

A PERMANÊNCIA DO MST NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA

Renildes Fortunato Siman¹
Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto²

Resumo

O propósito deste artigo é apresentar alguns argumentos que ajudam a entender o porquê da permanência do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST, dentro dos assentamentos de reforma agrária. O argumento apresentado aqui é que esse fato é decorrente tanto da negligência do poder público perante a situação de extrema precariedade pela qual passaram as famílias durante o processo de assentamento quanto da incapacidade daquelas famílias em formar redes sociais que pudessem suprir essa ausência. Tal argumentação será baseada em aspectos específicos das abordagens da Nova Economia Institucional (NEI) e do Capital Social.

Palavras-chaves: Reforma agrária. Regras sociais informais. Instituições.

Abstract

The permanence of the Landless Rural Workers Movement (MST) in the settlements of agrarian reform.

The aim of this work was to present some arguments that would help to understand the permanence of the Landless Rural Workers Movement (MST) inside the settlements of agrarian reform. The argument presented here is that such institutionalization is derived from the negligence of the public government facing to the extreme precarious situation of the families during the settlement process as well as the inability of the MST for establishing social networks that makes up for that absence. The arguments were based on specific aspects of the New Institutional Economics (NIE) and of the Social Capital.

Key-words: Agrarian reform. Informal social rules. Institutions.

Introdução

Este artigo é baseado em pesquisa realizada junto a três assentamentos de reforma agrária do estado do Rio Grande do Sul, Brasil, no período de dezembro de 2007 a janeiro de 2008. São eles: o Capela, o 19 de Setembro e o Integração Gaúcha localizados, respectivamente, nos municípios de Nova Santa Rita, Guaíba e Eldorado do Sul situados na região metropolitana de Porto Alegre. Esses dois últimos foram criados pelo governo estadual enquanto o Capela foi implantado pelo governo federal. Foi utilizado o *survey* de questionários e entrevistas pessoais semi-estruturadas. Os questionários foram destinados aos responsáveis pelo domicílio, pelo qual buscou-se

¹ Doutora em Desenvolvimento Rural pelo PGDR/UFRGS. e-mail: renildessiman@gmail.com.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural do PGDR/UFRGS. e-mail: mielitz@ufrgs.br.

obter informações em dois níveis: no plano das relações pessoais (micro) e no das relações institucionais e organizacionais (macro) procurando observar e correlacionar os aspectos que envolvem as relações nesses níveis. As informações obtidas por meio dos questionários foram organizadas em um banco de dados no programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). O método de análise utilizado foi a Análise de Variância (Anova).

O artigo está dividido em cinco seções, além dessa introdução. A segunda e a terceira seções tratam da Fundamentação teórica; a quarta discorre, resumidamente, sobre a trajetória de luta das famílias, desde a entrada para o MST até a implantação dos assentamentos e de sua organização, em um esforço de demonstrar o objetivo central deste artigo que é entender o porquê da permanência do MST dentro dos assentamentos; a quinta analisa a percepção dos assentados em relação à confiança e a honestidade dos agentes públicos e do MST e, por último, são feitas algumas considerações finais.

2 A Abordagem da Nova Economia Institucional - NEI

A teoria institucionalista é uma vertente do pensamento econômico que tem apresentado importantes contribuições para a teoria do desenvolvimento.

Dada a diversidade de abordagens que essa teoria comporta, não há um consenso entre os teóricos institucionalistas quanto ao conceito de instituição. As instituições são definidas “ora como normas ou padrão de comportamento, ora como formas institucionais, ora como padrão de organização da firma, ou, ainda, como direito de propriedade”, (CONCEIÇÃO, 2002, p. 85). Neste estudo, será utilizado o conceito desenvolvido por autores da Nova Economia Institucional – NEI em que as instituições são as regras. Ela trata do papel das instituições “em dois níveis analíticos distintos: ambiente institucional e estruturas de governança contemplando respectivamente macroinstituições - aquelas que estabelecem as bases para as interações entre seres humanos e microinstituições - aquelas que regulam uma transação específica”, (AZEVEDO, 2000, p. 35). Dentre os teóricos atuais destacam-se os trabalhos de Douglas North, os quais se inserem no primeiro nível e que serve de referencial para este estudo.

Para North (1991, p. 97) as instituições são:

[...] the rules of the game of a society or more formally are the humanly-devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights),

O autor distingue os conceitos de instituições e de organizações dizendo que enquanto as instituições são as regras do jogo, as organizações e seus empresários são os jogadores. As organizações são formadas por:

[...] groups of individuals bound by a common purpose to achieve objectives. They include political bodies (political parties, the senate, a city council, a regulatory agency); economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives); social bodies (churches, clubs, athletic associations); and educational bodies (schools, colleges, vocational training centres) (NORTH, 2007, p. 6).

As organizações buscam atingir determinados objetivos, os quais são definidos pelas oportunidades proporcionadas pela estrutura institucional da sociedade. Elas são projetadas para maximizarem os seus resultados, sejam eles econômicos, políticos, sociais, etc. Para alcançar estes objetivos, as organizações alteram de forma crescente a estrutura institucional e esta alteração se dá pelo aprendizado. Conforme North (1990, p. 73, tradução nossa)³:

[...] as instituições não são necessariamente socialmente produtivas, pois muitas vezes a estrutura institucional apresenta incentivos impróprios. As organizações são projetadas para favorecer os objetivos de seus criadores.

Para North (2007, p. 1), a NEI é uma tentativa de incorporar uma teoria de instituições na economia. A teoria neoclássica parte do pressuposto que todos os indivíduos possuem informação necessária para maximizar seus objetivos, isto é, no caso das empresas, o lucro e dos indivíduos, a satisfação. No entanto, destaca:

We are still a long way from completely understanding how the mind processes information [...] Individuals possess mental models to interpret the world around them. These are in part culturally derived - that is produced by the intergenerational transfer of knowledge, values and norms which vary radically among different ethnic groups and societies (NORTH, 2007, p. 1).

Assim, se cada indivíduo tem um modelo mental distinto, a forma de cada um interpretar a realidade em volta dele e até mesmo o seu aprendizado formal é resultado

³ Do original em inglês.

da sua percepção do mundo. As escolhas são feitas com base em seus modelos mentais. Uma mesma informação pode estar disponibilizada para todos, mas a interpretação que cada indivíduo fará dela será de acordo com seu modelo mental.

As instituições podem ser criadas podendo, também, evoluir no tempo. Na medida em que vão surgindo formas de relações mais complexas, regras formais e normas informais vão sendo criadas e/ou modificadas. Sem regras explícitas e algum mecanismo de controle que faça a regra ser cumprida, torna-se difícil alcançar os objetivos traçados. A mediação é feita, tendo como referência as instituições representadas pelos mediadores sejam elas formais ou informais. Para os institucionalistas as instituições têm papel central nos processos de desenvolvimento econômico na medida em que são elas que determinam tais processos.

De acordo com Ostrom (2007), as oportunidades e restrições com as quais os indivíduos se deparam em uma situação particular, a informação e os benefícios que eles recebem, ou são excluídos, são afetados pelas regras que estruturam a situação.

North distingue, também, instituições formais das informais. As instituições formais são normas sociais que estão amparadas pelo sistema legal o qual exerce o mecanismo de *enforcement*, isto é, de coerção ou de fazer cumprir. Já as regras sociais informais não estão amparadas por esse sistema, mas por sua aprovação ou desaprovação por parte das pessoas do grupo ou comunidade. North (1990, p. 36) ressalta, no entanto, que é muito mais fácil descrever e ser preciso sobre as regras formais concebidas por uma sociedade do que sobre as normas informais pelas quais os seres humanos estruturam suas relações. Para ele, apesar das regras formais constituírem uma pequena, mas importante parte das restrições que moldam as escolhas humanas são as normas informais que dominam (são mais penetrantes) na definição das escolhas. Isso pode ser observado na vida diária dos indivíduos, seja na sua relação com a família ou com a sociedade, seja no trabalho onde essa interação é dirigida pelos códigos de conduta, normas de comportamento e convenções. “Subjacentes a estas restrições informais estão as regras formais, mas estas raramente são a fonte óbvia e imediata de escolhas nas interações diárias⁴”. As restrições informais são importantes por elas mesmas; não são apenas apêndices de regras formais.

Nessa concepção, as leis e normas escritas, sistema de valores, convicções, crenças, verdades construídas, saberes, ideologias, etc., dos atores, modificam os

⁴ Do original em inglês.

resultados esperados, pois são elas que guiam a interação humana e determinam como a sociedade deve trabalhar e viver. Assim, a capacidade dos grupos sociais de agir no interesse coletivo, depende da qualidade de suas instituições as quais são criadas para reduzirem as incertezas que envolvem a interação humana. Segundo North (1990, p. 6), algumas economias desenvolvem instituições que produzem crescimento e desenvolvimento, enquanto outras desenvolvem instituições que produzem estagnação. As instituições têm a importância de reduzir as incertezas nas trocas porque estabelecem uma estrutura de interação estável, mas não necessariamente eficiente para a interação humana, além de definirem e limitarem o conjunto de escolhas individuais.

As instituições, conforme (NORTH, 2005, p. 359), “[...] form the incentive structure of a society, and political and economic institutions, in consequence are the underlying determinants of economic performance”. O desenvolvimento ocorre em um contexto de mudança institucional em que instituições ineficientes são substituídas por outras mais eficientes e isso se dá pelo aprendizado.

North (2007, p. 6) ao distinguir instituições de organizações, afirma que essas definições apóiam cinco proposições as quais definem a característica essencial da mudança econômica, a saber:

1. The continuous interaction of institutions and organizations in the economic setting of scarcity and hence competition is the key to institutional change.
2. Competition forces organizations to continually invest in skills and knowledge to survive. The kinds of skills and knowledge individuals and their organizations acquire will shape evolving perceptions about opportunities and hence choices that will incrementally alter institutions.
3. The institutional framework dictates the kinds of skills and knowledge perceived to have the maximum pay-off.
4. Perceptions are derived from the mental constructs of the players.
5. The economies of scope, complementarities, and network externalities of an institutional matrix make institutional change overwhelmingly incremental and path dependent⁵.

Normalmente, são as normas informais de comportamento existentes que guiam a mudança, mas algumas vezes tais normas são gradualmente modificadas ou

⁵ “The concept of path dependence originated as an idea that a small initial advantage or a few minor random shocks along the way could alter the course of history”, (DAVID, Paul, 1985 apud PAGE, 2006, p. 87). DAVID, Paul. *Clio and the Economics of QWERTY*. **American Economic Review**, 75(2). Papers and Proceedings of the Ninety-Seventh Annual Meeting of the American Economic Association, p.332–337, 1985. Para North (1990, p. 100) “path dependence means that history matters”.

caem em desuso. Em ambos os casos as instituições vão sendo gradualmente modificadas. As modificações ocorrem porque indivíduos percebem que eles podem fazer melhor reestruturando as trocas, política ou economicamente, (NORTH, 1994, p. 6).

Conforme afirma Narayan (1999, p. 1), “all societies are built from social groups rather than individuals, and these groups determine attitudes, beliefs, identities and values, as well as access to resources and opportunities – and ultimately access to power”.

No contexto dos assentamentos de reforma agrária são as organizações tais como MST e dos governos, nos seus três níveis, que determinam as oportunidades e restrições com as quais se deparam os trabalhadores assentados. Obviamente, cada organização tem objetivos bem definidos, muitas vezes, divergentes não somente no conteúdo como também na forma de atingi-los.

3 A teoria do Capital Social

Embora a perspectiva do capital social não seja uma idéia recente, ela se popularizou somente após a publicação dos trabalhos de James Coleman, em 1987, intitulado *Norms as Social Capital* e de Robert Putnam em 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, no qual, o autor definiu o capital social como o estoque de redes de engajamento cívico e de vida associativa nas comunidades. Coleman, (apud RATTNER, 2003) definiu o conceito de capital social em dois níveis: no plano individual e no coletivo. No âmbito individual caracteriza-se pela capacidade de relacionamento do indivíduo e no coletivo relaciona-se à coesão social na obediência às normas e leis. Para Putnam (2002, p. 177) o capital social diz respeito às “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. O autor enfatiza a acumulação de capital social como variável explicativa do desenvolvimento. Para ele, a democracia e a cidadania são condições fundamentais para a formação de uma cultura cívica.

A cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos e implica em direitos e deveres iguais para todos. Na comunidade cívica os indivíduos buscam o interesse próprio o qual é "definido no contexto das necessidades públicas gerais"; interesse que é sensível aos interesses dos outros, o que pressupõe mais espírito público

voltado para as vantagens compartilhadas. A comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e de cooperação; onde não há relações verticais de autoridade e dependência. Em uma comunidade assim existe solidariedade, confiança e tolerância entre os cidadãos. A confiança dentro da comunidade faz com que os cidadãos sejam tolerantes uns com os outros, mesmo quando há conflitos de idéias.

Entre os anos de 1980 a 1990 houve avanços significativos nos estudos sobre desenvolvimento dentro da “nova sociologia do desenvolvimento” utilizando essa teoria em dois níveis distintos: no micro, associada aos trabalhos de Alejandro Portes, de 1998, intitulado *Social capital: Its Origins and Application in Modern Sociology* e de Alejandro Portes e Julia Sensenbrenner, de 1993, intitulado *Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action* e no nível macro, a perspectiva dos institucionalistas sobre as relações Estado-sociedade, associados aos trabalhos de Peter Evans, de 1995, intitulado *Embeddedness Autonomy* e outro de 1996, *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, as quais segundo Moyano (2004, p. 6), utilizavam duas dimensões fundamentais do capital social: *embeddedness* e autonomia.

A idéia original de *embeddedness* vem de Karl Polanyi, mas foi introduzida na sociologia contemporânea por Granovetter (1985). O argumento de *Embeddedness* como destaca Granovetter, significa que mais que os arranjos institucionais ou moralidade generalizada⁶ são as relações sociais concretas e as estruturas (ou redes) de tais relações que geram confiança e desencorajam a desconfiança na vida econômica.

Uma forma de juntar as duas abordagens, capital social e a Nova Economia Institucional é utilizar o conceito de coesão social proposto por Ritzen e Woolcock (2000, p. 6). Para eles, essa expressão é mais adequada porque ela faz referência a aspectos mais amplos da sociedade, enquanto capital social diz respeito primordialmente a redes e comunidades. Ressaltam que, embora haja várias definições formais de coesão social, essas colocam seu foco essencialmente no nível comunitário. Por isso, preferem usar outra definição, por eles elaborada, para incorporar um componente macro-político. Justificam essa mudança dizendo que as qualidades dos governos, nos seus três níveis, municipal, estadual e nacional, têm maior capacidade para ajudar as sociedades a negociar soluções para seus problemas e avançar nos

⁶ A moralidade generalizada se refere à honestidade das pessoas as quais aceitam uma norma mesmo na ausência de força ou fraude, seja por hábito ou costume. Do ponto de vista de Granovetter são poucos os casos em que se pode perceber a moralidade generalizada; na maioria das vezes as pessoas agem de acordo com as regras estabelecidas pelos custos que lhes incorrem ao não cumpri-las.

interesses coletivos. Completam dizendo que um ambiente legal e institucional mais amplo molda e delimita a gama de possíveis ações para a solução de problemas, sejam eles de origem doméstica ou externa, ou, também, para aproveitar oportunidades que surgem, fazendo com que algumas delas possam ser implementadas com sucesso. Com base nesse argumento os autores definem coesão social como um “state of affairs in which a group of people (delineated by a geographical region, like a country) demonstrate an aptitude for collaboration that produces a climate for change”, (RITZEN E WOOLCOCK, 2000, p. 8-9).

São inúmeras as necessidades que devem ser atendidas nos assentamentos de reforma agrária, bem como, as possibilidades de avanço no campo social, político e econômico, que possam vir em benefício da melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas. Para tanto, é necessário que haja, por um lado, coesão entre seus membros e, por outro, ambiente institucional adequado para o diálogo entre poder público e organizações dos assentados e, que desse diálogo, possam surgir os meios para a solução dos problemas.

Nesse sentido, a NEI oferece o instrumental de análise adequado para o estudo das instituições que já orientaram e ainda orientam a tomada de decisões e que, portanto, determinaram e, continuam determinando a trajetória e a performance socioeconômica dos mesmos. A política de desenvolvimento que se pretende implementar para a promoção da inclusão social e aumento do nível de bem-estar das famílias assentadas deve ter como referência as instituições que guiam as decisões. O desenvolvimento dos assentamentos é um desafio que depende tanto das possibilidades criadas quanto das escolhas e decisões que são tomadas pelos indivíduos. As possibilidades são maiores quanto maior o acúmulo de capital social. As escolhas dependem dos modelos mentais dos envolvidos que, por sua vez, derivam das experiências acumuladas, passadas de uma geração à outra, conformando o aprendizado que se manifestam nas normas, valores, crenças, formas de fazer as coisas, etc, - as instituições. São elas que moldam a percepção e a compreensão que os atores têm sobre as políticas e sobre suas escolhas na hora de definirem que caminho tomar para lograr seus objetivos. Por outro lado, elas, também, mudam com o aprendizado e a qualidade institucional pode ser observada pelas sinergias geradas na implementação de políticas engendradas para o desenvolvimento de uma comunidade. A qualidade do capital social, também, pode ser contemplada tanto pelas sinergias quanto pelo grau de empoderamento, coesão social e ação política desempenhada pelos indivíduos.

4 O MST e o Poder Público: construindo as condições de permanência do movimento dentro dos assentamentos

As histórias de vida das famílias entrevistadas têm muitas semelhanças e essas vêm de antes de entrarem para o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o MST. São filhos de agricultores, com muitos irmãos e pouca terra para ser dividida. Entrar para o movimento lhes parecia ser a única forma de continuar trabalhando naquilo que sabiam fazer: a terra produzir. Para eles, o baixo nível educacional aliado à pobreza dava poucas chances de ingresso em um mercado de trabalho diferente. A solução era trabalhar como “peão” ou arriscar-se por um pedaço de terra entrando para o movimento. Muitos deles, nunca haviam saído do município em que viviam e isto dificultava, ainda mais, conseguir um trabalho fora da região de origem.

A segunda parte de suas histórias de vida foi construída conjuntamente; começa com a entrada para o movimento seguida do primeiro acampamento em setembro de 1989, na fazenda Bacaraí, em Cruz Alta.

O contato com o movimento foi intermediado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, pela Pastoral da Terra que trabalhava com grupos de jovens, ou por articuladores do próprio movimento que levavam informações às comunidades do interior do Rio Grande do Sul. No entanto, eles não tinham a menor idéia do que era o movimento nem o que os esperava nos acampamentos.

Para muitos deles, isso ocorreu em um ambiente de pouca compreensão política do que representava estar dentro do MST e, por isso mesmo, não tinham idéia das dificuldades que teriam que enfrentar. Sequer sabiam o que levar para um acampamento.

Desde o início, o processo que resultou no assentamento dessas famílias foi marcado por constantes conflitos decorrentes de muitas promessas e descumprimento por parte do governo do Estado do Rio Grande do Sul. O descaso das autoridades em propiciar as condições básicas de sobrevivência para manter a integridade das famílias foi a tônica que marcou esse curso.

Foram, em média, três anos de espera, passando de um acampamento a outro e realizando ações, tais como marchas, para ver se sensibilizavam o poder público. Em cada ação uma promessa renovada, uma espera e outra decepção.

Na fazenda Bacaraí as famílias estiveram acampadas por 15 dias. Saíram dali com a promessa do governo de fazer o cadastramento das 308 famílias que ali estavam e de enviar ajuda em alimentação e remédios, o que não foi cumprido.

Dessa fazenda eles foram para o segundo acampamento, em uma área cedida pelo Incra, onde havia 40 ha plantados com pinus. Hoje esta área é onde se encontra o assentamento Boa Vista do Incra. Ali, estiveram acampadas 1800 famílias vindas de outras partes do estado, onde permaneceram por um ano. Nesse mesmo ano houve a caminhada contra a fome, o que resultou nas negociações de uma área para fins da reforma agrária, chamada de Centro de Treinamento Agrícola, localizado na cidade de Bagé e, também, embora de forma precária, alimentação para as famílias acampadas.

Na falta do cumprimento desse acordo, por parte do estado, os trabalhadores resolveram pressionar o governo ocupando uma terceira área, a fazenda Santa Fé em Cruz Alta onde permaneceram por 18 dias. Negociaram com o Incra e voltaram ao acampamento anterior, o Boa Vista. Passados dois meses sem que nenhuma das promessas tivesse sido cumprida, as famílias resolveram ir até Porto Alegre para pressionar o governo mais uma vez. Em 08 de agosto de 1990, em uma manifestação na Praça da Matriz houve confronto com a polícia, resultando na prisão de vários manifestantes e um brigadiano morto. Após o conflito, as famílias voltaram para o assentamento do Incra, aí permaneceram por mais quatro meses, de onde foram levadas para o Centro de Treinamento Agrícola, local em que permaneceram por mais um ano. Hoje, nessa área, está o assentamento 8 de Agosto, cujo nome faz referência ao episódio ocorrido em 1990.

No período em que estiveram no Centro de Treinamento, os trabalhadores fizeram algumas ações, entre elas a ocupação da fazenda São Pedro, que durou cerca de 50 dias, e de outra área pertencente a Embrapa, em Bagé. Também estiveram acampados na margem da rodovia BR 293 que liga Bagé a Pelotas, onde permaneceram durante 3 meses. Em Setembro de 1991, iniciaram uma caminhada saindo de Bagé até Porto Alegre, percorrendo uma distância de aproximadamente 393 km e chegando ao destino em novembro do mesmo ano. Após as negociações com o governo do Estado, a Assembléia Legislativa autorizou a concessão da área pertencente ao Instituto de Previdência do Estado – IPE, para implantar o assentamento 19 de Setembro. Em negociação com o Instituto Riograndense do Arroz - Irga conseguiram a área do assentamento Integração Gaúcha, para fins da reforma agrária. Em dezembro de 1991 as famílias foram assentadas. A criação do assentamento Capela ocorreu dois anos depois,

embora aquela área já tivesse sido ocupada por três vezes antes de sua compra pelo Incra. Todos os três assentamentos têm até hoje apenas a concessão de uso da terra.

A implantação dos assentamentos não significou o fim dos problemas para as famílias. As áreas demarcadas eram muito precárias, sem infra-estrutura, “não havia nada ali”, conta um dos entrevistados, “era levantar o barraco e dormir”. Diz outro: “Só encontramos mato, chegamos apenas com uma loninha para construir o barraco e ficamos meses a ver navios trabalhando de dia para comer de noite”. Também não havia estrada, água, luz nem plantações, somente eucaliptos. Cortavam os eucaliptos com machado para ter o que comer no almoço. “Havia dias que só as crianças comiam, foi muito triste, pois não tínhamos estrutura nenhuma”, completa.

Outro depoente contou que no começo eles experimentaram sentimentos contraditórios. O primeiro, de satisfação, por ganhar a terra depois de tantas idas e vindas, vivendo em acampamentos, enquanto esperavam a decisão do governo de liberar as áreas para os assentamentos. O segundo sentimento foi de desespero, quando perceberam que não conheciam a região nem o tipo de terra com que iam lidar e começaram a se perguntar o que iriam produzir, não sabiam o que fazer. Todos esses trabalhadores foram deslocados de suas regiões. As condições edafoclimáticas dos assentamentos eram distintas, era necessário reaprender a produzir, mas a falta de assistência técnica foi a tônica dos primeiros meses de assentamento, fez com que as famílias perdessem tudo que plantaram.

A experiência que esses trabalhadores tiveram dentro dos acampamentos foi fundamental para a organização inicial dos assentamentos. Constituiu-se em importante fonte de acumulação de capital social. A confiança que havia sido gerada entre esses indivíduos criou laços interpessoais, o que permitiu a convivência pacífica e a cooperação nos primeiros anos de assentamento. Foi o período mais difícil, segundo afirmaram os entrevistados, em termos de organização e de precariedade no atendimento de suas necessidades básicas. Os cursos de formação política e o trabalho coletivo nos acampamentos foram a base de capacitação e de acumulação de capital social. Foi onde aprenderam a trabalhar de forma coletiva e cooperada. Ao chegarem aos assentamentos colocaram em prática todo esse aprendizado.

No início, organizaram-se em cooperativas e todo o trabalho era realizado coletivamente. Nos três assentamentos foram formadas agrovilas. O projeto inicial era para que todas as famílias morassem próximas umas das outras. No entanto, mais tarde muitas delas optaram por morar nos seus lotes para estarem mais próximas dos seus

locais de trabalho, sem necessidade de se deslocarem diariamente para cuidar de suas lavouras e animais.

O trabalho coletivo compreendia a construção de barracos para moradia, a preparação das refeições, produção de hortaliças, o manejo de animais, etc. Essas atividades eram divididas por grupos de famílias que se ocupavam de cada tarefa.

Hoje, os assentamentos estão organizados por núcleos, os quais agregam as famílias por proximidade (vizinhança) ou afinidade e por setores e sub-setores. O papel dos núcleos é o da coordenação política, enquanto os setores cuidam da produção e organização interna do assentamento. Há, por exemplo, os setores de animais, de horta, de lavoura, de máquinas e subsetores, tais como creche, saúde, administração e atividades comunitárias. Cada assentamento tem um coordenador geral e cada núcleo conta com um coordenador. Essas coordenações trocam a cada dois anos. No assentamento 19 de Setembro e no Capela essa troca é feita por rodízio, enquanto no Integração Gaúcha a coordenação é assumida por aqueles que têm mais experiência ou disponibilidade de tempo. O rodízio, na percepção deles é importante porque oportuniza a troca de conhecimentos e experiências a todos, em um âmbito maior, o da coordenação regional, e a possibilidade de se chegar à coordenação nacional. A estrutura de coordenação dos assentamentos é parte da estrutura geral do MST e pode ser resumida conforme Figura 1.

A coordenação nacional é exercida por um representante de cada estado enquanto a coordenação estadual é formada por dois representantes de cada região. No Rio Grande do Sul, são quatro regiões, a saber: Porto Alegre, Pelotas, Bagé e Palmeira das Missões. As coordenações regionais são compostas por um representante de cada assentamento. A coordenação geral dos núcleos é conformada pelos coordenadores dos núcleos de um mesmo assentamento.

Nesta forma de organização, a maioria das políticas e ações é concebida no nível da coordenação nacional, que as repassa para discussão nas coordenações estaduais e destas para as regionais e assim sucessivamente até chegarem aos núcleos.

Quando uma política ou ação chega aos núcleos, estas já foram amplamente debatidas nos níveis anteriores. Nos núcleos, os assentados discutem, fazem suas observações e proposições, que são repassadas à coordenação geral e desta para a regional, fazendo o caminho inverso até a instância maior.

As políticas aqui referidas podem ser provenientes do setor público, como por exemplo, o acesso ao crédito para investimento, custeio, construção ou reforma de

habitações, entre outras. Elas podem ter origem no próprio movimento, tal como a produção de produtos orgânicos ou, até mesmo nas Organizações não Governamentais - ONGs. As ações, por sua vez, são próprias do movimento, podendo ser para ocupação de terras improdutivas, manifestações de caráter político, entre outras.

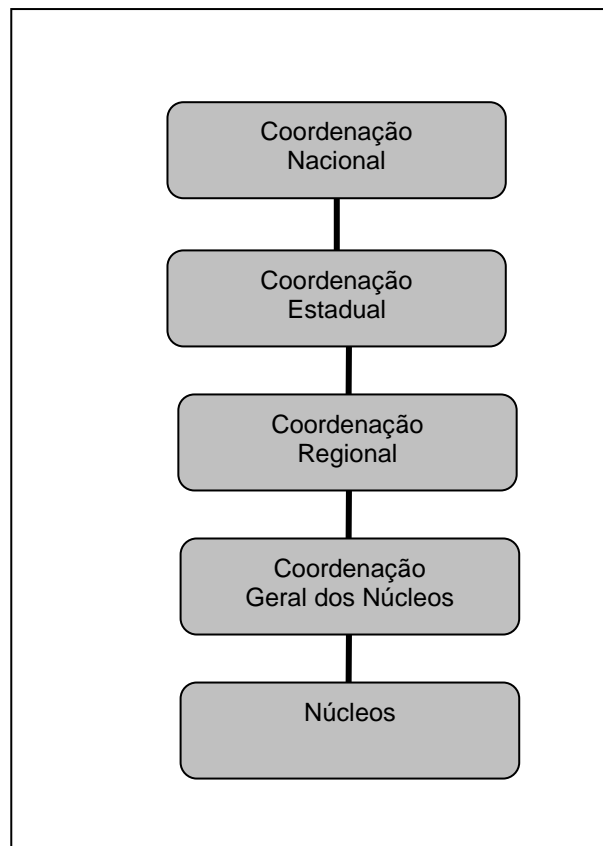


Figura 1 – Estrutura de coordenação dos assentamentos.
Fonte: Dados da pesquisa.

Esta estrutura verticalizada deixa pouco espaço para a governança local e o empoderamento dos assentados enquanto indivíduos. Ao mesmo tempo inibe as coordenações locais de agirem livremente para tomar decisões atinentes às necessidades do assentamento sem o aval dos níveis superiores. As ações e políticas são planejadas e as decisões são tomadas no âmbito da coordenação nacional, embora todas elas passem por discussão em todos os níveis, inclusive dentro dos núcleos dos assentamentos. Em parte, isso pode ser explicado pela necessidade do movimento se manter, enquanto autoridade legítima de representação dos interesses dos trabalhadores rurais a ele filiados. Autoridade essa reconhecida pelos assentados.

Por outro lado, conforme expõe North (2007), para que haja desenvolvimento é necessária a mudança institucional e essa só ocorre na presença da competição entre

organizações. Em um ambiente institucional, em que não há concorrência, não há incentivo para que as organizações invistam continuamente em habilidades e conhecimentos necessários para promoverem mudanças nas percepções dos indivíduos sobre oportunidades e escolhas que lhes permitam maximizar seus resultados. É a matriz institucional que molda essa percepção. A ausência de outras organizações, dentro dos assentamentos, disputando espaços, sejam eles econômicos, políticos, ou de outra ordem, inibe a mudança institucional necessária ao desenvolvimento. A competição nesse caso, não é no sentido de eliminar o outro para ocupar o seu lugar. A presença de outras organizações, em determinado espaços, pode ajudar a ampliar as redes externas e propiciar a complementaridade na persecução de objetivos, alterando, de forma incremental, a matriz institucional. É essa mudança que torna possível o desenvolvimento.

A matriz institucional, que se estabeleceu na formação dos assentamentos, dificulta a geração de mais capital social, uma vez que toda e qualquer ação deve ser intermediada pelo MST. Por outro lado, pode-se observar que a negligência dos poderes públicos durante todo o processo de implantação dos assentamentos e a falta de políticas públicas para o seu desenvolvimento deixou o espaço aberto para o fortalecimento do MST enquanto organização que impõe as regras e define os rumos dos assentamentos. A prova disso pode ser medida pela opinião dos entrevistados quanto a confiança depositada nesses agentes, conforme vem a seguir.

5. A percepção dos assentados em relação à confiança nos agentes públicos e no MST

A confiança é o elemento essencial para a formação de Capital Social, tanto nas relações pessoais dentro do grupo, quanto naquelas estabelecidas entre o grupo e as organizações com as quais ele se relaciona. A natureza e a extensão dessas relações podem ser avaliadas por meio da percepção dos atores sobre o nível de confiança. À medida que as relações se tornam mais estreitas e repetitivas, é de se esperar que o grau de confiança, entre os agentes, melhore. A confiança depositada nos agentes com os quais os assentados, dos três assentamentos, deveriam ter relações mais estreitas, pode ser observada na Tabela 1. 52,2 % e 61,2% dos entrevistados disseram não confiar nos governos local e estadual, respectivamente. Se somadas as respostas dos que confiam pouco, esse percentual se eleva para 85% com relação ao governo local e 86,6% em

relação ao estadual. Sobre a confiança no governo federal apenas 9% disseram não confiar, mas se somar o percentual aos que confia pouco, esse passa para 57,9%.

Esses resultados refletem a percepção dos assentados de que os poderes públicos têm pouco ou nenhum interesse no que se refere aos problemas que eles enfrentam, embora com relação ao governo federal, essa percepção não seja tão negativa. De qualquer forma, é baixo o nível de confiança dos assentados em relação ao poder público de modo geral.

Isso, no entanto, não se repete com relação ao MST. Os percentuais dos que confiam muito e confiam totalmente chegam a 19% e 46,3%, respectivamente e, se somados, são 65,3%. Deve-se ressaltar que, ao serem perguntados se confiavam no movimento, alguns responderam que sim, pois, ao contrário estariam desconfiando deles próprios, porque eles são o movimento.

Tabela 1 - Distribuição de frequência do grau de confiança nos agentes

Grau de Confiança nos Agentes	Governo Local		Governo Estadual		Governo Federal		MST	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Não Confia	35	52,2	41	61,2	6	9	3	4,5
Nem Pouco nem Muito	3	4,5	2	3	8	12		
Confia pouco	22	32,8	17	25,4	32	48	15	22,4
Confia Muito	1,0	1,5	1,0	1,5	7,0	10,4	13	19,4
Confia Totalmente	1	1,5	1,0	1,5	9,0	13,4	31,0	46,3
NR*	5	7,5	5	7,5	5	7,5	5	7,5
Total	67	100	67	100	67	100	67	100

Fonte: Dados da pesquisa.

* Não respondeu

Apesar de alguns revelarem esse sentimento de pertencimento, há outros que se sentem desprestigiados pelo movimento. De qualquer forma, ainda há confiança em relação ao MST, a qual pode ser explicada por sua presença constante dentro dos assentamentos. Essa se dá por meio da organização dos núcleos que é a principal fonte de informações sobre as atividades desenvolvidas pelo movimento e onde é definida a participação de cada um nessas atividades. O acesso às políticas do Governo é sempre intermediado pela Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos Ltda – Coptec ou pela Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul Ltda – Coceargs, o que os vincula, mais fortemente, ao movimento. Outra explicação que parece razoável para esta maior confiança relativa é o fato de que é o movimento quem une o passado e o presente, que ainda é referência para essas famílias e quem os está apoiando na construção do seu futuro. Não se deve esquecer que esse público esteve vivendo junto,

em acampamentos por cerca de 3 anos e vieram de regiões completamente distintas das que hoje estão vivendo. Portanto, na ausência do apoio do poder público, o MST passa a ser a sua única referência.

Outra informação importante para compreender os baixos níveis de confiança nos agentes públicos se refere à percepção dos assentados sobre a honestidade desses. Observa-se, pelos dados da distribuição de frequência da Tabela 2, que os membros dos governos local e estadual são os mais desonestos na percepção dos assentados; enquanto o MST o mais honesto. O fato de 49,3% dos entrevistados não ter opinado sobre o Incra se justifica em função desse órgão não ter relação direta com os assentamentos do Estado. Observa-se ainda que a avaliação dos membros do governo federal não foi tão negativa.

Tabela 2 - Distribuição de frequência da percepção dos assentados sobre o grau de honestidades dos agentes

Grau de Honestidade dos Agentes	Membros do Governo Local	Membros do Governo Estadual	Membros do Governo Federal	MST	Incra
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Muito Desonesto	-	-	-	-	-
Geralmente desonesto	56,7	61,2	37,3	10,4	7,5
Sem opinião	10,4	17,9	9	6	49,3
Nem honesto nem desonesto	17,9	11,9	22,4	7,5	10,4
Geralmente honesto	15	7,5	28,3	53,7	31,3
Muito honesto	-	1,5	3	22,4	1,5
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Dados da pesquisa.

A opinião dos assentados sobre o MST pode-se dizer que é positiva, tanto com relação à confiança quanto à honestidade. Por isso vale aqui algumas reflexões acerca do movimento. A Tabela 3 de frequência relativa mostra as respostas dos entrevistados às questões diretamente relacionadas com o MST, o que permite extrair alguns elementos que ajudam a compreender a percepção favorável manifestada por eles.

Em primeiro lugar, todos os assentados continuam fazendo parte do MST. A impressão que se tem é de haver um sentimento de pertencimento e de compromisso moral e ético por parte dos assentados para com o movimento. Muitos dos entrevistados deixaram claro que, assim como eles tiveram o apoio de outras pessoas do movimento para chegarem onde estão, hoje eles têm o compromisso de ajudar aos que ainda não conseguiram ter acesso à terra.

Tabela 3 - Distribuição de frequência das respostas às questões relativas ao MST

Questões	Respostas	Frequência absoluta	Frequência Relativa (%)
O Sr./Sr^a. continua a fazer parte do MST?	Sim	67	100,0
O que acontece a uma pessoa que sai do movimento?	É punida	6	9,0
	É criticada	24	35,8
	Nada acontece	31	46,3
	NR*	6	9,0
	Total	67	100,0
Diria que o movimento leva em consideração as preocupações manifestadas pelo Sr./Sr^a. e por outras pessoas do assentamento quando tomam decisões que afetam a todos?	Muito	27	40,3
	Um pouco	31	46,3
	Não levam em consideração	8	11,9
	NR*	1	1,5
	Total	67	100,0
Como o Sr./Sr^a. avalia a sua contribuição para o movimento?	Muito impacto	5	7,5
	Médio impacto	40	59,7
	Pouco impacto	16	23,9
	Nenhum impacto	4	6,0
	NR	2	3,0
	Total	67	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

* Não respondeu

Quando perguntados sobre o que acontece a uma pessoa que sai do movimento, prevalece a resposta que nada acontece, mas se somar as respostas dos que disseram que é punida ou criticada os percentuais se aproximam. Observe que 9% dos entrevistados não quiseram opinar. Isto denota que talvez tivessem críticas a fazer com relação a este aspecto. Na seqüência das respostas, 40% dos entrevistados responderam que o movimento leva muito em consideração as opiniões deles, quando tomam decisões que afetam a todos, outros 46% disseram que leva pouco em consideração, mas apenas 12% responderam que o movimento não leva em consideração.

Sobre a magnitude da contribuição deles para o movimento, 7,5% dos entrevistados responderam que era de grande impacto, 60% responderam ser de médio impacto, 24% de pouco impacto e 6% nenhum impacto. Estas duas últimas questões, em que mais de 86% dos entrevistados acreditam que o movimento leva em consideração as opiniões deles e 90% disseram que a contribuição deles tem algum impacto sobre o movimento, ajudam a entender esse sentimento de pertencimento e, sobretudo, a convicção sobre a importância que cada um desempenha para o movimento. No entanto, a rede de relações dentro dos assentamentos é curta ou pouco densa, baseando-se principalmente nas relações entre os assentados e o MST. Quanto mais densas essas redes, maior a possibilidade de vencer obstáculos para o

desenvolvimento. E a presença do Estado é importante na medida em que esse, ao interagir sinergicamente com a comunidade, a mesma poderia aproveitar melhor os recursos disponíveis para desencadear um processo de desenvolvimento prolongado e sustentado.

Considerações Finais

As dificuldades pelas quais as famílias passaram, no início da implantação dos assentamentos, podem ser atribuídas tanto à ausência do Estado, enquanto provedor de bens públicos, quanto à ausência de outras organizações que pudessem fortalecer e ampliar a rede de relações sociais daqueles indivíduos. Essa falta só fez fortalecer o MST como a única força capaz de manter as famílias assentadas unidas. Apesar da estrutura verticalizada e a obediência às regras ser a condição de permanência no movimento, é o MST que consegue, ainda, garantir a cooperação e a coesão entre seus filiados.

No início deste estudo, havia a expectativa de que se encontrariam outras organizações atuando dentro dos assentamentos e que elas estivessem intermediando as relações entre os assentados e o poder público. Isto porque, pelo I e II PNRA, a proposta era de que houvesse parcerias entre organizações da sociedade civil e o setor público, criando redes sociais que permitissem processos participativos e de desenvolvimento para a melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas. Esperava-se que a presença do Estado, nos assentamentos, por meio dessas parcerias, pudesse gerar sinergia que resultasse em benefícios socioeconômicos para todos. No entanto, a primeira comprovação foi de que as organizações presentes nos assentamentos em estudo eram do próprio movimento - a Coceargs e a Coptec. Dessa forma, é por meio da estrutura do MST que os assentados têm acesso aos programas do governo, à assistência técnica e, inclusive, ao mercado.

Referências

AZEVEDO, Paulo Furquim de. Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicação para a agricultura. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, 47 (1), p. 33-52, 2000.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theory**. The Belknap Press of Harvard University Press – Cambridge, Londres, 1990.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, Crescimento e Mudança na Ótica Institucionalista**. Porto Alegre: FEE, março de 2002.

GRANOVETTER, Mark S.. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, **American Journal of Sociology**, v. 91, issue 3 (Nov., 1985), 481-510.

MOYANO, Eduardo Estrada. Las asociaciones en el sector agroalimentario. Su contribución a la generación de capital social. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, IESA Córdoba – Espanha, 2004.

NARAYAN, Deepa. Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty. **World Bank**, 1999. Disponível em: <http://www.psigeorgia.org/pregp/files/social%20capital.pdf>. Acesso em: 10. mar. 2009.

NORTH Douglass C. The New Institutional Economics and Development. Washington University, St. Louis, 2007. Disponível em <http://www.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2007.

_____. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton: Princeton, University Press, 2005.

_____. Economic Performance Through Time. Pittsburgh (EUA): **The American Economic Review**, v. 84, n.3, June 1994.

_____. Institution. Pittsburgh (EUA): **Journal of Economic Perspectives**, v.5, n. 1, p. 97-112, 1991.

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press Disponível em: <http://press.princeton.edu/chapters/s8085.html>, 2007. Acesso em: 10 abr. 2007.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RITZEN, Jô; WOOLCOCK, Michael. Cohesion Social, Public policy and Economic Growth: Implications for Countries in Transition. Paris: **Annual Bank Conference on Development Economics**, June, 2000.