós são o sindicato e a APROSOJA.

F: Na União, nós temos a CNA, (...) mas também é uma entidade que se vê falar muito pouco. As ações são muito pequenas. Agora, com a Kátia Abreu, até que mudou muito. A Kátia é uma senadora que está nos representando muito bem, está brigando, está batalhando, vem aqui saber dos problemas, discute conosco. Tem um monte de coisas boas que a Kátia está fazendo por nós, mas só que precisamos muito mais do que isso. Nós precisamos ser mais, muito mais fortes.

F: Olha a briga aí (no âmbito federal) é de cobra grande. A nossa representante hoje é a Kátia Abreu. É a confederação que está nos representando, que discute isso (o sistema de financiamento) com o Senado, que discute isso lá em cima. Se nós produtores formos lá, não nos recebem nem para tomar um café. A Kátia Abreu sabe qual é a nossa dificuldade. (...) Então, é através da confederação, a CNA, que nós temos tentado passar para o governo que esse sistema está errado, não pode ser desta forma.

G: Eu diria que nós podemos dividir a atuação dela (a CNA) em antes da Kátia Abreu e depois da Kátia Abreu. Antes, ela tinha pouca função pra nós lá em cima. (...) Mas, após a posse da Kátia Abreu, ela dinamizou a CNA. E eu diria que hoje ela está se tornando muito importante pra nossa organização. (...) A FAMATO tem mais (...) penetração na CNA hoje. (A CNA) tem atuado em defesa, principalmente, das questões ambientais.

B2: Bom, em geral, (a intermediação entre as bases e o governo federal e o Congresso Nacional) se dá via instituições de classe. E a CNA é de longe a que mais representa os grandes produtores, assim como a OCB defende os pequenos. Então, normalmente isso se dá via CNA, que, por sua vez, tem uma importante presença no Parlamento e junto ao próprio Executivo. Inclusive, hoje, a nova presidente da CNA é uma senadora do Tocantins. Ela tem um acesso franco e direto ao Parlamento, totalmente aberto. E tem uma relação política de peso com o Executivo também, pelo papel que ela representa destacado na CNA. Em geral, os produtores fazem o seu *approach* através das organizações. Não obstante, em alguns estados a proximidade dos produtores com os representantes eleitos, governadores, prefeitos, deputados e senadores já deu um adicional de qualidade nessa aproximação. O senador do Mato Grosso, do Tocantins, de Goiás já é uma pessoa com algum tipo de ligação com o meio rural porque são estados ainda evidentemente rurais do ponto de vista econômico, social e político. Então isso também dá uma vantagem adicional, que não acontece em São Paulo e outras grandes cidades com prevalência industrial.

Ao discorrerem sobre o seu braço parlamentar no processo de intermediação de interesses, tanto os produtores rurais quanto os atores nacionais manifestam o entendimento de que ele não é tão forte quanto sugerem a literatura acadêmica e a cobertura da mídia brasileira em geral. Ressaltam eles que, apesar de ser grande o número de deputados e senadores abrigados sob o guarda-chuva da Frente Parlamentar da Agropecuária, são poucos os que de fato se empenham de forma mais permanente na defesa das bandeiras de interesse do campo. Há um sentimento de que faltam votos e capacidade por parte dos produtores de se organizar para garantir uma bancada mais forte e politicamente mais atuante. Como observa um dos atores nacionais, comparada com a força que tem a agricultura junto aos centros políticos decisórios de outros países, a agricultura nacional ainda encontra-se em fase incipiente de organização no âmbito parlamentar.

A3: A Bancada Ruralista é uma bancada bem articulada. Obviamente que tem alguns que se interessam mais pela matéria, mas não são tantos. Mas quando a gente levanta os assuntos, a gente tem bastante adesão. São mais de 200 parlamentares aqui na Câmara. E a questão da produção de alimentos, ela perpassa todos os estados da federação. E é uma bancada coesa. Talvez na Bancada Ruralista a gente tenha muitas ações reativas, porque age conforme as demandas e etc. Mas tem cumprido o seu papel na defesa dos interesses legítimos dos produtores brasileiros, sejam eles pequenos, médios ou grandes produtores. E estamos aqui no Congresso Nacional, que é uma casa onde você convive com interesses conflitantes, diversos, e cada segmento se articula através das suas representações. E o segmento rural tem na Frente Parlamentar da Agropecuária a chamada Bancada Ruralista, um apoio para as suas atividades.

A1: A política aqui no ambiente do Parlamento, ela se manifesta através dos partidos, mas também através dos segmentos econômicos e sociais do Brasil. Essas demandas, como não estão presentes diretamente no partido, elas se fazem representar através das frentes. A frente mais importante do Congresso Nacional é a Frente Parlamentar de Apoio à Agricultura. E essa frente é a mais movimentada também. Ela tem uma representação muito grande e tem conseguido ganhos para o setor como nenhuma outra frente consegue. Essa é uma frente permanente, tem cerca de 200 membros entre deputados e senadores. Portanto, é a maior frente.

B2: Eu acho que a Bancada Ruralista é muito ativa, muito presente na mídia e muito lutadora. Ela tem feito um esforço grande de trabalho. A ela afeta também uma importante parcela de pequenos produtores. (...) Nem sempre. Mas via de regra, sim. Então, é uma bancada aguerrida. Mas acho que não tem essa força propalada porque é muito pequena. A Bancada Ruralista é muito pequena. Tem 150? Tem. Mas que lutam mesmo, tem 15 ou 20 deputados que lutam permanentemente, que estão no campo de batalha. Num Congresso de mais de 500, a participação é muito pequena e o convencimento dos seus pares é muito precário. Se você comparar, por exemplo, nos EUA, na França, na União Européia, a força vigorosa da agricultura através de seus representantes no Parlamento é infinitamente superior à nossa. Porque o compromisso do Parlamento como um todo fica mais, digamos, mais próximo do compromisso dos agricultores do que aqui. Aqui nós ainda estamos numa formação incipiente, dessa coisa que eu diria, quase do voto distrital. Que o representante tenha realmente uma postura para aquela sua região e isso daria uma dimensão muito maior para a agricultura do que ela tem hoje.

G: Nós não temos essa força que as pessoas falam, não. Gostaríamos de ter sim, mas não temos. Tanto é que nos empurraram uma legislação goela abaixo (a legislação referente à averbação das áreas de reserva legal) e nós nem ficamos sabendo. E quando ficamos sabendo nós estávamos todos na ilegalidade.

D: O grupo mais importante (aliados no Congresso Nacional) é a Bancada Ruralista. Porque são pessoas inseridas no agronegócio brasileiro. Porque todos os estados produtores têm representantes parlamentares que estão muito focados e direcionados para as questões do agronegócio.

C: Eu acho que a Bancada Ruralista trabalha. Mas existe muita divisão. Não é fácil. Eles não conseguem (...) resolver todos os problemas, porque eles também têm adversários, não é? Então ela é forte, mas não absoluta. Eu acho que ela precisa se fortalecer ainda mais.

G: Tem outros que defendem a nossa causa. Não sei se por simpatia ou alguma outra razão, mas defendem a nossa causa. Nós temos o apoio da bancada do estado sempre, que tem feito reivindicações para a agricultura do estado de Mato Grosso. (...) Agora, é diferente apoiar e ir lá e brigar pela causa.

G: Não é tão forte. Tem se unido em alguns momentos, acho que até por pressão das bases. Mas ela não é tão forte assim, não. (...) Por culpa nossa mesmo. Nós preferimos votar num deputado urbano, digamos, do que votar num produtor, que possa ir nos representar. Aliás, agora nós conseguimos eleger o primeiro deputado e estamos vendo a diferença que é ter um candidato da classe ou deputado federal. E assim, acho que nós teremos que transportar essa atuação para a política estadual e para a política municipal também.

D: (...) As demanda do agronegócio dentro do nosso estado não são muitas. Nós temos muito problema dentro do nosso estado com a questão do agronegócio. Os problemas maiores são a nível federal. Então, a nível federal, sim, nós temos uma carência muito grande de parlamentares. E um dos focos que nós deveremos introduzir dentro das entidades de classe é tentar fazer o eleitor da nossa região, do nosso estado, entender que o carro-chefe que dá sustentação ao estado é o agronegócio.

Na discussão sobre a representação parlamentar, 1 dos atores nacionais e 2 entrevistados de Sorriso chamaram a atenção para o aspecto abordado no Capítulo II de identidade do grupo abrigado sob o guarda-chuva da FPA. Como argumentado na discussão teórica, a denominação Bancada Ruralista parece-me traduzir-se no imaginário social como um grupo unido em torno da questão fundiária: ou seja, um grupo que se opõe àqueles envolvidos em lutas pela desconcentração da propriedade da terra ou, mais especificamente, pela reforma agrária. A frente, porém, abriga deputados e senadores ligados a partidos tidos como de esquerda, os quais historicamente se posicionaram contra o latifúndio, atribuindo à terra papel prioritariamente social. Seria realmente a atual FPA uma continuidade da Bancada Ruralista tradicional? Contarão realmente os grandes proprietários de terra com a força parlamentar a eles associada? A bandeira setorial se sobrepõe, ou não, à orientação partidária? Trata-se de questões sobre as quais as falas reproduzidas a seguir sugerem ser importante refletir.

A2: Ela poderia ser mais forte se ela fosse independente e não respeitasse a posição dos partidos. Então, ali tem componentes da base do governo, tem gente do PT, PMBD, do PP, que são a base do governo, do PR, que não estão livres o suficiente. Eles foram apertados o suficiente pelos produtores do estado. Eles até votam pelos produtores porque senão eles não se reelegem. Mas quando o assunto não é tão grave, eles votam com o partido, apoiando medidas então. Como é na base de troca, você precisa ceder ou apertar, ou inviabilizar algumas votações para daí ter algumas propostas específicas como agora. Nós queremos consolidar todas as áreas agricultadas no País, todas as áreas abertas, independente de ter reserva legal, sendo utilizada ou não. Fazer área de preservação permanente e consolidar tudo independente de legislação. Criar uma nova legislação e, aí sim, daqui para frente, colocar restrição. Isso aí, se esses produtores todos forcem o posicionamento dos deputados e senadores vai ter êxito. Mas se eles votarem por interesse em Medida Provisória que o governo venha a colocar, não teremos êxito. E aí venceu o governo. A frente parlamentar é importante para discutir, para levar estratégia, mas nem por si ela é maior que os partidos.

A: Olha, como a gente não tem assim... eu não tenho muita ligação com o sindicato. Eu acho que é até uma falha da minha parte e dos meus sócios. A gente toca o nosso negócio de maneira bem independente. Mas eu acho que a Bancada Ruralista... Eu não sei se ela tem muito crédito para brigar. Por causa disso que eu falei: os maiores devedores estão na cabeça da Bancada Ruralista, você entendeu? Então... Eu sei em entrelinhas, a gente não tem como provar nada, mas a gente acaba tendo um pouco de descrédito. Porque agricultor que realmente está lá trabalhando, que está lá suando para conseguir seu sustento, para conseguir seu crescimento, melhorar seu projeto de vida, pouca coisa chega para ele. Não sei se você está me entendendo.

P: A bancada federal do agronegócio ela defende o grande agricultor. Agora, o pequeno produtor ele é defendido por um deputado, um senador normalmente de um partido de esquerda. O sujeito pertence a este ou àquele partido e ele defende as minorias. Ele defende o pequeno produtor, ele defende os sem-terra, ele defende os sem-teto, ele defende os sem-leite, enfim, os sem-camisa. Ele defende minorias. Mas ele defende de que forma? Que essas minorias, os excluídos do processo de acesso aos bens como um todo tenham acesso. Ele não defende o pequeno produtor porque ele produz batata ou alface. Ele defende porque essa classe social não tem acesso amplo aos bens que são oferecidos à sociedade. No dia em que esses deputados defenderem o produtor, simplesmente o produtor, sem se importarem se ele produz 3 pés de alface ou milhões de toneladas de grãos de soja, aí sim, nós teremos uma bancada dos produtores.

Há de se registrar, porém, a opinião diferenciada que tem em relação à percepção deste último ator um dos parlamentares entrevistados, para quem a FPA defende o conjunto da agricultura, e não apenas o grande produtor rural. Na sua avaliação, os demais deputados e senadores que se anunciam como defensores dos interesses da pequena propriedade agrária, mas não integram a frente, na verdade acabam por não se empenhar na busca de soluções para problemas efetivos, os quais geralmente afetam a agricultura como um todo.

A2: Veja bem, o pequeno produtor, mesmo esse da agricultura familiar, ele demanda todos os parlamentares que compõe a frente parlamentar e também demandam as pessoas que não são da frente, mas se dizem os últimos defensores desse tipo de agricultura menor. Não é verdade. Porque aquele produtor de aves e suínos de Santa Catarina, ele é o pequeno produtor e ele tem o deputado Valdir Colatto, o deputado Micheletto, da frente parlamentar como defensor. (...) Então, nós defendemos toda a atividade e a viabilidade de todos os setores. (...) Criticamos as empresas de defensivos que não permitem o registro dos genéricos. (...) Quem defende isso é a frente parlamentar ruralista. Os outros deputados estão perdidos por aí e nem falam disso.

Outra questão observada a partir da pesquisa de campo refere-se à apreensão da complexidade de todo o ciclo de produção das políticas públicas e da diversidade de atores que se movimentam nas diferentes arenas de disputas, abordadas no Capítulo II. Os produtores rurais de Sorriso não parecem ver a mídia como parte do processo, associando-a apenas aos aspectos da imagem que contribui para construir do setor. Chama a atenção, também, a quase ausência de menções ao papel da burocracia no processo de construção das políticas públicas de interesse do grupo, com alguns órgãos sendo citados apenas de forma tangenciada ou mediante provocação. As únicas referências espontâneas, ambas negativas, foram feitas à Secretaria da Agricultura do Mato Grosso, cuja estrutura seria inadequada para atender a demandas de maior expressão como as geradas pelo agronegócio. Sobre os ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente, sempre às voltas com uma série de disputas envolvendo o setor, os produtores locais só se pronunciaram quando diretamente indagados sobre a questão.

Entrevistadora: No governo do estado, além do governador, tem alguém que é importante pra vocês? Algum órgão fundamental que é interlocutor de vocês?

G: Não, nós não temos ninguém assim... que faça essa ligação nossa, não. Porque, na verdade, quem deveria fazer isso seria a Secretaria de Agricultura do estado. Mas a nossa Secretaria de Agricultura está muito acanhada. Ela não tem estrutura pra atender à agricultura no porte que está a agricultura do Mato

Grosso. Então, ela tem se voltado para o pequeno produtor. Esses assentamentos, essas comunidades rurais mais necessitadas...

C: Não. Nós temos basicamente... Ah, tem a Secretaria de Agricultura do Mato Grosso. Mas ela praticamente não existe. (...) Eu não sei se ela não tem recursos. Ela praticamente não atua, nunca se sabe quem é o secretário. Eu acho que ele cuida das pequenas coisas, de assentamentos e tal, não é? Mas nós aqui, que trabalhamos no agronegócio, que é um pouquinho maior, nós não temos nada, praticamente nada através da Secretaria estadual de Agricultura.

D: Hoje, de ponto positivo, nós temos o Ministério da Agricultura, que tem, a nosso ver, um grande do conhecimento da verdade da agricultura brasileira e um posicionamento muito importante dentro da verdade. Temos a CONAB³⁵, que é um órgão de extremo respeito para nós agricultores, porque ela vai em busca da verdade e divulga a verdade. (...) O Ministério do Meio Ambiente, exceto com aquela loucura que é reconhecida, em todo o território mundial, de todo o despreparo e desconhecimento do ministro, da pessoa do Ministro Minc, que é um aloprado....

F: (...) Esse Reinhold Stephanes (Ministro da Agricultura) aí, ele não sabe nada. Mas ele é um cara acessível, ele ouve, ele escuta. Pelo menos você vai lá falar e ele fica escutando. Os outros te mandam embora.

A: O Ministério do Meio Ambiente... o Minc chegou aí querendo, não sei se aparecer ou mostrar alguma coisa que até então ele não conhecia muito bem. Entrou em indisposição com o nosso governador. (...) Hoje, eu acho que ele entendeu, ele está vendo que o Mato Grosso é um estado diferenciado, o Mato Grosso é um estado preocupado com o meio ambiente, não é? (...) Nós estamos sendo muito mais prejudicados pelo IBAMA³⁶ e pelo INCRA, o governo não tem estrutura... Por exemplo: hoje, eu acredito que 60%, 70% do Mato Grosso tenha problema de documentação. Nós, por exemplo, temos pedaço de fazenda pago desde 2004 e eu não consigo escriturar no meu nome, porque não tenho georreferenciamento, porque o INCRA não tem estrutura para me passar isso.

Há de se ressaltar, porém, que um dos atores nacionais fez uma importante análise da fragmentação do processo de construção das políticas públicas no âmbito governamental, onde um mesmo assunto tem suas múltiplas vertentes tratadas por diferentes órgãos da burocracia do Estado. Ou seja, ele refere-se aqui à questão do caráter multidimensional das políticas, que, no jogo da defesa de interesses, acaba por demandar o acionamento simultâneo de várias arenas de disputa, assunto discutido no Capítulo II. Isso, a seu ver, faz com que, a despeito da existência de uma política agrícola, o País não tenha uma estratégia concreta para o agronegócio nacional.

B2: Há uma certa falácia nacional de que não existe política agrícola no Brasil. Falso. (...) O que não tem é estratégia agrícola, porque embora a política seja desenhada no Ministério da Agricultura, o orçamento é elaborado pelo Planejamento, a liberação do recurso é pelo Ministério da Fazenda, que também estabelece o preço mínimo de acordo com a política econômica. As taxas de juros e a taxa de câmbio são pelo Banco Central; quem se destina a fazer estrada, porto e estradas de ferro é o Ministério dos Transportes; quem faz o acordo internacional é o Itamaraty; quem cuida da área a ser plantada é o Meio Ambiente; quem estabelece o cronograma de reforma agrária é o Ministério do Desenvolvimento Agrário; quem cuida de biocombustível é o Ministério de Minas e Energia, a Petrobras ou a Agência Nacional de Petróleo. Enfim, embora o Ministério da Agricultura tenha, digamos, a responsabilidade pela formulação da política, a sua implementação depende de uma série de outros ministérios que não conversam entre si. Então, falta estratégia (...)

Um último aspecto a ser abordado quanto ao papel da intermediação de interesses no processo de construção da agenda governamental é o *lobby*, citado por apenas um dos

³⁵ Companhia Nacional de Abastecimento.

³⁶ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

produtores rurais de Sorriso, que, ainda assim, evitou utilizar o termo. A falta de referência ao tema, na avaliação de um dos atores nacionais, deve-se ao caráter pejorativo assumido pelo termo no Brasil, assunto também analisado no Capítulo II. Ou seja, os produtores não teriam deixado de abordá-lo por desconhecimento da importância do instrumento, mas por sua associação com a idéia de trabalho desenvolvido nas sombras, sem relação legítima com o processo democrático de defesa de interesses em um ambiente marcado pela pluralidade do poder. Na perspectiva deste ator, a relação paternalista entre o Estado e o setor privado no Brasil acaba por reforçar a necessidade do *lobby*, pelo fato de o empresariado buscar sempre no setor governamental as respostas para os problemas enfrentados no dia-a-dia do seu negócio.

D: (...) Nós temos atualmente 3 pessoas em Brasília que acompanham todo o processo de problemas do agronegócio, diariamente, no Congresso e no Senado, acompanhando todo o andamento dos processos.

Entrevistadora: Vamos usar o termo, são lobistas, é isso?

D: São profissionais contratados para dar acompanhamento aos processos que tramitam no Congresso ou no Senado, para resolver problemas ou questões do agronegócio, na soja e no milho.

B1: O entendimento desse serviço, quando você vai medir, ele é muito difícil. É difícil para todo mundo. A pergunta que eu faço para todas as pessoas quando vêm falar dessa questão de representatividade é: como você participa da sua classe social? Qual a sua forma de interagir? Como você manifesta seus interesses perante as pessoas que vão te representar? No Brasil, esta questão é muito tímida. É muito ruim. As pessoas não têm essa relação. Essa questão de representatividade em comunicação é muito difícil. Primeiro porque ninguém quer bancar esses serviços caros. Depende de tempo e custo. O segundo ponto, eu acho que essa forma de arrecadação e sustentação dessa questão da representatividade e do *lobby*, que é um *lobby* setorial, é justo e eu acho que faz parte da cidadania. É quando o cidadão realmente representa sua cidadania dando a sua opinião e de seus pares. Os dois eixos: ele pode ir lá e levar alguma coisa ou ele vai ceder alguma coisa. Então, eu acho que quanto mais a sociedade for organizada através das suas entidades, melhor vai ser exercida a democracia e melhor vai ser a transparência dos meios. O grande problema cultural que o Brasil tem hoje é que o *lobby* é mal visto. Porque a relação de qualquer segmento hoje com o Estado ela é uma relação de paizão. Ela tem que resolver todo o seu processo. Então, ele começa numa demanda lá na frente, onde aos seus olhos, o paizão tem que resolver. Esse é um *lobby* que começa lá na ponta. Então o cara, fala o seguinte: “olha, eu não estou dando conta de pagar. Eu preciso ir no governo e reclamar disso. Eu fui multado. Eu não tenho crédito”. Então, você gera uma porção de demandas e isso precisa ter uma relação de organização de legislação que busque essa harmonização, essa solução. Essa idéia de paizão aumenta a força e a necessidade do *lobby*.

Em síntese, a organização dos produtores rurais para a defesa dos seus interesses nas políticas públicas parece ser bem dispersa nas bases, ficando as entidades classistas responsáveis por iniciar e conduzir todo o processo de ação coletiva. Dito de outra forma, as demandas geradas pelo campo parecem se traduzir a partir de percepções de cúpula, colhidas nas bases pelos dirigentes dos sindicatos rurais e das organizações setoriais. No âmbito local, a idéia é de um afastamento entre o produtor e essas entidades, de um baixo nível de participação e de resistências a uma condução coletiva das lutas. Haveria no meio uma cultura de individualismo que impediria a formação de capital social. Os produtores rurais parecem apenas reagir às chamadas dos sindicatos e associações, não conseguindo precisar como se dá

a comunicação inicial para conformação das demandas. Eles não manifestam uma percepção mais ampla do processo de produção das políticas públicas e da intermediação de interesses, posicionando-se apenas em relação a propostas oriundas da esfera governamental.

1.3.8. As *policy images* e o agronegócio nacional

Como discutido no Capítulo II, incorpora-se aqui a premissa de que as *policy images* desempenham papel fundamental no processo de construção da agenda de governo. Quais seriam, portanto, as imagens rápidas comunicadas à sociedade quando se empregam os termos agronegócio, agricultura e produtor rural no Brasil? A pesquisa de campo mostrou que o significado do termo imagens das políticas é de difícil apreensão fora do ambiente acadêmico. Os diferentes atores fazem uma associação imediata com a cobertura da mídia e o trabalho de marketing, sem estabelecer conexões com os arranjos institucionais mais amplos e com a questão relativa a quem tem autoridade para se pronunciar sobre determinados problemas públicos afeitos ao setor rural. Ainda assim, ao longo das entrevistas emergiram idéias que me parece valer a pena relatar. Como trabalho com percepções, gostaria de esclarecer que as falas reproduzidas nesta seção não traduzem um entendimento pessoal. Procuro apenas confrontá-las com o conteúdo da literatura acadêmica, de forma a deixar claro como esses atores vocalizam os temas tratadas no âmbito científico.

Assim, a primeira questão a ser ressaltada é que se verificou na pesquisa de campo uma curiosa percepção acerca do significado da palavra agronegócio. A argumentação de um parlamentar, a meu ver, talvez se confirme na análise aqui empreendida de que o termo parece ser usado nos estudos sobre as cidades da fronteira agrícola criadas a partir das atividades do campo como sinônimo de agricultura comercial. Como a percepção deste ator vai frontalmente contra a idéia advogada na literatura mais ampla sobre o agronegócio, convém relembrar a defesa feita por alguns autores de que o termo foi apropriado no Brasil pelos grandes produtores e agentes governamentais para substituir a antiga idéia do latifúndio atrasado e improdutivo por uma imagem de modernização. Um dos parlamentares entrevistados, porém, faz uma leitura oposta da utilização dessa *policy image*, argumentando que o termo é empregado com sentido pejorativo no País por aqueles que querem separar a pequena agricultura da agricultura comercial. Nas palavras deste ator, entidades e órgão como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

utilizariam o termo de forma negativa, com o intuito de marcar sua posição de que a terra deve ter uso prioritariamente social.

A2: (...) A palavra agronegócio é usada de forma pejorativa pela pequena agricultura, por quem a defende – a CONTAG, a FETAG, o MDA – quando eles querem denegrir a imagem da agricultura maior, que não precisa denegrir, pois uma ajuda a outra e é tão importante como a outra. Aí eles usam o termo agronegócio, se excluem. A pequena agricultura se exclui do agronegócio. Então é por isso que eu acho que essa palavra foi tirada do inglês. Lá eles colocam tudo como *agribusiness*; lá é importante. Aqui o agronegócio é pejorativo. Por isso eu uso a palavra agricultura e pecuária. A gente teme em usar a palavra agronegócio. Eles deveriam estar integrados, todos. Quando a gente vai se referir ao termo agrícola pode se referir, mas normalmente a gente põe agronegócio. Mas aí já tem a palavra negócio misturado com agricultura. Então, quem defende a pequena propriedade, o pessoal da cidade, acha que agricultura não pode ser negócio. Acha que tem que ser uma atividade social. (...) E, na realidade, toda a atividade tanto pequena como grande, tem risco. Você investe para tirar. (...) Fora isso, seria uma atividade estatal, que não é o caso do País. Não é mais. O governo não está pagando, cada um que tem um sítio e quer plantar qualquer coisinha, ele está arriscando o dele. Então, há um efeito pejorativo do termo agronegócio, mas ele é utilizado pelos meios econômicos para identificar toda a atividade, o conjunto de toda essa atividade. (...) Quem está junto com a pequena, quem defende a agricultura familiar não quer se incluir no agronegócio, porque acha que o agronegócio é atividade de grande produtor. (...) É um negócio, mas eles querem separar.

Embora me pareça que, no Brasil, o termo é empregado com sentido positivo tanto pela mídia quanto pelo governo, soa-me também procedente o ponto de vista do parlamentar, particularmente quando observados os estudos sobre as cidades do agronegócio, quase todos desenvolvidos no âmbito da Geografia. Como observo ao longo da discussão teórica empreendida neste trabalho, os autores parecem rejeitar a possibilidade de inserção da pequena agricultura nesta cadeia produtiva, por considerarem que ela se dá de forma subordinada, segundo os interesses ditados pela globalização.

Em consonância com a percepção do parlamentar, e também com a argumentação que desenvolvo ao longo do Capítulo I, um outro ator nacional remete à imagem cristalizada do latifúndio no Brasil, apontando para um descolamento entre o entendimento do termo e o tempo histórico atual. Em outras palavras, defende que a palavra latifúndio, outra *policy image* fundamentalmente associada ao agronegócio, continua a ser utilizada com a conotação que tinha no passado, sem levar em conta a modernização observada no campo principalmente a partir da década de 1970. E manifesta uma preocupação do setor em substituir essa imagem, de forma a construir uma nova percepção da agricultura comercial junto à sociedade.

B1: O que a gente precisa entender hoje é que a visão que a gente tem da agricultura, e esse é o maior trabalho que a gente tem, é o seguinte: a agricultura hoje, as pessoas olham para o passado que está nos nossos livros de história. Então, quando se fala de latifundiário, é propriedade grande. Hoje propriedade grande é empresa, não é mais um latifúndio, ela tem um papel social. O produtor hoje quer passar a imagem com o seguinte significado para o pessoal da cidade. Que nessa discussão ela é importante e as pessoas não entendem. Você tem duas formas de aumentar a sua remuneração. A primeira coisa que você faz na sua vida quando ganha dinheiro é comprar comida, porque se você não come, não usa o resto. Concorde? Para aumentar sua renda para gastar com extra, há duas formas. Ou você passa a ganhar mais ou os seus produtos básicos custam menos. Para os seus produtos básicos custarem menos, tem duas formas. Ou produtividade ou escala. Eu mexo com *commodities*. Quanto mais escala tiver, (...)

pode ganhar menos e repassar esse custo menor. Então, as pessoas têm essa dificuldade. A maior dificuldade de hoje é o entendimento da atividade agrícola dentro desse processo. Ninguém mais quer viver no campo, mexendo na enxada. (...) Então, essa relação é muito mais de educação, de demonstrar o que é a agricultura para as pessoas, do que ficar naquela visão de explorador. Aquela de mau uso da atividade, de mau uso dos recursos. O Brasil tem um grande defeito: a sociedade acha que ganhar dinheiro é feio. E a gente tem que ser o contrário: ganhar dinheiro é bom. Ganhar dinheiro gera emprego, gera gastos.

A análise de um outro parlamentar entrevistado caminha também em direção a este entendimento de que a agricultura comercial tem uma imagem negativa no País, resultante da dificuldade de comunicação do setor com a sociedade. A seu ver, o processo de urbanização se deu de forma muito rápida em todo o mundo, criando um distanciamento entre a cidade e o campo. Ao abordar o assunto, o parlamentar faz referência a um tema também muito ressaltado pelos produtores rurais de Sorriso: o estigma da caminhonete. Para todos, esta despontaria no imaginário social como símbolo de riqueza e poder dos produtores rurais, criando uma série de preconceitos em relação às políticas públicas voltadas para a agricultura.

A3: Nós temos um problema crônico na nossa atividade, que é o problema de comunicação. Nós nos comunicamos mal com a sociedade como um todo. Quando a gente tem oportunidade de se comunicar, via de regra, a gente acaba criando alguns preconceitos a respeito do nosso segmento, que a gente tem que vir quebrando gradativamente. Mas isso é um processo que a gente não vai conseguir superar de uma hora para outra. Só com o tempo a gente vai conseguir superar. É que a sociedade brasileira, o mundo todo, se urbanizou rapidamente. Hoje, mais de 80% da população reside nas cidades e só ficaram 20% no campo. Esses 20% têm que produzir para eles próprios, têm que abastecer as cidades e ainda gerar excedentes exportáveis. Só que as pessoas que moram nas cidades perderam o *link* com o campo, as pessoas estão muito vinculadas à vida urbana, *shopping*, supermercados e se esquecem que tudo o que vestem, comem, tudo de que se abastecem vem do campo. (...) Então, muitas vezes, cada reivindicação que vai em benefício das pessoas do campo, ao invés da sociedade urbana proteger e até apoiar... Vêm isso de forma pejorativa, de forma crítica, até meio preconceituosa. (...) Tipo: tem o estigma de uma caminhonete, por exemplo. As pessoas da cidade, quando vêem um produtor endividado andando de caminhonete, ficam falando: “por que ele não vende a caminhonete e paga a conta?”. Mas eles não entendem que aquilo é um instrumento de trabalho, para quem tem que ir na sua propriedade levar uma peça, óleo diesel, sal marinho, enfim, é um instrumento de trabalho. (...) Então, esse conflito campo X cidade existe ainda. Nós temos que desmistificar isso (...) porque o campo depende da cidade e a cidade depende do campo.

O ator citado anteriormente admite, porém, que as entidades encarregadas da intermediação de interesses do empresariado rural ainda não vêm fazendo nada de efetivo para mudar essa *policy image*, em função dos custos e tempo demandados no trabalho de convencimento da sociedade e dos próprios agentes governamentais. Mas confirma o entendimento encontrado na literatura sobre o processo de construção da agenda de governo de que essa imagem interfere decisivamente no conteúdo das políticas públicas voltadas para o setor rural, o qual ver-se-ia às voltas com uma série de exigências mais rígidas do que aquelas feitas para outros segmentos econômicos e atividades urbanas. A *policy image* negativa, a seu ver, acabou criando outras urgências para o empresariado rural, mais ligadas à própria sobrevivência do negócio.

B1: Eu acho que nós temos problemas muito mais urgentes do que só a imagem. É a sobrevivência. Hoje, a sobrevivência do produtor rural, pela sua falta de organização, por achar que nada iria acontecer a ele, deixou muitas coisas acontecerem, não se preocupou e aí as bombas estouram. Então eu vou falar para você, a questão ambiental é um absurdo. Vou te dar um exemplo bem prático. Qual o tamanho da porta do quarto de empregada da sua casa? Eu duvido que ela tenha mais de 70 centímetros. Por que na área rural é obrigado a ter 1 metro? Não sei se você está entendendo. A pessoa que regula pros outros, não regula para ela! Eu pergunto para você. Uma pessoa que trabalha na periferia de São Paulo, que pega o ônibus lotado, durante 1 hora, vai em pé e ninguém faz nada para resolver isso. E se o cara que trabalha na área rural vai de ônibus, sentado, não é nem em pé, e falam que é trabalho escravo? Por que quando a pessoa leva sua marmita e não tem nem lugar para comer na cidade não é considerado trabalho escravo e se você pega um cara comendo debaixo de uma árvore é considerado trabalho escravo? Então são coisas que antes da gente vender a nossa imagem, nós temos que mudar a legislação. (...) Aí sim, você vai fazer um trabalho com a mídia e a sociedade, até cobrando responsabilidade de quem ensina nos livros de escola e acadêmicos.

Uma outra importante referência de imagem rápida comunicada à sociedade quando se fala sobre agricultura no Brasil foi feita por um parlamentar, desta vez abordando o termo Bancada Ruralista. No decorrer da entrevista, ele disse que o grupo não gostava de ser rotulado dessa forma, pois a classificação teria sentido pejorativo. Fez, assim, uma remissão ao que é discutido no Capítulo II quanto à substituição do nome por Frente Parlamentar da Agropecuária, talvez em uma tentativa de atrair para a bancada deputados e senadores refratários à idéia de ver seu nome associado a um grupo tido como conservador e direitista.

No âmbito local, quando se indaga sobre as *policy images* da agricultura, do agronegócio e do produtor rural no Brasil, as referências são quase sempre ambientais, reflexo das pressões feitas sobre a região por causa da sua proximidade com o bioma amazônico. A percepção generalizada é de que os produtores rurais são associados à destruição das florestas. Essa construção, para os atores locais, resulta de uma cobertura negativa feita pela mídia e de estratégias de ONGs internacionais, que, orientadas por interesses comerciais, estariam empenhadas em disseminar pelo mundo uma imagem negativa do agronegócio brasileiro.

C: Prega-se muito contra a agricultura. Prega-se que o agricultor é um destruidor das florestas, não é?

G: Eu acho que ela (a imagem do agronegócio) é muito mais negativa, olhando-se do Mato Grosso pra cima. (...) A imagem que tem é que nós somos estupradores de floresta. O próprio ministro do Meio Ambiente disse que nós somos caloteiros e vigaristas. (...) Então, essa é a imagem que estão fazendo do produtor rural nos meios urbanos.

A: Eu acho que a sociedade descrimina o agricultor de um modo geral. Por exemplo, quando fala que o agricultor está em crise ou que o governo tem que ajudar agricultura, a sociedade fica revoltada. (...) A impressão que dá, é tipo assim: quando o agricultor está em crise, o problema é da sociedade. Quando o agricultor está bem, o lucro é dele.

A: (...) Parece que as ONGs de meio ambiente, elas têm muito mais força dentro do governo, dentro da mídia, do que os agricultores.

F: Se você for olhar pelo lado econômico, financeiro, é muito positivo. Se for olhar pelo lado ambiental, é um ponto negativo, muito negativo. Principalmente com o Minc aí, que está detonando aí, falando que o produtor é marginal, isso e aquilo...

Enfim, ao contrário do sugerido pela literatura acadêmica, parece haver dentre os atores ligados ao setor rural o entendimento de que o termo agronegócio gera uma *policy image* negativa para o campo, sendo apropriado pelos defensores da função social da terra para desqualificar a agricultura comercial. Eles apontam para uma dificuldade de comunicação com a sociedade, um distanciamento entre a cidade e o campo, que gerariam também uma imagem negativa do produtor, contribuindo para a criação de barreiras à incorporação dos seus interesses nas políticas públicas.

Considerações finais

As entrevistas realizadas em Sorriso, inicialmente voltadas para a questão dos interesses econômicos, acabaram por conduzir as análises aqui empreendidas em direção a aspectos de caráter mais simbólicos, abordados na literatura sobre poder local de forma apenas tangenciada. As tensões “raciais” encontradas na cidade não eram uma variável importante definida a partir da literatura escolhida como orientação para a pesquisa empírica: foram incorporadas ao trabalho, assumindo centralidade na análise, a partir das informações colhidas no campo.

A pesquisa indica que a vida local não pode ser dissociada dessas tensões, apropriadas pelos grupos políticos locais nas suas estratégias de persuasão eleitoral, como forma de marcar diferenciações, entendidas por muitos como de caráter ideológico. Um dos grupos parece dela se aproveitar como forma de criar uma identificação com a parcela mais pobre da população, estigmatizada tanto em função da sua origem quanto da cor da pele e da condição social. A impressão, porém, é de que o outro grupo se utiliza das mesmas representações simbólicas para tentar se firmar no imaginário social local como facção afinada com a gestão empresarial da coisa pública, em oposição a práticas assistencialistas e populistas que prejudicariam o desenvolvimento da cidade.

Não há como dissociar o papel da elite empresarial rural na vida cotidiana de Sorriso sem levar em conta essas tensões e o uso que delas fazem os dois grupos políticos dominantes no município. Particularmente porque elas brotam em praticamente todas as entrevistas realizadas com produtores rurais, seja de forma espontânea, seja mediante provocação. Aparecem sempre entremeadas com a o tema da sua inserção tanto no ambiente político quanto na vida social do município. E quando comentam essa sua participação, os próprios

produtores rurais incorporam os discursos do chamado grupo B, deixando clara a sua inclinação partidária em direção a uma das facções.

As denúncias de corrupção e abuso de poder econômico nos pleitos eleitorais também não podem ser dissociadas de pelo menos uma parte dessa elite, dado ser ela a principal controladora dos recursos financeiros gerados pela pujança do campo no âmbito local. Mas não me parece possível afirmar que ela conforme ali uma elite de poder, mesmo se considerados os laços de identidade construídos com as outras elites econômicas associadas ao agronegócio. Ela não consegue impor suas vontades em termos de resultados eleitorais. O grupo liderado pelo deputado José Domingos, visto como oposição por essas elites, é forte e consegue estabelecer laços com a população mais pobre da cidade, evitando que a força econômica se traduza em hegemonia do poder local. Isso a despeito da falta de organização da sociedade civil e da fragilidade dos mecanismos institucionais de participação, que dificultam, também, a criação de um ambiente mais democrático envolvendo o controle do processo público decisório.

Do ponto de vista da organização para a defesa de interesses, a elite empresarial rural de Sorriso parece ser bastante dispersa nas bases, referindo-se com distanciamento ao processo mais amplo de produção das políticas públicas. Parece transferir para as organizações classistas e setoriais a responsabilidade do engajamento na ação coletiva, admitindo participar pouco das atividades coordenadas até mesmo pelo Sindicato Rural local. Percebe-se como um grupo pouco organizado na defesa dos seus interesses, que não consegue forçar a incorporação das suas demandas nas políticas públicas. Também não vê no seu braço parlamentar, a Bancada Ruralista, a força normalmente associada a ele.

Por fim, os atores nacionais, e mesmo os produtores locais, manifestam um curioso entendimento de que o termo agronegócio comunica uma *policy image* negativa para o campo, posição conflitante com o entendimento encontrado na literatura e incorporado nesta tese quando da realização do trabalho de revisão bibliográfica. Também não concordam com a idéia de que a imagem transmitida pelos produtores rurais ligados ao agronegócio é a do fazendeiro moderno e empreendedor. Na realidade, consideram simbolizar no imaginário nacional a figura do estuprador de florestas, o que traz à tona os conflitos ambientais existentes na sua região.

Conclusões da pesquisa

Chegar ao final desta tese implicou assumir uma série de riscos acadêmicos e analíticos. Primeiro, porque a proposta do trabalho surgiu de uma idéia mais geral de comparação entre a atuação da elite agrária tradicional na vida brasileira, tema de extrema relevância na Historiografia e na Sociologia nacionais, e o papel desempenhado hoje pelos grandes proprietários de terra engajados no agronegócio. Tinha, desde o início, a percepção de que, em ambos os casos, os grandes fazendeiros mostravam-se centrais na conformação da vida econômica, política e social do Brasil. Mas que os diferentes momentos históricos da sua importância no quadro nacional criavam diferenciações estimulantes para uma análise acadêmica mais minuciosa.

Porém, como enquadrar o interesse em uma ótica compatível com a Administração Pública, ciência relativamente nova e em fase de consolidação, com linhas fronteiriças ainda pouco claras em relação a outros campos do conhecimento? Na ausência de bibliografia específica que abrangesse os diversos aspectos que permeiam a questão, optei por recorrer a trabalhos desenvolvidos por diferentes campos da ciência. Dessa forma, procurei estabelecer, por meio de recursos analíticos pessoais, as conexões que me pareciam necessárias para dar sentido ao objeto do estudo e levá-lo de forma coerente ao trabalho da pesquisa de campo. Isso porque, no caminho por mim encontrado para conduzir a discussão, boa parte da teoria é de origem norte-americana e voltada para macroprocessos nacionais, enquanto sempre foi o município o *locus* privilegiado de análise do papel desempenhado pela elite agrária tradicional na vida brasileira.

Quando da defesa do projeto de tese, um dos integrantes da banca questionou qual seria a minha contribuição teórica para o estudo do tema em questão. Acredito assim, sem qualquer pretensão, que essa contribuição encontra-se no próprio trabalho consolidado, que desde o início exigiu exaustivos exercícios analíticos para que partes colhidas em campos tão distintos como a Economia, a Geografia, a Sociologia, a Ciência Política e a Administração Pública se traduzissem em um todo harmônico, com sentido acadêmico. Não sei se consegui responder de forma bem-sucedida ao desafio, mas espero que o resultado final traga alguma contribuição para futuros estudos acerca do assunto sobre o qual me propus a me debruçar.

O segundo risco assumido deriva das paixões geradas pelo tema da questão agrária no Brasil, particularmente no meio acadêmico dos diversos campos abrigados sob as Ciências Humanas e Sociais. Desde o início, tive muita dificuldade em explicar qual era o meu objeto

de tese, pois já nas primeiras tentativas de explanação surgiam questionamentos exaltados sobre o problema fundiário, particularmente a reforma agrária, com as pessoas indicando que eu não poderia me esquecer disso ou daquilo, que eu tinha de abordar esta ou aquela questão. Enfim, que a minha tese deveria, necessariamente, enveredar por um questionamento do modelo de agronegócio adotado pelo Brasil e seus desdobramentos no campo das desigualdades econômicas e sociais. Questões que, aliás, considero abordadas de forma bastante competente pela pesquisa acadêmica nacional. Nunca me senti em condições de dar contribuições substantivas em relação a este objeto de pesquisa.

Porém, como não acredito que uma academia do pensamento único traga grandes avanços para a evolução do saber científico, acabei incorporando nesta tese, de forma ligeira e tangenciada, dado não serem as virtudes e os vícios do modelo do agronegócio o meu objeto de investigação, algumas questões sugeridas nessas discussões apaixonadas. Decidi fazê-lo por duas razões. A primeira para deixar claro que não tenho a pretensão de neutralidade científica, já exaustivamente reconhecida como mito pela academia. Não vejo o modelo de agronegócio como uma opção desacertada feita pelo Brasil, pois não considero a globalização uma escolha, mas uma realidade do mundo contemporâneo a cujas regras todos os países capitalistas precisam se adaptar. E, no contexto capitalista, também não me parece viável substituir o agronegócio por um modelo de agricultura camponesa, centrado na pequena propriedade de agricultura familiar. A despeito da sua importância, acredito que esta tem caráter complementar e, por intermédio de cooperativas, poderia, sim, ser inserida na cadeia mais ampla do agronegócio.

Naturalmente, a leitura que faço da bibliografia afeita ao tema é influenciada por essa visão pessoal, como, deve-se registrar, acontece em todo trabalho acadêmico. Vi certa vez uma referência aos reflexos das paixões geradas pela questão agrária sobre os resultados das pesquisas relativas ao agronegócio brasileiro, mesmo naqueles estudos “pretensamente distanciados” das ideologias que envolvem o tema. Assim, sem o objetivo de atribuir a esta tese um distanciamento pretensioso, gostaria de afirmar que, embora considere a neutralidade científica um mito, acredito na honestidade da pesquisa de buscar entender o campo sem incorrer, de forma premeditada, em omissões orientadas por convicções pessoais.

O segundo motivo pelo qual ao longo da tese explicito posições acerca do modelo de agronegócio brasileiro deriva do meu incômodo ante alguns trabalhos de dois campos particulares do saber acadêmico: a Economia e a Geografia. No primeiro, parece-me sobressair-se uma idéia de desenvolvimento sem sociedade, com sucessos e fracassos analisados apenas pela ótica estatística. No segundo, no qual os estudos geralmente se

orientam pela análise marxista, uma tendência de não dar voz aos atores envolvidos no contexto que se pretende analisar, sugerindo-se um entendimento de que é possível haver sociedade sem economia, mesmo dentro de um país organizado sob moldes capitalistas. A impressão era de que os estudos chegariam sempre às mesmas conclusões, fossem feitos em qualquer outro município brasileiro. Isso porque questões como pobreza, desigualdade e segregações socioespaciais parecem ser entendidas como resultados específicos produzidos pelo agronegócio, e não variantes derivadas de problemas estruturais mais amplos, cujos desdobramentos se mostram muito semelhantes em qualquer cidade do País, mesmo naquelas de vocação industrial.

Feitas essas considerações, convém lembrar que, no Capítulo I, procurei explicar como se deu a conformação do agronegócio no Brasil e como seus expressivos resultados financeiros voltam a conferir grande poder econômico aos grandes proprietários de terra. Ao enveredar pela análise das transformações modernizantes ensejadas pelo agronegócio no modo de produção agrícola, busquei mostrar como parto da idéia de evolução da elite agrária tradicional em direção à de elite empresarial rural, decisiva para a modificação do entendimento histórico acerca do conceito de latifúndio no País. Propus-me, também, a descrever os efeitos dessa modernização sobre o processo de ocupação da fronteira agrícola e seus reflexos sobre a criação de diversas cidades do agronegócio na região. Nessa discussão, tentei realçar os principais aspectos ressaltados na literatura sobre as hierarquias econômicas e sociais que se encontram em conformação nesse tipo de município.

No Capítulo II, procurei apreender como se dá o processo de construção da agenda de governo, cuidando de focar o jogo político em sentido mais amplo, bem como os atores engajados nas lutas coletivas e os recursos por eles mobilizados nas arenas de disputas. Apresentei as características dos dois modelos analíticos escolhidos para condução da pesquisa, nos quais busquei, particularmente, variáveis capazes de esclarecer como se conformam as disputas e os entendimentos públicos acerca do agronegócio em âmbito nacional. Partii, então, para uma análise do processo de intermediação de interesses entre o Estado e o empresariado no Brasil – e depois o empresariado rural de forma mais específica – procurando realçar as idéias comumente associadas ao *lobby* e à atuação das entidades classistas e setoriais, bem como à atuação da Bancada Ruralista no Congresso Nacional.

No Capítulo III, recorrendo ao princípio da redução sociológica, busquei nos estudos dedicados ao tema do poder local estabelecer uma aproximação entre as noções gerais colhidas na literatura sobre a construção da agenda e os entendimentos acerca da política e da vida social nos municípios brasileiros. Este capítulo foi fundamental para a pesquisa de

campo, dado ser nele que se encontram as principais variáveis para os roteiros das entrevistas realizadas com atores de Sorriso. Procurei mostrar como cheguei, já no início da produção da tese, à premissa de que as referências coronelísticas que ainda hoje me parecem associadas aos grandes produtores rurais encontram-se descoladas do tempo histórico atual, no qual diversos mecanismos institucionais e não-institucionais criam barreiras à captura do poder público pelas elites detentoras do poder econômico. Tentei mostrar, porém, que as inovações institucionais no campo democrático enfrentam uma série de inibições em relação à sua efetividade quanto à promoção do acesso da sociedade civil ao processo público decisório municipal. O objetivo final do capítulo foi indicar que, no âmbito local, tende a haver uma convivência entre práticas democráticas modernas e características arcaicas historicamente enraizadas na política brasileira.

Quase toda a literatura utilizada na tese foi lida e revisada no Rio de Janeiro, onde as características urbanas são enormemente diferenciadas em relação ao *locus* da pesquisa empírica. Ao chegar a Sorriso, confesso que me assustei: a cidade pareceu-me menor do que o inicialmente imaginado e as primeiras entrevistas sugeriram uma situação de baixa complexidade política para o emprego das categorias e variáveis destacadas na revisão bibliográfica. Ao não identificar interesses econômicos que pudessem levar os grandes produtores a querer controlar a agenda pública local, cheguei a pensar que fosse inviável o trabalho que me propus a realizar na cidade. Ao longo da convivência com os moradores locais, contudo, passei a perceber outras dimensões da sua vida política e social.

Não tenho receio, portanto, de ressaltar aqui a enorme distância entre as idéias hegemônicas na literatura e a realidade de uma pequena cidade como Sorriso. Fui aos poucos percebendo a importância das construções simbólicas para a definição das relações políticas e sociais locais, em detrimento do aspecto econômico ressaltado nos estudos acadêmicos. Dessa forma, os três últimos meses de produção da tese acabaram por ser um trabalho permanente de construção e reconstrução, ao longo do qual os estudos acadêmicos orientaram o trabalho de campo e o campo forneceu os elementos necessários para constantes revisões da pesquisa bibliográfica. Voltei muitas vezes à literatura, buscando elementos que me ajudassem a entender a realidade local. E, a partir desta realidade, vi e revi variáveis e categorias, incorporando idéias às quais não havia dado atenção nas primeiras leituras.

Inicialmente, tive o receio de estar me desviando do objeto da pesquisa. Posteriormente, porém, avaliei que não podia controlar os resultados do trabalho de campo. Seria desonesto e irreal ignorar a questão das tensões “raciais” encontradas na cidade, seus desdobramentos no âmbito do poder social e a apropriação que delas fazem os dois grupos

políticos de maior expressão no município. Saí da cidade com a impressão de que as relações de poder em Sorriso se definem não especificamente em função de determinado comportamento da elite empresarial rural, mas dos laços de solidariedade firmados pelas elites econômicas em torno da sua identidade de origem, cultural, social e financeira.

Não entendi, a princípio, a qual elite as pessoas se referiam quando falavam em discriminação. Entrevistei sulistas ricos e em posição de destaque que se referiam a essa elite como o outro, algo distinto de si próprias. Emerge aqui a questão das convicções pessoais, dos conceitos inerentes à nossa formação e à nossa forma particular de entender a realidade social. Oriunda de uma sociedade de formação étnica mais diversificada, e acostumada ao cosmopolitismo dos grandes centros urbanos, tinha uma noção de negro distinta das dos moradores locais. Sob a minha perspectiva, eram brancos aqueles que se diziam “muito moreninhos para o padrão”. Ou seja, cheguei a Sorriso com percepções da realidade bastante distintas daquelas que tinham os moradores do lugar.

Em termos mais amplos, a vida cotidiana local não me parece muito diversa daquela encontrada em outros municípios pequenos do País. Verifica-se uma convergência entre o poder econômico e o poder social; as elites detentoras dos recursos financeiros têm participação ativa no processo eleitoral; a política incorpora uma série de procedimentos arcaicos correntemente encontrados no País, como a compra de votos e a contaminação dos pactos partidários e programáticos por interesses pessoais; e verifica-se um ambiente pouco plural de compartilhamento do poder, com baixa participação da sociedade civil e concentração da liderança em apenas 2 grupos e alguns poucos líderes de expressão.

A particularidade do município, a meu ver, encontra-se fundamentalmente associada às divisões estabelecidas em função da origem de migração dos moradores, das diferenças de classes sociais e dos preconceitos étnicos e raciais. Estes elementos parecem se juntar no imaginário social local, traduzindo-se num embate criado em torno da cor da pele e da capacidade econômica do morador. Verifica-se nesse imaginário uma convergência entre o “gaúcho”, o rico e o grande produtor rural, que, em uma análise mais demorada, não se mostra assim tão evidente.

Não me parece ser possível afirmar que há na cidade uma elite de poder, embora seja inegável a marcante influência da elite do agronegócio, e não apenas dos grandes produtores rurais, nos âmbitos econômico, político e social. A liderança pessoal exercida por um dos políticos locais, nitidamente não aceita pelos grandes fazendeiros, sugere que estes não conseguem reproduzir no campo da política, com a mesma expressão, a sua hegemonia

econômica e social. Dessa forma, não conseguem impor as suas vontades na definição da agenda de governo municipal.

Como não têm demandas expressivas para o poder público local, as vontades dessa elite parecem-me mais orientadas não por interesses econômicos, mas sim, por questões de ordem simbólica. A impressão é de que os produtores compartilham de um ideal de cidade tanto do ponto de vista econômico quanto de organização do espaço urbano. Assim, indicam entender que a agenda de governo local deveria ter como norte o desenvolvimento do município, a atração de empresas, a extensão da cadeia do agronegócio e a construção de infra-estrutura mais sofisticada em termos de serviços. E vêem o grupo político com o qual se mostram mais afinados como o único em condições de conduzir Sorriso rumo a esse destino idealizado. Estabelecem de forma permanente uma oposição entre desenvolvimento econômico e políticas sociais voltadas para as parcelas mais pobres da população, enxergando-as sempre como expressão de populismo.

Há também, dentre todos os atores entrevistados, um amplo entendimento de que a elite empresarial rural é pouco organizada para defender seus interesses e, ao contrário do percebido pela literatura, não consegue que estes sejam incorporados às políticas públicas. Os produtores apontam para a predominância de uma cultura individualista em seu meio, que inibe o engajamento na ação coletiva. Acreditam na força das suas entidades de representação, mas têm dificuldade em estabelecer o elo entre elas e as bases. Entendem que a Bancada Ruralista não tem a força propalada pela literatura e a mídia por carência de um número maior de parlamentares realmente envolvidos com as bandeiras do setor. Não conseguem, também, fazer *links* entre a defesa dos seus interesses e os órgãos da burocracia, bem como com atores não-institucionais como a mídia, sugerindo que as demandas levadas a Brasília são definidas a partir de percepções da cúpula dirigente das suas organizações.

Considero que um dos riscos desta tese é ser vista como uma pesquisa sem “povo”, dado só terem sido entrevistados atores que ocupam cargos de relativo ou grande destaque, considerando-se tanto o plano local quanto o nacional. Gostaria, assim, de esclarecer que pensei inicialmente em entrevistar pessoas não-conectadas a posições econômicas e políticas de maior projeção. Esbarrei, porém, na não-identificação de movimentos sociais relevantes na cidade. Além disso, a forte inclinação da população em geral em direção a um ou outro dos dois grupos políticos que controlam a administração do município levou à sugestão de que pessoas como os presidentes de bairro acabariam por não acrescentar informações diferenciadas das colhidas junto aos outros atores.

Por outro lado, considero que a tese tem o mérito de tentar entender a participação da elite empresarial rural no processo mais amplo de produção das políticas permitindo que os próprios produtores rurais também vocalizem as suas percepções acerca do tema. Os trabalhos sobre o papel das elites parecem-me inclinar-se em direção à tendência de analisá-las apenas segundo a ótica de outros atores, particularmente aqueles em posição de desvantagem social. É importante considerá-los, também, levando-se em conta as construções que fazem de si próprios.

Esta pesquisa, certamente, apresenta uma série de outras limitações. As relativas ao estudo de caso e à escolha de uma única cidade considero suficientemente explicadas quando do detalhamento da metodologia do estudo. Mas uma outra questão é: se tivesse o trabalho de campo sido realizado no período da administração anterior, quando a prefeitura era comandada por um produtor rural e outras pessoas ocupavam os cargos políticos, seriam as mesmas as conclusões? Desta forma, reconheço que as percepções aqui analisadas podem refletir um momento específico da realidade local, embora tenha a impressão de que as questões sociais mais amplas encontram-se ancoradas em algumas situações mais permanentes.

Quanto aos aspectos positivos, acredito que a tese aqui proposta possa resultar em contribuições para o entendimento dessa interação entre política e gestão, ajudando-nos a visualizar o tipo de sociedade, de município e de administração pública que vem sendo conformado em torno do advento do agronegócio no Brasil. Apesar de diferentes análises indicarem que se encontram abaladas as estruturas oligárquicas de poder no País, é importante ampliar nossos conhecimentos sobre a elite em cujas mãos se concentram os recursos econômicos gerados pelo agronegócio. Isso em função da centralidade assumida pelo setor no Brasil contemporâneo e pelo papel estratégico que as elites sempre tiveram na vida social.

Considero particularmente importante estudar o agronegócio na região de fronteira agrícola, já que para lá que convergem hoje os movimentos migratórios, a urbanização e parte significativa da economia nacional. No Brasil, os estudos mais recentes sobre o tema tenderam a privilegiar os conflitos étnicos e sociais gerados pela disputa em torno da posse da terra, mas parece-me importante estender essa análise a outros aspectos, pois é certo que nesse tipo de região se encontram em processo de conformação diversas relações políticas, econômicas e sociais que terão desdobramentos sobre a vida nacional. Adicionalmente, muitas análises são feitas sem uma incursão empírica na região, que, sob meu ponto de vista, precisa ser compreendida também a partir da voz e da percepção dos diferentes atores sociais efetivamente envolvidos no seu processo de ocupação.

Finalmente, o governo e o poder local vêm ampliando sua importância nas pesquisas sobre cidades e políticas urbanas, especialmente a partir do processo de descentralização iniciado com a Constituição de 1988. Tais estudos, contudo, concentram-se sobre cidades já consolidadas, principalmente as capitais de maior expressão política e econômica. Considero necessário conduzir essa reflexão também pela ótica dos municípios integrantes das novas áreas de expansão demográfica existentes no País, uma vez que regiões de fronteira contribuem não apenas para a expansão das oportunidades econômicas, mas também para a cristalização de novas hierarquias sociais.

Referências bibliográficas

ABU-EL-HAJ, Jawadat. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna. **Análise Social**, n.186, p.159-180, 2008.

_____. Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil. In: Klaus Hermanns; Filomeno Moraes (Org.). **Reforma política do Brasil - Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Konhard Adenauer, 2003.

ADELAJA, Adesoji; NAYGA JR., Rodolfo e FAROOQ, Zafar. Predicting Mergers and Acquisitions in the Food Industry. **Agribusiness**, v.15, n. 1, p. 1-23, 1999.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares e CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. IX, n. 1, p. 124-147, 2003.

ALVES, Vicente Eudes Lemos. A Mobilidade Sulista e a Expansão da Fronteira Agrícola Brasileira. **Agrária**, São Paulo, n.2, p.40-68, 2005.

_____. Barreiras/Luís Eduardo Magalhães (BA), Balsas (MA), Uruçuí/Bom Jesus (PI): as novas cidades para o agronegócio nos cerrados nordestinos. **III Simpósio Nacional de Geografia Agrária – II Simpósio Internacional de Geografia Agrária, Jornada Ariovaldo Umbelino de Oliveira**, Presidente Prudente, 2005a.

ARAGÃO, Murillo. Os Grupos e Pressão no Congresso Nacional: Abordagem ao Papel dos Grupos no Legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente. **Dissertação de Mestrado**, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados/Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1992.

_____. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**. São Paulo: Maltese, 1994.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, junho, p. 43-64, 2008.

BAUMGARTNER, Frank R. e JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. The University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R.; BERRY, Jeffrey M.; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C. e LEECH, Beth L. The Structure of Policy Conflict. **Paper presented at The Annual Meetings of the Midwest Political Science Association**, Chicago, IL, 2006. Disponível em http://www.personal.psu.edu/frb1/MPSA2006_Structure_of_Policy_Conflict.pdf. Acesso em 16/06/2008.

BERRY, Jeff Rey M.; PORTNEY, Kent E.; LISS, Robin; SIMONCELLI, Jessica e BERGER, Lisa. Power and Interest Groups in City Politics. Tufts University, 2006. Disponível em http://www.hks.harvard.edu/rappaport/downloads/berry_interest_groups.pdf. Acesso em 14/07/2008.

BEZERRA, Luiza Maria Capanema e CLEPS JR., João. O desenvolvimento agrícola da região Centro-Oeste e as transformações no espaço agrário do estado de Goiás. **Caminhos de Geografia**, 2 (12), p. 29-49, 2004.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Informe Setorial**, N.15, abril, 1999. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/informe.asp>. Acesso em 19/12/2006.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: UnB, 2004.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados** [online], v.42, n.4, p. 655-690, 1999.

BOSCHI, Renato (2002). “O Executivo e a Redefinição das Relações Público/Privado no Brasil: um novo corporativismo?”. Mimeo.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**, Lisboa: Difel, 1989.

BUARQUE, Sérgio C. Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável. Brasília: **Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA**, 1999. Disponível em <http://www.iica.org.br>. Acesso em 24/05/2005.

CAHN, Matthew A. The Players: Institutional and no institutional Actors in the Policy Process. In: Theodolou, Stella Z. e Cain, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. Prentice Hall, p. 201-211, 1995.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, v.46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas; **XXIX Encontro Anual da Anpocs**, 2005.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em Busca da Judicialização da Política no Brasil: Apontamentos para uma Nova Abordagem. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 115-126, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. Estudos de Poder Local no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 25/26, p. 231-248, 1968.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, nº 2, 1997.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: Um Balanço Bibliográfico. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 56-82, 1988.

CAVALCANTE, Matuzalem e FERNANDES, Bernardo Mançano. Formação territorial, agronegócio e atuais mudanças na estrutura fundiária de Mato Grosso. **Revista Nera**, Presidente Prudente, Ano 9, n. 8, p. 109-121, 2006.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; MOTA, Dalva Maria da e SILVA, Pedro Carlos Gama da. Transformações recentes nos espaços de fruticultura do Nordeste e do Brasil. In: Elias, Denise e Pequeno, Renato (Org). **Difusão do Agronegócio e Novas Dinâmicas Socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, p.117-209, 2006.

CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. Políticas públicas e expansão recente do agronegócio na fronteira agrícola do Brasil. **MPRA**, Paper n. 2219, Universidade de Brasília (UNB), 2006. Disponível em http://mpr.ub.uni-muenchen.de/2219/1/MPRA_paper_2219.pdf, Acesso em 20/09/2007.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. Issues and Agendas. In: Theodolou, Stella Z. e Cain, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. Prentice Hall, p. 86-96, 1995.

COELHO, Franklin Dias. Reestruturação Econômica e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In: Coelho, Franklin Dias (Org.). **Desenvolvimento Econômico Local Temas e Abordagens**. Rio de Janeiro: IBAM, SERE/FES, 1996.

COSTA, João Bosco Araújo da. A Ressignificação do Local: o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3), p. 113-118, 1996.

CUNHA, José Marcos Pinto da. Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 87-107, 2006.

DAHL, Robert A. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. Yale University Press, New Haven, 1961.

DANIEL, Celso. Poder Local: Convergência entre estruturas, forças e agentes. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, Ano VIII, n.24, p. 26-39, 1988.

DAVIDOVICH, Fany. Poder Local e Município, Algumas Considerações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 27 (1), p.5-14, jan-mar, 1993.

DAVIS, J.H.; GOLDBERG, R.A. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard Graduate School of Business Administration, 1957.

DELGADO, Guilherme. A Questão Agrária no Brasil. In: Jaccoud, Luciana (org.), **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. IPEA, Brasília: 2005.

DIAS, Elisia Aparecida e BORTONCELLO, Odila. **Resgate Histórico do Município de Sorriso**. Portal da Agricultura no cerrado mato-grossense, Cuiabá: 2003.

DIAS, Márcia Ribeiro. Poder Político Local no Brasil. Um Retrato Histórico na Revisão da Literatura. **Dissertação de Mestrado**, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1995.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. O Corporativismo na Construção do Espaço Público. In: Boschi, Renato (Org.). **Corporativismo e Desigualdade: A Construção do Espaço Público no Brasil**. Rio Fundo Editora, 1989.

DINIZ, Eli (2005). Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. **Seminário la Esperanza Venció al Medo? Una Evaluación de los Primeros Años del Gobierno Lula en Brasil**. Centro de Estudos Brasileños (Ceb) de la Universida de Salamanca. Disponível em <http://www.iuperj.br>. Acesso em 18/10/2005.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder Local, Hegemonia e Disputa: Os Conselhos Municipais em Pequenos Municípios do Interior. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n.30, p. 269-281, jun., 2008.

DOMHOFF, G. William. **Who Rules América: power, politics e social change**. 5 th Edition, University of California, Santa Cruz, 2005.

DOMINGUES, José Maurício. A Dialética da Modernização Conservadora e a Nova História do Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 459-482, 2002.

ELIAS, Denise. Agronegócio e desigualdades socioespaciais. In: Elias, Denise e Pequeno, Renato (Orgs.). **Difusão do Agronegócio e Novas Dinâmicas Socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

_____. Ensaio sobre os espaços agrícolas de exclusão. **Revista NERA**, Ano 9, n.8, p. 29-51, 2006a.

_____. Globalização e Fragmentação do Espaço Agrícola do Brasil. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, Vol. X, N. 218 (03), 2006b.

ELIAS, Norbert & SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Tradução Vera Ribeiro, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

ENGEL, Amália Souza e SOARES, Beatriz Ribeiro. O desenvolvimento das pequenas cidades orientado pelo processo de modernização agrícola. **III Simpósio Regional de Geografia – Perspectivas Para o Cerrado No Século XX**, Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Geografia, 2003.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação Industrial**. Tradução de Christina Bastos Tigre, Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FARINA, Elizabeth M.M.Q. Challenges for Brazil's Food Industry in the Context of Globaliation nd Mercosur Consolidation. **International Food and Agribusiness Management Review**, v. 2, n. 3/4, p. 315-330, 2001.

_____. The Latin American Perspective the Impacts of the Global Food Economy: The Case of Brazil. **Conference on Changing Dimensions of the Food Economy: Exploring The Policy Issues**, The Hague, Netherlands, 2003. Disponível em

[http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/foodeco.nsf/viewHtml/index/\\$FILE/FarinaPaper.pdf](http://webdomino1.oecd.org/comnet/agr/foodeco.nsf/viewHtml/index/$FILE/FarinaPaper.pdf). Acesso em 20/04/2007.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. Ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

FELIZES, Joel. Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades – uma breve exploração. **IV Congresso Português de Sociologia**, Universidade de Coimbra, p. 17-19, abril, 2000. Disponível em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dba0dc0e89_1.PDF, acesso em 02/07/2009.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Vinte anos depois: a Construção Democrática Brasileira Vista da Periferia de São Paulo. **Lua Nova**, São Paulo, 72, p. 83-114, 2007.

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency* e os estudos históricos. **BIB**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 1º semestre, 2002.

FRANÇA, Cássio Luiz de. Formação de Agenda e Processo Decisório nos Governos FHC e Lula: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico. **Tese de Doutorado**, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2007.

FREIRE, Jussara. *Sensos do Justo e Problemas Públicos em Nova Iguaçu*. **Tese de doutorado**, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

FISCHER, Tânia. Poder Local: Um Tema em Análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 26(4), p. 105-113, out/dez, 1992.

FUKS, Mário. **Arenas de Ação e Debate Públicos: Os Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social no Rio de Janeiro (1985-1992)**. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

GIL, Antônio Carlos. O Método Fenomenológico na Pesquisa em Administração. **Caderno de Pesquisa Pós-graduação IMES**, ano 4, n. 8, p. 33-42, 2003.

GIRARDI, Eduardo Paulon. Proposição Teórico-Metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua Aplicação no Desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira. **Tese de Doutorado**, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila Gomide. Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Texto para Discussão 1334**, IPEA, Brasília, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GRAZIANO, Luigi. O *Lobby* e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n.35, São Paulo, p. 135-145, 1997.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. Agronegócio no Brasil: perspectivas e limitações. Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia, **Texto para Discussão 186**, abril, 2006. Disponível em http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD186.pdf. Acesso em 14/11/2006.

GUEDES, César e NATAL, Jorge. Reestruturação espacial e gestão territorial no Centro-Oeste do Brasil – o caso da Usina Hidrelétrica de Serra da Mesa, em Goiás. **Encontro Nacional da ANPUR**, 7, 1997, Recife. Anais... Recife: MDU/UFPE, v.3, p. 1902-1910, 1997.

GUERREIRO RAMOS, A. **A redução sociológica (introdução ao estudo da razão sociológica)**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro Ltda., 1965.

GUSFIEDL, Joseph R. **The Culture of Public Problems**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1981.

HILGARTNER, Stephen and BOSK, Charles L. The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. **American Journal of Sociology**, v. 94, n. 1, p. 53-78, 1988.

HUNTER, Floyd. **Community Power Structure: A Study of Decisions Makers**. Anchor Books, Garden City, New York, 1963.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tendências Demográficas: uma análise dos resultados da sinopse preliminar do censo demográfico**, v.13, 2000. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/lojavirtual/fichatecnica.php?codigoproduto=8302>. Acesso em 08/01/2008.

Pesquisa Nacional Por Amostragem Domiciliar/PNAD, 2007. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 20/09/2008.

Produto Interno Bruto dos Municípios 2003-2006. **Contas Nacionais**, n. 26, 2008.

Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005-2008: Perfil dos Municípios Brasileiros, Rio de Janeiro, 2008a.

IGLÉCIAS, Wagner. O Empresariado do Agronegócio no Brasil: Ação coletiva e formas de atuação política – Estudo de caso das batalhas do açúcar e do algodão na Organização Mundial do Comércio. V **Workshop Empresa, Empresários e Sociedade – O Mundo Empresarial e a Questão Social**, Porto Alegre, 2 a 5 de maio, 2006. Disponível em http://www.fee.tche.br/5workshop/pdf/gt02_wagner.pdf. Acesso em 18/08/2008.

O Empresariado do Agronegócio no Brasil: Ação coletiva e formas de atuação política - Estudo de caso das batalhas do açúcar e do algodão na Organização Mundial do Comércio . **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 195-217, 2007.

JANK, Marcos Sawaya; LEME, Maristela Franco Paes; NASSAR, André Meloni e FAVERET FILHO, Paulo. Concentration and Internationalization of Brazilian Agribusiness Exporters. **International Food and Agribusiness Management Review**, v. 2, n.3/4, p. 359-374, 2001.

JANK, Marcos Sawaya. Agronegócio Brasileiro: Proposta de Política de Comércio Exterior e de Posicionamento na OMC. **Revista Política Externa**, n. 8(3), p.47-61, 2000.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A Morte dos Coronéis: política interiorana e poder local**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000.

_____. Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, 16, p. 151-163, 2004.

_____. Participação e Representação na Esfera Local: Novos Atores Políticos. **XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**, Recife, 2007.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Second Edition, Addison-Wesley Educational Publishers Inc, 2003.

LEAL, Victor Nunes (1993). **Coronelismo, Enxada e Voto**. 6ª ed., São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.

LIMA, Maria do Socorro B. de. Fatores estruturais e conjunturais da expansão do agronegócio sojicultor na Amazônia. **III Simpósio Nacional de Geografia Agrária – II Simpósio Internacional de Geografia Agrária**, Presidente prudente, novembro, 2005. Disponível em http://www2.prudente.unesp.br/agraria/port_eixo_AGR.htm. Acesso em 27/11/2006.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, argument e persuasion in the policy process**. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do Agronegócio Mundial e Brasil – 2007/2007 a 2017/2018**. Brasília, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.

MARION, Fabiano André; MORAES, Fernanda Dalosto; VIEIRA, Helder Renato Naimayer; FERRARI, Renata e RUHOFF, Anderson Luís. Expansão da Fronteira Agrícola e Reordenação Territorial. **III Simpósio Nacional de Geografia Agrária – II Simpósio Internacional de Geografia Agrária**, Presidente Prudente, novembro, 2005.

MARQUES, Eduardo César. **Redes Sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2003.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. O conceito de espaço rural em questão. **Revista Terra Livre**, n. 19, p. 95-112, 2002.

MARTINS, José de Souza. Frente pioneira: contribuição para uma caracterização sociológica. In: Martins, José de Souza. **Capitalismo e Tradicionalismo: Estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1975.

_____. **O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. O tempo da fronteira – retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, 8(1), p. 25-70, 1996.

MEDEIROS, Marcelo. Os Ricos e a Formulação de Políticas de Combate à Desigualdade e à Pobreza no Brasil. **Texto para Discussão n. 984**, IPEA, Brasília, 2003.

MEIER, Kenneth J. Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics. In: Theodolou, Stella Z. e Cain, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. Prentice Hall, 1995.

MILIBAND, Ralph. Imperfect Competition. In: Theodolou, Stella Z. e Cain, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. Prentice Hall, 1995.

MILLS, Charles Wright. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

MUELLER, Charles C. e MARTHA JR., Geraldo. A agropecuária e o desenvolvimento sócio-econômico recente do Cerrado. **Simpósio Nacional Cerrado, 9; Simpósio Internacional Savanas Tropicais, 2**, Brasília, Embrapa Cerrados, 2008. Disponível em http://www.unb.br/face/eco/seminarios/2008/agropecuaria_desenvolvimento_cerrado.pdf. Acesso em 18/01/2009.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**. Jorge Zahar Editor/ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. **Tese de Doutorado**, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2004.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge-Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

ORTEGA, Antonio César. Corporatismo e novas formas de representação de interesses na agricultura: uma abordagem teórica. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 36, n. 4, p. 9-37, 1998.

OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: An Assessment of Institutional Analysis and Development Framework. In: Sabatier, Paul A (Org.). **Theorie of the Policy Process**. Westview Press, 2007.

PASSOS GUIMARÃES, Alberto. **Quatro Séculos de Latifúndio**. São Paulo: Editora Fulgor, 1964.

PEDROSO, Ízula Luiza Pires Bacci e SILVA, Antenor Roberto Pedroso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Agroindustrial de Rio Verde-GO. **Caminhos de Geografia**, 3(15), p. 20-27, 2005.

PIANI, Guida e MIRANDA, Pedro. Rodada Doha: em busca de novos compromissos. **Nota Técnica**, IPEA, boletim de conjuntura, N. 72, 2006.

PIRES, Mauro Oliveira. Região Centro-Oeste: Consolidando a Fronteira – Aspectos da Região Relevantes para a Atuação Conjunta das Organizações Não-Governamentais. (documento sobre a região centro-oeste, preparado em apoio à atuação das organizações não-governamentais reunidas no âmbito do **Processo de Articulação e Diálogo – PAD**), Brasília, Out., 2000. Disponível em: http://ifas.org.br/download/relatorio_centro_oeste.doc. Acesso em 18/05/2006.

POWERS, Ronald C. Identifying the Community Power Structure. **North Central Regional Extension**, Publication 19. Ames, Iowa: Iowa State University of Science and Technology Cooperative Extension Service, November, 1975.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

REARDON, Thomas; CODRON, Jean-Merie; BUSCH, Lawrence; BINGEN, James e HARRIS, Craig. Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries. **International Food and Agribusiness Management Review**, v. 2, n. 3/4, p.421-435, 2001.

REBORATTI, Carlos. Fronteras Agrarias en América Latina. **Geocrítica**, n. 87, 1990. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/geo87.htm>. Acesso em 14/08/2004.

REIS, Maria Elisa Pereira. Elites Agrárias, State-Building e Autoritarismo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 331-348, 1982.

REZENDE, Gervásio Castro de. Ocupação Agrícola e Estrutura Agrária no Cerrado: O Papel do Preço da Terra, dos Recursos Naturais e da Tecnologia. **Texto para Discussão n. 913**, IPEA, Rio de Janeiro, 2002.

ROCHEFORT, David A. and COBB, Roger W. Problem definition: An Emerging Perspective. In: ROCHEFORT, David A. and COBB, Roger W. (Ed.), **The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda**. The University Press of Kansas, p. 1-31, 1994.

RUA, Maria das Graças e AGUIAR, Alessandra T. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, Jun-Dez, p. 233-273, 1995.

RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana. Seis questões pelo poder local. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 25/26, p. 7-20, Dezembro, 1988.

SABATIER, Paul A. The Need for Better Theories. In: SABATIER, Paul A. **Theorie of the Policy Process**. Westview Press, p. 3-17, 2007.

SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, UFSC, Florianópolis, 2007. Disponível em http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina_rigo_santin.pdf. Acesso em 27/09/2008.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Hicitec, 1988.

SCHLAGER, Edella. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Process. In: SABATIER, Paul A. **Theorie of the Policy Process**. Westview Press, p. 293-319, 2007.

SILVA, Lúgia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. Campinas, SP, Editora da Unicamp, 1996.

_____. Fronteira e Identidade Nacional. **V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas**, Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2003. Disponível em <http://www.abphe.org.br/congresso>. Acesso em 23/09/2004.

SILVA, Silvana Cristina da. A Família de Municípios do Agronegócio: Expressão da Especialização Produtiva no Front Agrícola. **Dissertação de Mestrado**, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, 2007.

SILVA, Ana Cristina Vieira da. e ALMEIDA, Paulo Daniel Curti de. A produção do espaço Urbano e o Processo de Segregação Socioespacial: Um Exemplo de Sorriso-MT. **Anais IX Semana de Geografia**, Cáceres/MT, Unemat, 2008. Disponível em <http://www2.unemat.br/geografiacac/Expandidos/SILVA1.pdf>, acesso em 28/07/2009.

SOUZA, Celina. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, 15 (4), p.84-97, 2001.

_____. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), p. 27-41, 2004.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, 2006.

TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles e CARVALHO, Paulo Afonso Francisco de. Atuação dos Grupos de Pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. **Brasília**, v. 43, n. 169, Jan./mar, p. 161- 137, 2006.

THEODOLOU, Stella. Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: Theodolou, Stella Z. and Cain, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings**. Prentice Hall, p. 1-9, 1995.

THEODOLOU, Stella Z. How Public Policy is Made. In: Theodolou, Stella Z. and Cain, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings**. Prentice Hall, p. 86-96, 1995a.

TRUE, Jams L; JONES, Bryan D. e BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, Paul A. **Theorie of the Policy Process**. Westview Press, p. 155-187, 2007.

TURNER, Frederick Jackson. **The Frontier in American History**. New York: Henry Holt and Company, 1940.

VASCONCELOS, Nilton. A política pública e o seu processo de formulação: o caso da indústria automotiva brasileira na década de 90. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v.12, n.2, p. 125-127, 2002.

VENTURIERI, Adriano; COELHO, Andréa dos Santos; THALES, Marcelo Cordeiro; e BACELAR, Maria Denise Ribeiro. Análise da expansão da agricultura de grãos na região de Santarém e Belterra, Oeste do estado do Pará. **Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, Florianópolis, Brasil, INPE, p. 7003-7010, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIGNA, Edécio. Bancada Ruralista: o maior grupo de interesse no Congresso Nacional. **Argumento**, n. 12, Brasília, INESC, 2007.

WALKENHORST, Peter. Determinants of Foreign Direct Investment in the Food Industry: The Case of Poland. **Agribusiness**, n. 17 (3), p. 383-395, 2001.

WILSON, Woodrow. O Estudo da Administração. **Cadernos da EBAP**, 1955.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, Paul A. **Theorie of the Policy Process**. Westview Press, p. 65-92, 2007.