

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**ALCEMIR ANTONIO BAGNARA**

**ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS DA FETRAF E AS MUDANÇAS  
DA ATUAÇÃO SINDICAL NA RELAÇÃO COM ESTADO, POLÍTICAS  
PÚBLICAS E BASE SOCIAL**

**Porto Alegre**

**2021**

**ALCEMIR ANTONIO BAGNARA**

**ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS DA FETRAF E AS MUDANÇAS  
DA ATUAÇÃO SINDICAL NA RELAÇÃO COM ESTADO, POLÍTICAS  
PÚBLICAS E BASE SOCIAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural

Orientadora: Profa. Dra. Catia Grisa

Co-orientador: Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva

**Porto Alegre**

**2021**

### CIP - Catalogação na Publicação

Bagnara, Alcemir Antonio  
Enquadramentos interpretativos da FETRAF e as  
mudanças da atuação sindical na relação com estado,  
políticas públicas e base social / Alcemir Antonio  
Bagnara. -- 2021.  
136 f.  
Orientadora: Catia Grisa.

Coorientador: Marcelo Kunrath Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,  
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Movimento sindical. 2. Enquadramento  
interpretativo. 3. FETRAF. 4. Políticas públicas. 5.  
Base social. I. Grisa, Catia, orient. II. Silva,  
Marcelo Kunrath, coorient. III. Título.

**ALCEMIR ANTONIO BAGNARA**

**ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS DA FETRAF E AS MUDANÇAS  
DA ATUAÇÃO SINDICAL NA RELAÇÃO COM ESTADO, POLÍTICAS  
PÚBLICAS E BASE SOCIAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural

Aprovada em: Porto Alegre, 25 de agosto de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. Catia Grisa – Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (PGDR)

---

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva – Co-orientador  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Prof. Dr. Marcelo Antonio Conterato  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (PGDR)

---

Prof. Dr. Everton Lazzaretti Picolotto  
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

---

Prof. Dra. Camila Penna de Castro  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

*Dedico esta dissertação a todos os agricultores  
e agricultoras familiares que produzem  
alimentos para saciar a fome da população e a  
todas as lideranças e dirigentes sindicais que  
dedicam seus trabalhos em causas nobres de  
representação da categoria.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela dádiva da vida e oportunidade de poder estudar.

À professora Catia Grisa e ao professor Marcelo Kunrath Silva, que percorreram esse caminho comigo, me orientaram na dissertação e me incentivaram em momentos cruciais, a eles meu respeito e minha eterna gratidão.

À minha família, meu pai (*in memoriam*), minha mãe, minhas irmãs e descendentes pela força e orações recebidas.

À minha companheira Melania, pelo incentivo, apoio, força, e compreensão na ausência para me dedicar ao estudo.

Às professoras Leonice Aparecida Mourad e Zenicleia Deggeroni, por sonharem junto comigo o ingresso no mestrado e pela contribuição constante nos estudos e aprendizado.

Ao SUTRAF-AU pela compreensão da minha ausência, pelo incentivo e pelas contribuições nesta caminhada.

Aos professores e demais profissionais do PGDR/UFRGS que me acolheram e me desafiaram no processo de construção de conhecimentos.

Às colegas e aos colegas de mestrado da turma 2019, pela solidariedade nos momentos difíceis, pelo coleguismo e pela compreensão.

A FETRAF-RS e seus dirigentes, pela possibilidade de construção do sindicalismo rural e também por serem fonte de informação para a pesquisa.

Aos professores membros da banca, Everton Lazzaretti Piccolotto, Camila Penna de Castro e Marcelo Antonio Conterato, pela oportunidade de poder estabelecer o diálogo e contribuir na construção da dissertação.

Aos agricultores e agricultoras familiares, que são a base do sindicalismo da FETRAF-RS.

A todos os amigos e amigas com os quais compartilho as lutas, os saberes e os sonhos.

*“A percepção do desconhecido é a mais fascinante das experiências. O homem que não tem os olhos abertos para o misterioso passará pela vida sem ver nada.”*

*Albert Einstein*

## RESUMO

O objetivo geral desta dissertação foi analisar os enquadramentos interpretativos da FETRAF, e as mudanças da atuação sindical da federação na relação com o Estado, com as políticas públicas e com a base social, especialmente no período pós impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016. Para análise destas mudanças e dar conta dos objetivos traçados foram utilizadas as abordagens teóricas de regimes, repertórios de ação e enquadramentos interpretativos. A pesquisa se caracterizou como estudo de caso e privilegiou a abordagem qualitativa. A elaboração deste trabalho foi composta de análise de referencial bibliográfico e de documentação das organizações sindicais, da observação participante, bem como entrevistas com 15 dirigentes sindicais pertencentes à FETRAF-RS ou aos seus sindicatos filiados das quatro regiões de atuação. Por meio desta análise buscou-se resgatar parte da história sindical e, em cada período, identificar os regimes presentes, as coalizões governantes que comandavam o Estado, os principais enquadramentos interpretativos sindicais que emolduraram os repertórios de ação junto ao Estado e a base social. Neste sentido, as mudanças ocorridas nos regimes e nas coalizões governantes, influenciaram e modificaram os enquadramentos interpretativos da FETRAF, que conseqüentemente alteraram os repertórios de ação utilizados em cada época na relação com Estado, políticas públicas e base social. Os principais resultados da investigação apontam que, na relação com o Estado, a FETRAF inicialmente assumiu repertórios de ação de protesto, alterando-os para uma relação de aproximação [inserção periférica] no último governo de FHC, de proximidade política e cooperação conflituosa nos governos de Lula e Dilma, e de protesto e confronto nos governos de Temer e Bolsonaro. Em relação às políticas públicas, a federação sindical partiu da reivindicação e de uma experimentação na execução de políticas públicas no governo de FHC, passando por um período de conquistas e execução qualificada no governo democrático popular, manifestando nos governos Temer e Bolsonaro um processo de resistência ao desmantelamento das mesmas. Em relação à base social, a FETRAF inicialmente buscou a organização dos agricultores familiares, com mobilizações e ações de enfrentamento ao governo de FHC, passando para uma prática de execução qualificada das políticas públicas nos governos de Lula e Dilma e, após 2016, adotou uma relação de qualificação e prestação de serviços a seus associados, além de alguns processos de mobilizações contra os governos.

Palavras-chave: Movimento sindical. Enquadramentos interpretativos. FETRAF. Políticas públicas. Base social.

## ABSTRACT

The general objective of this dissertation was to analyze the interpretative frameworks of FETRAF, and the changes in the federation's union performance in the relationship with the State, with public policies and with the social base, especially in the post impeachment period of President Dilma Rousseff, in 2016. To analyze these changes and account for the outlined objectives, the theoretical approaches of regimes, action repertoires and interpretive frameworks were used. The research was characterized as a case study and favored a qualitative approach. The elaboration of this work consisted of bibliographic reference analysis and documentation of union organizations, participant observation, as well as interviews with 15 union leaders belonging to FETRAF-RS or its affiliated unions in the four regions of operation. Through this analysis, we sought to rescue part of the union history and, in each period, identify the present regimes, the governing coalitions that commanded the State, the main trade union interpretative frameworks that framed the repertoires of action with the State and the social base. In this way, the changes that took place in the governing regimes and coalitions influenced and modified the interpretative frameworks of FETRAF, which consequently altered the action repertoires used in each period in the relationship with the State, public policies and social base. The main results of the investigation indicate that, in the relationship with the State, FETRAF initially assumed repertoires of protest action, changing them to a relationship of approximation [peripheral insertion] in the last FHC government, of political proximity and conflicting cooperation in governments Lula and Dilma, and protest and confrontation in the governments of Temer and Bolsonaro. In relation to public policies, the union federation started from the claim and an experimentation in the execution of public policies in the FHC government, going through a period of conquests and qualified execution in the popular democratic government, manifesting in the Temer and Bolsonaro governments a process of resistance to dismantle them. Regarding the social base, FETRAF initially sought to organize family farmers, with mobilizations and actions to confront the FHC government, moving to a practice of qualified execution of public policies in the Lula and Dilma governments and, after 2016, it adopted a relationship of qualification and provision of services to its members, in addition to some mobilization processes against governments.

Keywords: Union movement. Interpretive Frameworks. FETRAF. Public policies. Social Base.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Síntese da identificação dos entrevistados na pesquisa de campo. ....	21
Figura 1 – Modelo analítico de relação do movimento sindical com Estado e base social ....	28
Quadro 2 – Síntese dos principais períodos analisados .....	122

## LISTA DE SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CEPO	Centro de Educação Popular
COOPERHAF	Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar
CNM	Confederação Nacional dos Metalúrgicos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONCLAT	Conferência Nacional da Classe Trabalhadora
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTRAF-BRASIL	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DESER	Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
DETR	Departamento Estadual de Trabalhadores Rurais
DNTR	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais
ESMA	Escola Sindical Margarida Alves
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FETRAF-BRASIL	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
FETRAF-RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul
FETRAF-SUL	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região SUL
FETRAFESC	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUG	Fundação Ulysses Guimaraes
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LULA	Luís Inácio Lula da Silva
MAARA	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MIACs	Molduras Interpretativas da Ação Coletiva
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PADSS	Projeto Alternativo de Desenvolvimento Sustentável e Solidário
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGPAF	Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAPE	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
Prorural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RS	Rio Grande do Sul
Sead	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SUTRAF-AU	Sindicato Unificado dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Alto Uruguai

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>24</b>
2.1	A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE: ABORDAGEM DE REGIMES E REPERTÓRIO DE AÇÕES .....	24
2.2	OS ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS .....	31
<b>3</b>	<b>O SINDICALISMO RURAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1960 E A RELAÇÃO COM ESTADO E COM A BASE SOCIAL.....</b>	<b>41</b>
3.1	A DITADURA MILITAR E A INTERVENÇÃO NO MOVIMENTO SINDICAL – SINDICALISMO ASSISTENCIALISTA.....	41
3.2	A ABERTURA DEMOCRÁTICA E O NOVO SINDICALISMO .....	43
3.3	GOVERNO FHC – 1995 A 2002 .....	53
<b>4</b>	<b>ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS DA FETRAF NO PERÍODO 2003 A 2016 NA RELAÇÃO COM ESTADO E BASE SOCIAL.....</b>	<b>63</b>
4.1	BREVE RESGATE DO SISTEMA FETRAF .....	63
4.2	GOVERNO DEMOCRÁTICO POPULAR NO BRASIL – UM NOVO REGIME (PROXIMIDADE E COOPERAÇÃO).....	65
4.3	RELAÇÃO DA FETRAF COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	77
4.4	A RELAÇÃO DA FETRAF COM A BASE SOCIAL .....	84
<b>5</b>	<b>ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS DA FETRAF-RS A PARTIR DE 2016 NA RELAÇÃO COM ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E BASE SOCIAL .....</b>	<b>91</b>
5.1	REGRESSÃO DEMOCRÁTICA E OS NOVOS REGIMES: DESAFIOS DA RELAÇÃO COM ESTADO .....	91
5.2	RELAÇÃO DA FETRAF RS COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS APÓS 2016 .....	100
5.3	RELAÇÃO DA FETRAF RS COM A BASE SOCIAL APÓS 2016.....	108
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>119</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>125</b>

<b>APÊNDICE A – Questionário aplicado no trabalho de campo – Entrevista.....</b>	<b>132</b>
<b>APÊNDICE B – Tabela de recursos aplicados pelo Governo Federal, através da CONAB, no PAA a nível de Brasil e Rio Grande do Sul e índice de inflação de 2003 a 2018 .....</b>	<b>135</b>
<b>APÊNDICE C – Tabela com número de unidades habitacionais executados pela COOPERHAF/ FETRAF de 2001 a 2017 no Rio Grande do Sul. ....</b>	<b>136</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas no Estado brasileiro e no sindicalismo rural, ao longo de sua história, nos remetem a um olhar relacional para melhor compreensão das lógicas adotadas por cada um deles, em cada período. Partindo dessa premissa, esta dissertação busca analisar a atuação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul (FETRAF-RS) e a relação que ela estabeleceu com Estado, Políticas Públicas e com sua base social no decorrer de sua trajetória, particularmente a partir de um novo regime<sup>1</sup> instaurado no Brasil, em 2016, com impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

A partir da década de 1960, período de surgimento do sindicalismo oficial no campo manifesto na criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (PICOLOTTO, 2011), foram vividos momentos distintos tanto dos regimes implementados no Brasil, como na configuração da atuação do movimento sindical. Pode-se delimitar quatro grandes momentos ou períodos históricos com dinâmicas distintas entre o Estado e o sindicalismo.

Um primeiro momento, logo na criação da CONTAG, foi marcado pela interferência do governo militar sobre a atuação do movimento sindical. Neste momento inicial, todos os sindicatos de trabalhadores rurais existentes no Brasil basicamente se relacionavam com a Contag. Um segundo momento teve início com abertura democrática, no começo dos anos 1980, e o surgimento do novo sindicalismo rural, protagonizado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) (FAVARETO, 2001, 2006; ZANELLA, 2004; PICOLOTTO 2006, 2011). A partir deste período, observa-se a atuação dos rurais da CUT na conquista de direções de alguns sindicatos e o reconhecimento das oposições sindicais. A partir da atuação dos rurais da CUT foi criado o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988 e, na sequência, os departamentos estaduais e o Fórum Sul dos Rurais da CUT (articulação dos sindicatos dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná). Um terceiro momento se manifestou no início do século XXI, com advento de um governo democrático e popular que investiu na ampliação, criação e implementação de políticas públicas, estabelecendo uma relação de cooperação conflituosa<sup>2</sup> (CONTI, 2016) com o

---

<sup>1</sup> Os regimes, mais adiante discorrido, podem ser caracterizados como padrões relativamente estáveis de relação entre Estado e Sociedade Civil, ou entre atores políticos e governos. Considera-se o estabelecimento de um novo regime a partir do impeachment da presidência Dilma Rousseff. Com efeito, como será discutido nessa dissertação, com o Vice-presidente Michel Temer assumindo a condução do Estado, rompeu-se os padrões de relações Estado/Sociedade Civil anteriores construídos.

<sup>2</sup> Conforme Conti (2016), cooperação conflituosa diz respeito a uma configuração em que o movimento social/sindical, ainda que mantidas as disputas e certas divergências, coopera com o Estado na medida em que

movimento social. Neste período, mais especificamente em 2001, foi criada a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL), antecedendo a criação da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF-BRASIL) em 2005. A FETRAF-RS foi criada em 2014, fruto da dissolução da FETRAF-SUL em federações de caráter estadual. E o quarto momento, após o impeachment de 2016, é marcado pelo rompimento na trajetória dos governos democráticos e populares, havendo a diminuição das Políticas Públicas e a ruptura da cooperação conflituosa, repercutindo na relação do movimento sindical com o Estado. No período do impeachment, a FETRAF-RS já tinha uma atuação de dois anos como federação estadual e, as novas configurações no Estado, estabelecidas pela mudança de regime, implicaram em alterações nas relações com a sociedade civil. Neste sentido, esta pesquisa buscou investigar a atuação da FETRAF-RS no período pós-impeachment frente às mudanças ocorridas na relação com Estado e com as Políticas Públicas.

Se por um lado, observaram-se diferentes configurações nas relações entre Estado e sociedade civil, por outro também se configuravam diferentes formas de atuação e de relação entre movimentos sociais e sua base social, muito influenciadas pela relação entre Estado e movimento sindical. Num primeiro momento, logo após a criação da CONTAG, o sindicalismo rural, ao sofrer intervenção do governo militar, se transformou de uma entidade de representação sindical para um “braço do Estado” na prestação de serviços aos seus associados, principalmente, na área da saúde e previdência social. Conforme Zanella (2004), Favareto (2006) e Picolotto (2011), este período também foi denominado de assistencialismo. De acordo com os mesmos autores, com a reabertura democrática, o movimento sindical rural passou a problematizar e questionar a postura “presidencialista” e a prática assistencialista do sindicalismo, repercutindo na configuração do denominado “novo sindicalismo”, sendo o intenso trabalho de base uma de suas características prevaletentes. Neste período, os sindicatos passaram a ter uma relação de confronto ao Estado e se constituiu e foram retomadas mobilizações massivas com diversas lutas e conquistas. Na terceira fase, o movimento sindical, federações e sindicatos adotaram uma postura de maior proximidade com o Estado e com as políticas públicas, estabelecendo uma relação com a base social

---

o considera como um aliado estratégico. Ainda de acordo com Conti (2016), essa relação de cooperação conflituosa se dá devido a proximidade política entre dirigentes dos movimentos sociais e do governo e essa proximidade estabelece novo formato de relações, e, inclusive, dirigentes dos movimentos sociais ocupam espaços do governo. Como consequência dessa relação, as críticas aos governos são arrefecidas.

denominada por Conti (2016) de execução qualificada<sup>3</sup> de políticas públicas que, por sua vez, produziu arrefecimento das críticas e moderação nas mobilizações contra os governos. Por fim, com o impeachment em 2016, iniciou um processo de “regressão democrática” e a conseguinte diminuição do acesso às políticas públicas, tencionaram uma nova forma de ação e relação entre movimento sindical e sua base social, tema que também será abordado nesse trabalho.

A proposta de analisar essas mudanças nos levou ao encontro de três conceitos no âmbito da literatura sobre Estado e movimentos sociais: regimes, repertórios de ação e enquadramentos interpretativos. Autores como Abers, Silva e Tatagiba (2018) e Conti (2016), baseados em Tilly (2006), buscaram definir o conceito de regimes como “o conjunto de relações entre o Estado e a sociedade civil”. Ou seja, os regimes podem ser descritos como “[...] uma estrutura relacional constituída pelos atores estatais e não estatais que têm acesso às discussões e decisões governamentais.” (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 31). A partir desse conceito, buscamos analisar a relação do movimento sindical com o Estado em diversos momentos da história, e o modo como as ações vão sendo moldadas, tanto de um lado como de outro.

O conceito de repertório de ações foi utilizado para entender como o movimento sindical da FETRAF-RS moldou suas ações junto à base social e na sua relação com as políticas públicas e o Estado, objetivando a agregação de mais agricultores familiares à causa sindical, manutenção do quadro social e, ao mesmo tempo, o confronto e/ou diálogo com o Estado. De acordo com Conti (2016), o conceito de repertório de ação tem por objetivo apreender as relações que se estabelecem entre os movimentos sociais e o Estado. As diferentes formas de relação entre esses atores e os condicionamentos dos regimes geram um conjunto de “oportunidade e obstáculos” aos movimentos sociais que respondem a isso com diferentes “repertórios de ação”.

Já a teoria dos enquadramentos interpretativos, introduzida por Bateson e aprimorada por Erving Goffman, busca traduzir a interpretação que os atores e os movimentos sociais fazem a respeito de um conjunto de questões tentando emoldurá-las, ou seja, enquadrá-las para um melhor entendimento (SILVA, COTANDA; PEREIRA, 2017). Esse enquadramento, de acordo com Silva, Cotanda e Pereira (2017), significa a delimitação de mensagens e ações em situações comuns. Essa teoria foi utilizada para analisar como os dirigentes e a própria

---

<sup>3</sup> Execução qualificada é um termo utilizado por Conti para definir a execução das políticas públicas pelos movimentos sociais: [...] “a política pública é definida em alguma instância estatal e o papel das organizações e movimentos sociais seria basicamente o de operacionalizá-la, tal e qual foi concebida, caracterizando-se como um processo verticalizado” (CONTI, 2016, p. 207).

FETRAF-RS interpretaram as mudanças que ocorreram no decorrer da história do sindicalismo na sua relação com Estado e com a base social e como esses enquadramentos foram moldando o conjunto de ações executadas pela federação, tanto na relação de um, como de outro.

Considerando a trajetória sinalizada acima e as mudanças do período recente, os sindicatos e a FETRAF-RS vivenciaram um conjunto de dilemas relacionados a como se daria, por um lado, sua relação com o Estado e, por outro, com a base social, sabendo que ambos estão relacionados. Considerando esses dilemas, a presente dissertação busca responder a seguinte questão: Quais foram os enquadramentos interpretativos dos dirigentes sindicais da federação sobre o Estado, as políticas públicas e a base social com a mudança de regime a partir de 2016?

Partindo dessa questão, a dissertação tem como objetivo geral analisar os enquadramentos interpretativos da FETRAF sobre a relação do sindicalismo com o Estado, com as políticas públicas e com a base social. Desse objetivo geral, delineamos três objetivos específicos:

- a) analisar as relações do movimento sindical da FETRAF-SUL com o Estado, políticas públicas e com a base social, no período anterior à mudança de regime;
- b) pesquisar os enquadramentos interpretativos sobre a relação da FETRAF-RS com o Estado e as políticas públicas a partir da mudança de regime;
- c) evidenciar os enquadramentos interpretativos sobre a relação da FETRAF-RS com a base social a partir da mudança de regime.

A hipótese dessa dissertação sustenta que a mudança de Regime ocorrida a partir de 2016 demandou novas interpretações, diagnósticos e prognósticos da FETRAF-RS sobre a relação da organização sindical com o Estado, as políticas públicas e a relação com a base. Retomando elementos da trajetória anterior e refletindo diferentes interpretações e as incertezas do período, partimos da hipótese sobre a existência de diversos enquadramentos interpretativos no âmbito da FETRAF-RS, que configuravam três linhas de atuação. Supomos a existência de um enquadramento interpretativo que defendia uma postura de enfrentamento imediato e direto às ações desenvolvidas pelo Estado e pela coalizão política dominante; outro que sustentava a contenção da ação pública de enfrentamento e a adoção de uma postura de retomada dos processos de formação e conscientização; e, um terceiro enquadramento interpretativo que argumentava sobre a necessidade da intensificação da prestação de serviços qualificados, considerando que o movimento sindical vivia um processo de refluxo na sua ação e a prestação de serviços não deixaria o quadro social se distanciar, ao mesmo tempo que

as ações políticas de enfrentamento poderiam ser amadurecidas e feitas em período mais propício.

Quatro elementos justificam o tema dessa dissertação: a contribuição acadêmica ao debate sobre relação entre Estado e movimentos sociais, dando prioridade às mudanças ocorridas após 2016; a importância do sindicalismo rural para o fortalecimento da agricultura familiar; o interesse do proponente uma vez que o mesmo tem convivência histórica com sindicalismo; e a contribuição para a FETRAF-RS a partir da análise das interpretações dos seus dirigentes sobre a relação do sindicalismo com o Estado e a base social.

Sob o aspecto do acúmulo acadêmico, tem-se produzido consideráveis análises e estudos sobre Estado e Sociedade Civil e sobre relação do movimento sindical e Estado. Entre esses estudos, pode-se citar Conti (2016), Picolotto (2006, 2011), Favareto (2001) Zanella (2004), Bolter (2015) e Silva (2021). Esses estudos dão conta de um conjunto de elementos fundamentais para o sindicalismo e sua relação com o Estado e base social até o período anterior a mudança de regime em 2016. Porém, ainda não há estudos que abordam as mudanças na relação da FETRAF-RS com o estado brasileiro e a base social após ruptura em 2016.

No que tange à importância social do sindicalismo rural, diversos estudos relatam a contribuição do sindicalismo rural para o processo de organização da categoria social, mobilizações e lutas da agricultura familiar e, conseqüentemente, para o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul (ZANELLA, 2004; PICOLOTTO, 2011; SEMINOTTI, 2014). Como a agricultura familiar está presente em todos os municípios do Rio Grande do Sul e, em grande parte deles, suas economias são baseadas nela, a representação política da agricultura familiar ganha aspecto relevante. No período da Ditadura Militar, embora cerceada a liberdade de atuação, o sindicalismo rural desenvolveu importante papel de atendimento à saúde dos agricultores. No período posterior, as pautas, as mobilizações e as lutas geraram conquistas na Constituição Federal de 1988, mais especificamente a seguridade social<sup>4</sup>. Outras conquistas, como crédito, seguro agrícola e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) contribuíram para o desenvolvimento de municípios, impactando na geração de renda e na qualidade de vida (BOLTER, 2013; BIANCHINI, 2015).

Do ponto de vista pessoal, a dissertação se justifica por vários aspectos, sendo um deles para o próprio conhecimento pessoal e maior apropriação da temática pelo autor. Um

---

<sup>4</sup>Saúde, Previdência e Assistência Social. Artigos 198 a 202 da CF de 1988.

segundo aspecto justifica-se pelo envolvimento do pesquisador como dirigente da federação e sindicato e a necessidade da reflexão da atuação da FETRAF-RS a partir de um olhar do campo acadêmico, através da análise de outros estudos, das pesquisas, da discussão e do aprofundamento teórico.

Em relação ao quarto elemento, dada a inserção profissional do autor, a dissertação procura contribuir com a FETRAF-RS produzindo reflexões e análises sobre a atuação da própria organização. É importante considerar que grande parte dos dirigentes que ora estão à frente do movimento sindical não conviveram com situações de confronto a um governo “populista, autoritário e conservador”<sup>5</sup> como experienciado recentemente, e, parte deles,

---

<sup>5</sup> Caracterizamos por “populista, autoritário e conservador” o governo de Jair Bolsonaro, baseado na argumentação de Levitsky e Ziblatt (2018) que assim caracterizaram o governo de Donald Trump. A argumentação destes autores apresenta características do governo Trump que se assemelham com os do governo Bolsonaro. De acordo com esses autores, as estratégias que os governos autoritários utilizam para se manter no poder são: “capturar os árbitros, tirar da partida importantes jogadores do time adversário e reescrever as regras para inverter a situação de jogo contra os oponentes” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 197). Além disso, atribuem características como hostilidade com o judiciário, imprensa, opositores e tribunais. Buscam garantir que os serviços de inteligência, agências, e outras estejam a seu serviço e cobram dessa lealdade pessoal. Ainda de acordo com estes autores, “A polícia pode reprimir duramente manifestações da oposição ao mesmo tempo que tolera atos de violência perpetrados por assassinos pró-governo. Agências de inteligência podem ser usadas para espionar críticos e descobrir material para chantagens. Com maior frequência, a captura de árbitros se dá através da discreta demissão de servidores civis e outros funcionários ou mandatários independentes e sua substituição por sectários. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 93). Por outro lado, afirmam que, “Os cidadãos muitas vezes demoram a compreender que sua democracia está sendo desmantelada – mesmo que isso esteja acontecendo bem debaixo do seu nariz. Uma das grandes ironias de como as democracias morrem é que a própria defesa da democracia é muitas vezes usada como pretexto para a sua subversão. Aspirantes a autocratas costumam usar crises econômicas, desastres naturais e, sobretudo, ameaças à segurança – guerras, insurreições armadas ou ataques terroristas – para justificar medidas antidemocráticas”. (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 108). As características, descritas acima e encontradas no governo Trump, também foram encontradas no governo Bolsonaro. Para exemplificar citamos diversas notícias de jornais eletrônicos: BOLSONARO ataca e diz que STF cometeu crime por decisão na pandemia. **Jornal do Brasil. Política.** 29 jul. 2021. Disponível em: <https://www.jb.com.br/acervo/2021/07/1031831-bolsonaro-ataca-e-diz-que-stf-cometeu-crime-por-decisao-na-pandemia.html>. Acesso em: 29 jul. 2021. FAMÍLIA Bolsonaro faz 331 ataques à imprensa em seis meses. **Rede Brasil Atual. Política.** 29 jul. 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2021/07/familia-bolsonaro-faz-331-ataques-a-imprensa-em-seis-meses/>. Acesso em: 29 jul. 2021). PGR cobra ABIN e GSI sobre supostos relatórios para defesa de Flávio Bolsonaro. **Valor Econômico. Política.** 15 dez. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/12/15/pgr-cobra-abin-e-gsi-sobre-supostos-relatorios-para-defesa-de-flavio-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 20 jul. 2021. BOLSONARO reclamou da PF e de serviços de inteligência em reunião de ministros e falou: 'vou interferir'. **Jornal O Globo. Política.** 14 mai. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-reclamou-da-pf-de-servicos-de-inteligencia-em-reuniao-de-ministros-falou-vou-interferir-24427540>. Acesso em: 20 jul. 2021. Além disso, o presidente Bolsonaro não nomeou reitores eleitos para Universidades Federais e nem aceitou um nome da lista tríplice do Procuradoria Geral da República – PGR. BOLSONARO despreza lista tríplice e indica Augusto Aras para o comando da PGR. **Folha de São Paulo. Política.** 05 set. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/bolsonaro-ignora-lista-triplice-e-diz-a-augusto-aras-que-o-indicara-a-pgr.shtml>. Acesso em: 21 jul. 2021. BOLSONARO ignora lista tríplice e nomeia reitor da Ufes líder da campanha da primeira colocada. *In:* APUFSC – Sindicato dos Professores das Universidades Federais de Santa Catarina. **Na mídia.** 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/2020/03/26/bolsonaro-ignora-lista-triplice-e-nomeia-reitor-da-ufes-coordenador-da-campanha-da-primeira-colocada/>. Acesso em: 23 jul. 2021.

desconhece a história da própria federação. Assim, outra motivação diz respeito ao resgate da história sindical e sua disponibilização ao conjunto de agricultores e agricultoras familiares e dirigentes sindicais atuais, o que poderá contribuir para o maior domínio de informações e o debate qualificado sobre as mudanças ocorridas e às ameaças que a categoria viveu e vive.

Para dar conta dos objetivos desta pesquisa, foram adotadas abordagens metodológicas qualitativas, buscando o aprofundamento da compreensão de um grupo social (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). A natureza do trabalho foi exploratória - descritiva. O método escolhido para a obtenção dos objetivos propostos foi o estudo caso. Segundo Triviños (1995), os estudos descritivos denominados “estudos de caso” têm por objetivo aprofundarem a descrição de determinada realidade. Yin (2001) argumenta que este método procura responder a perguntas “como” e “por que” certos fenômenos acontecem, quando se deseja foco sobre um evento contemporâneo e quando não se requer controle sobre o comportamento dos eventos.

Os dados primários foram buscados via observação participante e entrevistas semiestruturadas. De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 194), a observação participante “consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste”. Essa técnica se aplicou no caso em estudo, uma vez que o pesquisador participou e participa das atividades da federação.

O pesquisador tem sua trajetória no movimento sindical desde o ano de 1991, quando atuou na composição da direção do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Valentim-RS e em 1994 foi eleito presidente do referido sindicato. Dos anos de 1998 a 2010 teve atuação junto ao Fórum Sul dos Rurais da CUT, como coordenação do Projeto Terra Solidária no Rio Grande do Sul; na FETRAF-RS, atuou como Secretário Geral e também diretor financeiro da Cooperativa de Habitação vinculada àquela federação. De 2010 em diante, esteve na direção da FETRAF-RS, atuou como diretor de finanças e, a partir de junho de 2021, assumiu a coordenação geral no Sindicato Unificado dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Alto Uruguai (SUTRAF-AU). Esta trajetória de dirigente e fundador da FETRAF-SUL traz a bagagem política histórica para construção desta dissertação, além de facilitar a observação participante, bem como o contato e convivência com os entrevistados.

---

BOLSONARO nomeia reitor que não participou de “eleição” na universidade. **Gazeta do Povo. Política**. 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/bolsonaro-nomeia-reitor-que-nao-participou-de-eleicao-na-universidade/>. Acesso em: 23 jul. 2021.

Com a adoção da técnica da observação participante objetivou-se entender os enquadramentos interpretativos do conjunto de dirigentes e suas repercussões sobre as decisões coletivas. Inicialmente estava prevista a utilização desta técnica em cinco eventos da FETRAF-RS, sendo quatro eventos em reuniões de direção estadual e um evento denominado de plenária<sup>6</sup>. No decorrer do desenvolvimento da dissertação, outros eventos foram incorporados inclusive em atividades de preparação e participação do congresso da entidade [realizado em 28 de abril de 2021], uma vez que o pesquisador foi escolhido como delegado do seu sindicato de base<sup>7</sup>. A coleta de dados para observação participante ocorreu por meio de anotações em diário do pesquisador e gravações de atividades, quando essas foram permitidas.

A segunda técnica adotada foi a realização de entrevistas semiestruturadas aos dirigentes sindicais da mesma federação. De acordo com Gerhardt e Silveira (2009), a entrevista se constitui em uma técnica de coleta de dados sobre um tema que não estejam documentados, ou seja, um instrumento em que o pesquisador visa “obter dados” e o entrevistado serve como “fonte de informação”. Ainda de acordo com Gerhardt e Silveira (2009), na entrevista semiestruturada “O pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 72). Para a entrevista semiestruturada foi elaborado um roteiro (APÊNDICE A), com perguntas abertas e direcionadas, com objetivo de entender os enquadramentos interpretativos dos dirigentes da FETRAF-RS quanto às relações estabelecidas com Estado e com a base social no decorrer da história e, mais especificamente, no período pós impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

Para efeito de contextualização, a FETRAF-RS possui aproximadamente 40 mil associados, agricultores e agricultoras familiares, que se filiam nos sindicatos de base municipal ou microrregional. Também possui em torno de 40 dirigentes (homens e mulheres) que têm liberação para atuação integral no sindicalismo e desenvolvem seu trabalho no

---

<sup>6</sup> As reuniões de direção ocorrem a cada 30 dias e participam delas um conjunto de pessoas entre 15 e 20 componentes, eleitos em congresso, que acontece a cada três anos. As plenárias ocorrem a cada semestre, ou convocadas de forma extraordinária sempre que necessária e reúnem os dirigentes de todos os sindicatos filiados à FETRAF RS.

<sup>7</sup> O congresso da FETRAF-RS é realizado estatutariamente a cada três anos. Excepcionalmente, em função da pandemia, o Congresso foi postergado de junho de 2020 para o dia 28 de abril de 2021. No congresso participam agricultores e agricultoras familiares associados aos sindicatos de base, que passam a ser denominados de delegados e delegadas. São escolhidos em número conforme regras estipuladas pela direção em período anterior ao congresso. Esses delegados participam do congresso, discutem as teses, definem a política de atuação da federação e elegem a direção que conduz a entidade pelo período de três anos.

âmbito local, estadual e nacional. Como o foco da investigação visava a atuação da federação a partir da visão dos dirigentes, a escolha dos entrevistados se deu pela proporcionalidade das quatro maiores regiões de atuação FETRAF-RS, observando questões de gênero e juventude, de maior tempo de atuação no movimento sindical, mas também contemplando dirigentes que estão iniciando seu trabalho nesta função. Inicialmente mapeou-se 18 entrevistados, mas as mesmas foram encerradas quando atingiram o ponto de “saturação”. De acordo com Minayo, a saturação é um termo utilizado para referir “A um momento no trabalho de campo em que a coleta de novos dados não traria mais esclarecimentos para o objeto estudado.” (MINAYO, 2017, p. 5).

As entrevistas foram realizadas com 15 dirigentes da federação e sindicatos das quatro regiões com maior número de sindicatos filiados e de ação sindical da FETRAF RS, sendo elas Alto Uruguai, Celeiro, Médio Alto Uruguai e Altos da Serra, por meio da plataforma digital meet<sup>8</sup>.

**Quadro 1 - Síntese da identificação dos entrevistados na pesquisa de campo<sup>9</sup>**

Identificação	Sexo	Idade	Tempo de atuação	Nível de atuação	Função exercida
Entrevistado 1	F	37 anos	16 anos	Estadual/Nacional	Direção Estadual
Entrevistado 2	F	53 anos	30 anos	Estadual/Nacional	Direção Estadual
Entrevistado 3	M	32 anos	10 anos	Municipal/Estadual	Direção Estadual
Entrevistado 4	M	36 anos	15 anos	Municipal/Estadual	Direção Estadual
Entrevistado 5	F	45 anos	20 anos	Municipal/Estadual	Direção Estadual
Entrevistado 6	M	52 anos	32 anos	Estadual/Nacional	Direção Estadual
Entrevistado 7	F	58 anos	36 anos	Municipal/Estadual	Direção Estadual
Entrevistado 8	M	58 anos	37 anos	Estadual/Nacional	Direção Estadual
Entrevistado 9	M	60 anos	35 anos	Estadual/Nacional	Direção Estadual
Entrevistado 10	F	45 anos	12 anos	Municipal	Direção Municipal
Entrevistado 11	F	45 anos	5 anos	Municipal	Direção Municipal
Entrevistado 12	M	37 anos	4 anos	Municipal	Direção Municipal
Entrevistado 13	M	33 anos	11 anos	Estadual/Nacional	Direção Estadual
Entrevistado 14	M	55 anos	7 anos	Municipal	Direção Municipal
Entrevistado 15	M	25 anos	4 anos	Municipal	Direção Municipal

Fonte: O Autor.

<sup>8</sup> A plataforma Meet, é uma ferramenta da empresa google que permite chamadas de vídeo e áudio tanto de conferências até 250 pessoas, bem como de entrevistas com uma ou mais pessoas. Esta ferramenta está acessível a partir de um e-mail [Gmail] e permite gravação.

<sup>9</sup> Para fins de identificação dos entrevistados e preservação da identidade, entendeu-se melhor denominar um número para cada entrevistado conforme a data da realização da entrevista. As colunas dois e três identificam o sexo e a idade dos entrevistados, respectivamente. A coluna quatro menciona o tempo de atuação de cada entrevistado como dirigente a frente do sindicato ou federação, não contabilizando o tempo de atuação como associado. A coluna cinco, indica o nível de atuação do entrevistado na data da entrevista, ou seja, foram classificadas três esferas de atuação que diferenciam o espaço em municipal, em municipal/estadual e em estadual/nacional. Os dirigentes classificados com atuação Municipal, atuam no espaço de município as vezes tendo uma atuação destacada nas microrregiões, mas dificilmente tendo atuação para fora deste espaço. Os dirigentes classificados em Municipal/Estadual atuam no espaço do estado do RS, não participando de instancias nacionais. Os dirigentes classificados com atuação Estadual/Nacional têm atuação nos três territórios, porém menos intensa no município. A coluna seis, classifica os entrevistados pela posição do cargo que ocupam.

As entrevistas foram aplicadas aos atuais dirigentes ou que estavam a frente de sindicato e federação no período de junho a setembro de 2020 e tiveram gravação em voz e vídeo devidamente autorizada pelos mesmos. Além da gravação, o pesquisador fez anotações complementares em caderno de campo que serviram para análise posterior. O conteúdo das entrevistas foi transcrito integralmente num relatório de campo para posterior análise. No quadro 1, sem identificação de nome de cada entrevistado, descreve-se a idade, orientação sexual, o tempo de atuação no sindicalismo e o nível de atuação (se municipal, estadual ou nacional). Na estratificação dos dirigentes, observamos seis mulheres e nove homens, com idades entre 25 a 60 anos e com um tempo de atuação no movimento sindical entre quatro a 37 anos como dirigente sindical. Para preservar a identidade dos entrevistados, no decorrer da dissertação, os identificaremos através da numeração de um a 15, às vezes trazendo alguma informação complementar.

Os dados secundários foram obtidos em artigos científicos, revistas da área, informativos, registros, jornais, acervos de entidades como CUT, CONTAG, FETRAF-SUL e CONTRAF-BRASIL, por meio de análise documental. De acordo com Souza, Kantorski e Luis (2011, p. 223), a análise documental consiste “em identificar, verificar e apreciar os documentos com uma finalidade específica”. Este exercício subsidiou não somente a pesquisa, bem como a elaboração de questionário e roteiros para entender as visões e interpretações dos dirigentes sindicais.

Para o tratamento dos dados foi utilizado a análise de conteúdo, que apresenta “determinadas características metodológicas: objetividade, sistematização e inferência. [...] inicia pela leitura das falas, realizada por meio das transcrições de entrevistas, depoimentos e documentos” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 84). Neste sentido, as informações das entrevistas foram sistematizadas para cada uma das temáticas [Estado, Políticas Públicas e base social], observando as divergências e concordâncias, bem como as complementariedades entre as afirmações dos entrevistados. A apresentação dos resultados foi feita de forma descritiva, inclusive com a transcrição de trechos de entrevistas realizadas.

Além dessa introdução, a dissertação foi organizada em mais cinco capítulos. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico discutindo, inicialmente, a relação entre Estado e sociedade civil a partir do debate sobre regimes e repertório de ação. Na sequência traz os conceitos de enquadramentos interpretativos para fazer diálogo às interpretações da FETRAF-RS na relação com Estado, Políticas Públicas e base social no decorrer da história. No terceiro capítulo, fez-se uma breve recuperação histórica do movimento sindical rural, de 1960 a 2002, analisando a sua relação com Estado, políticas públicas e base social a partir de

três momentos: a ditadura militar, a abertura democrática e o período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). No quarto capítulo, são apresentados os enquadramentos interpretativos da FETRAF na relação com Estado, políticas públicas e base social no período de 2003 a 2016, reservando em cada seção uma temática específica. Os enquadramentos interpretativos daquele período, são fruto das construções internas da FETRAF-SUL e da FETRAF-BRASIL. Como a FETRAF-RS passa a existir a partir 2014, grande parte dos enquadramentos são analisados a partir da atuação da FETRAF-SUL (atuação dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná). Semelhante ao quarto, o quinto capítulo descreve as interpretações dos dirigentes sindicais da FETRAF-RS e de sindicatos filiados acerca das mudanças nas relações entre Estado e sociedade e que impactaram a relação da FETRAF-RS com o Estado, políticas públicas e base social no período posterior ao impeachment da Presidente Dilma em 2016. Por fim, no sexto capítulo apresenta-se as considerações finais alcançadas por este estudo, bem como análises realizadas e reflexões do aprendizado no processo de construção da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos, acionados no desenvolvimento dessa dissertação, que permitem analisar as relações entre Estado e sociedade civil, notadamente as noções de regimes, repertórios de ação e enquadramentos interpretativos. Trata-se de abordar subsídios teóricos que facilitam a compreensão de como os movimentos sociais se relacionam Estado nos diversos períodos analisados e, também, como conformam ações junto a sua base social. Mais especificamente, buscamos subsídios para compreender como a organização sindical da FETRAF-RS analisou as mudanças de regimes, estabeleceu a relação com os governos e com as políticas públicas e como conformou suas ações na relação com o Estado e com os agricultores familiares.

Ao abordar os elementos conceituais que orientam a análise da relação da FETRAF-RS com o Estado, num primeiro momento, será retomado brevemente o debate sobre movimentos sociais e Estado, acionando os conceitos de regimes, suas conformações e o condicionamentos de oportunidades e ameaças aos movimentos sociais. Correlacionado com as configurações dos regimes, também serão trazidos breves conceituação de repertórios de ação e estrutura de oportunidades políticas. Num segundo momento serão acionados elementos conceituais que auxiliam a entender o modo como os movimentos sociais interpretam a relação com o Estado e moldam os seus repertórios de ação, através da discussão acerca da noção de enquadramentos interpretativos.

### 2.1 A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE: ABORDAGEM DE REGIMES E REPERTÓRIO DE AÇÕES

Diversos autores têm se debruçado em estudar as relações entre Estado e Sociedade, alguns enfatizando mais os antagonismos e a oposição, enquanto outros seguem abordagens mais relacionais, seja de cooperação, seja de conflito. Este trabalho não buscou estudar essas divergências, mas apenas admitir que elas existem e fazem parte do convívio, ora mais harmônico, ora mais conflitivo entre esses dois entes. Dentre as abordagens e noções que analisam as relações entre sociedade civil e Estado nos processos de ação e reação, optou-se por dialogar nesta pesquisa com dois conceitos relacionados entre si: as noções de regimes e repertórios de ação. Ao buscarem uma definição de regimes, Abers, Silva e Tatagiba se inspiram em Tilly e o conceituam como “As configurações das relações entre os atores politicamente relevantes, a qual condiciona o acesso às discussões e decisões governamentais.

” (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 17). Segundo Conti, “O argumento central tilliano é que o regime condiciona os repertórios das organizações”. (CONTI, 2016, p. 36). Ou seja, o Estado ao imprimir um regime, cria oportunidades e obstáculos à sociedade civil que, de certa maneira, reage com a criação de repertórios de ações. Segundo essas afirmações, a atuação do movimento sindical e da FETRAF-RS estaria condicionada ao regime em vigor, reagindo com repertórios de ações construídos pela federação a partir da interpretação de oportunidades e ameaças.

Complementarmente Conti (2016, p. 36) traz outras conceituações de regimes:

Os regimes podem ser definidos como “[...] as relações regulares entre governos, atores políticos estabelecidos, contestadores e atores políticos externos, incluindo outros governos.” (TILLY; TARROW, 2007, p. 45). Alternativamente, também podem ser definidos como um “[...] conjunto de relações entre Estados e cidadãos [...] relações entre os principais atores políticos (partidos, corporações, sindicatos, grupos étnicos organizados, redes de patrões e clientes, militares, dentre outros).” (TILLY, 2006, p. 19).

Partimos do entendimento de que os regimes são padrões relativamente estáveis de relação entre Estado e Sociedade Civil e que, em diferentes momentos da história, esses regimes vão se reconfigurando e se transformando. No caso da história recente do Estado brasileiro, entre as principais mudanças de regimes, podemos citar a instituição do governo militar na década de 1960, a “abertura democrática” na década de 1980, a assunção do governo “democrático e popular”, na década de 2000 e, recentemente após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, um processo de “regressão democrática”<sup>1</sup>, iniciado com o governo de Michel Temer e continuado no governo “populista, autoritário conservador” de Jair Bolsonaro. Essas mudanças de padrões de relações produziram diferentes relacionamentos dos governos com o movimento sindical, o que discorreremos mais adiante.

De acordo com Abers, Silva e Tatagiba (2018), nestes regimes não só as formas de relação entre sociedade civil e Estado se diferenciam, mas também o reconhecimento das demandas é diferente.

Diferentes regimes Estado-Sociedade Civil, ao apresentarem e possibilitarem distintas formas de reconhecimento das demandas societárias, tenderiam a oferecer maiores ou menores oportunidades para a atuação de atores como os movimentos

---

<sup>1</sup> Avritzer (2018) entende regressão democrática “como um momento de diminuição do apoio à democracia por amplas camadas da opinião pública e de contestação de resultados democráticos” (AVRITZER, 2018, p. 276). Também pode ser entendido como período de regressão democrática aqueles nos quais “existem questionamentos em relação aos resultados eleitorais que se associam ao fortalecimento das instituições da contra democracia que ultrapassam, neste caso, o seu papel subordinado em relação às instituições constituídas pela soberania popular” (AVRITZER, 2018, p. 277).

sociais, envolvidos centralmente na construção e expressão de tais demandas. (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 32)

De acordo com Abers, Silva e Tatagiba, (2018), um fator determinante para o fim de um e o estabelecimento de novo regime, é que, em cada período, diferentes coalizões centralizam as ações do governo federal a partir de distintos entendimentos sobre o papel do Estado, as relações com a sociedade e os movimentos sociais. Os mesmos autores afirmam que “Em diferentes coalizões políticas variam as formas de interação, as demandas societárias reconhecidas e os atores e interesses que têm acesso e influência nos processos decisórios governamentais”. (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 33). Neste sentido, a FETRAF-RS pode experimentar, no período de sua existência, diferentes formas de relacionamento com Estado, ora de maior proximidade e reconhecimento de suas demandas por alguns governos, ora de maior afastamento e sem reconhecimento de suas pautas por outros.

Enfim, para sintetizar o conceito de regimes, sua composição e forma de relação com a sociedade e, especificamente os movimentos sociais, Abers, Silva e Tatagiba (2018, p. 33), afirmam:

Regimes são compostos pela estrutura das relações entre atores politicamente relevantes da sociedade e do Estado e destes com arranjos institucionais, regras e ideias instituídos pelos conflitos políticos e por políticas públicas do passado, e são liderados por coalizões governantes. A posição ocupada pelos atores e interesses dos movimentos sociais no regime define oportunidades e/ou obstáculos para reconhecimento, acesso e influência institucional de tais atores e interesses. Em diferentes regimes, movimentos sociais terão distintas possibilidades de avançar em suas causas, em função do lugar que ocupam no regime e na relação na/com a coalizão governante.

Corroborando com as afirmações de Abers, Silva e Tatagiba, (2018), de que os diferentes regimes e suas coalizões oferecem oportunidade e ameaças às organizações sociais, Conti (2016) afirma que os regimes podem enquadrar a ação dos movimentos sociais, que poderão ser de “prescrição, tolerância ou proibição” (CONTI, 2016, p. 37). Silva (2009) exemplifica o que pode acontecer com as ações da sociedade em diferentes regimes: “Enquanto determinadas formas de organização e ação social são valorizadas e, mesmo, recompensadas em alguns regimes, em outros elas são proibidas e, no limite, violentamente reprimidas.” (SILVA, 2009, p. 7).

Para além das atitudes que podem enquadrar a ação dos movimentos sociais, Silva (2009) mostra que diferentes regimes “tendem a produzir distintas estruturas de oportunidades e ameaças para os processos organizativos, estimulando-os ou obstaculizando-os ao definirem, pelo menos em parte, os custos, riscos e eficácia das formas de ação coletiva”

(SILVA, 2009, p.7). De acordo Tilly e Tarrow (2007<sup>2</sup> *apud* SILVA, 2009, p. 8), essas estruturas de oportunidades políticas podem ser definidas como “às características de regimes e instituições e suas mudanças [...] que facilitam ou inibem a ação coletiva de atores políticos. Elas incluem não somente oportunidades, mas também ameaças. [...] E isto nos leva a prestar atenção às mudanças nas oportunidades e ameaças”.

Conti (2016) discorre em sua tese sobre o conceito de estrutura de oportunidades políticas, para analisar a relação entre as organizações sociais da agricultura familiar, no caso a FETRAF-RS, na relação com as política pública de segurança alimentar, mostrando que os condicionamentos político-institucionais exercem influência nos processos de organização do movimento sindical, e, na medida em que esses condicionamentos são alterados, se abrem novas oportunidades ou obstáculos para os movimentos e organizações. De acordo com Conti (2016, p. 36), “Essa visão contribui para se pensar formas de relações não fixas, permeáveis e que se constituem e reconstituem na história”. Ainda de acordo com o mesmo autor,

O aproveitamento dessas oportunidades assume formas diversificadas de acordo com a realidade dos atores nos diferentes contextos de sua inserção, como tem ocorrido com as organizações e movimentos sociais a partir dos anos 1980 em relação à pluralidade de suas demandas por mudanças sociais e, mais recentemente, em relação à sua inserção na execução de políticas públicas. (CONTI, 2016, p. 36).

Ao analisar brevemente as diversas e complexas relações que se estabelecem entre Estado e sociedade, busca-se entender e compreender o processo que se dá no Brasil, a partir de contextos mais recentes. Dagnino (2004) afirma que a Constituição brasileira de 1988 foi um marco que consagrou a participação da sociedade civil no período mais recente. Conforme a autora, os processos de lutas contra o regime militar e, posteriormente, as mudanças institucionais pós Constituição de 1988 permitiram o “alargamento da democracia”. Este alargamento se concretiza na constituição de espaços públicos e crescente participação da sociedade civil nas discussões e tomada de decisões sobre diversas questões, entre elas as políticas públicas. A configuração de uma nova relação tomou o lugar do confronto e antagonismo do regime militar, agora sob forma de aposta na conciliação, ou seja, ação conjunta da sociedade civil e Estado para o “aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2004). Se por um lado, no período que vai das décadas de 1980 até a metade da década de 2010 os processos de alargamento da democracia e aprofundamento democrático permitiram a construção de uma relação de cooperação conflituosa do movimento sindical na relação com

---

<sup>2</sup> TILLY, C.; TARROW, S. **Contentious politics**. Boulder: Paradigm Publishers, 2007.

Estado, por outro lado, de acordo com Barth (2018)<sup>3</sup>, no período pós impeachment da presidente Dilma Rousseff, rompe-se esse processo e com a estruturação de um novo regime fecham-se espaços, oportunidades políticas foram reduzidas e a houve uma mudança da cooperação conflituosa para “uma relação de exclusão e confrontação” (BARTH, 2018, p.113).

Conforme afirmado no início desta seção, os regimes conformados pelo Estado criam oportunidades e constrangimentos à sociedade civil (movimentos sociais) que reagem com diferentes repertórios de ações. Segundo Conti (2016), a conceituação de repertório de ação coletiva teve o intuito de buscar explicações à confrontação política dos movimentos sociais ao Estado, desde o advento do Estado Moderno. De acordo com Tilly (1995<sup>4</sup> *apud* SILVA; OLIVEIRA, 2011, p. 90), “A palavra repertório identifica um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e encenadas através de um processo relativamente deliberado de escolha. Repertórios são criações culturais aprendidas, mas eles não descendem de filosofias abstratas ou tomam forma como resultado de propaganda política; eles emergem da luta”. Já Silva (2021) enfatiza que essas formas de agir dos atores [movimentos sociais] são determinadas em função das “oportunidades e constrangimentos” conjunturais de cada contexto específico.

Segundo Conti (2016, p. 37), “Tilly se debruçou sobre a história para analisar as mobilizações políticas de confronto e mostrar como as formas nas quais esse confronto se dá mudam de maneira lenta”. Ainda segundo o mesmo autor, esses repertórios estão associados às oportunidades políticas que acompanham as mudanças sociais, políticas e econômicas relacionadas à postura do governo e seu regime determinado, ou seja, “as mudanças de repertórios de ação estão associadas às mudanças da própria sociedade.” (CONTI, 2016, p. 37). Para além da lentidão nas mudanças, elas ocorrem de forma diferente nos diversos grupos que compõem a sociedade civil. Conti (2016, p. 39) afirma que

[...] grupos díspares, como sindicatos, partidos políticos, associações sem fins lucrativos, clubes de mães, empresas e burocracias estatais se organizam em torno de repertórios diferentes, mas algumas de suas práticas (rotinas ou performances, no sentido tilliano) são semelhantes. Assim, por exemplo, boa parte deles toma suas decisões em assembleias, recorre a votações, tem uma divisão ou departamento financeiro, lança editais de convocação, etc. No caso da Fetraf-Sul há uma

<sup>3</sup> BARTH, V. J. **Caminhos sobre desertos, oásis, e campos férteis**: interações entre o Movimento dos Pequenos Agricultores e o estado na luta pelas políticas públicas para a agricultura camponesa. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

<sup>4</sup> TILLY, C. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: TRAUGOTT, M. (ed.). **Repertoires and cycles of collective action**. Durham: Duke University Press, 1995.

diversidade de concepções políticas e de estruturas organizativas em seus sindicatos e associações, mas todos seguem repertórios com orientações gerais e adotam procedimentos mais ou menos comuns para implantar as estratégias da organização. Esses repertórios oscilam e mudam no decorrer da história das organizações, são apropriados por alguns grupos e abandonados por outros, de modo que suas mudanças correspondem, em boa parte, às mudanças de oportunidades políticas e às ameaças que as organizações que integram a Fetraf-Sul encontram em seus contextos específicos.

De acordo com as afirmações anteriores sobre regimes, estrutura de oportunidades políticas e repertório de ações é possível afirmar que a FETRAF-RS, bem como todo o movimento sindical no decorrer de sua história lidou com o conjunto de oportunidades e ameaças de forma própria em cada período. Inicialmente fazendo a contestação do governo militar, mas moldando sua ação dentro dos limites da legalidade e prestando serviços assistenciais na área da saúde e previdência social. Mais tarde, na década de 2000, com a democratização das estruturas do Estado, aproveitam a oportunidade e participam “[...] nos processos de construção e execução das políticas públicas” (CONTI, 2016, p. 51). Quanto aos repertórios de ação, estes também foram sendo moldados e alterados no decorrer do período de atuação, perpassando o envio de pautas, mobilizações com ocupação de espaços públicos, trancamento de rodovias, caminhadas, acampamentos na beira das rodovias ou em órgãos públicos, manifestações em órgãos públicos, entre outros. Estes mais diversos repertórios se estruturaram a partir da necessidade de envolvimento da base social e foram se moldando ou modificando de acordo com as estratégias utilizadas em cada período.

Os repertórios de ações mudam de acordo com os regimes, sejam eles mais ou menos autoritários, sejam eles mais ou menos democráticos. Para Friedman e Hochstetler (2002), num sistema democrático, observam-se diferentes dinâmicas representacionais relacionadas “às preferências expressas dos governados com as escolhas e políticas dos governantes. As organizações da sociedade civil, como partidos e sindicatos, ajudam a vincular cidadãos e lideranças para a finalidade da representação.” (FRIEDMAN; HOCHSTETLER, 2002, p. 22, tradução nossa). De acordo com esses autores, “[...] a necessidade de qualificadores indica que os mecanismos eleitorais por si só não respondem por diferentes tipos de representação, e esses qualificadores, por sua vez, substancialmente alteram a qualidade da democracia em questão.” (FRIEDMAN; HOCHSTETLER, 2002, p. 22, tradução nossa). Neste sentido, Friedman e Hochstetler (2002) definem os quatro tipos de regime representacionais: democracia confrontacional, democracia deliberativa, democracia delegativa e democracia cooptativa. A democracia confrontacional representa um regime organizado pela sociedade civil de baixo para cima e com baixo nível de institucionalização. Neste regime, os cidadãos e

as organizações não são controlados pelo Estado e possuem baixo acesso aos canais de negociações e nos processos de decisões políticas. De acordo com os autores, neste regime “O Estado não protege atores mais fracos da sociedade civil contra os mais fortes.” (FRIEDMAN; HOCHSTETLER, 2002, P. 23). Segundo Silva (2021, p. 4) “A influência das organizações é determinada pela sua capacidade de pressionar os atores estatais a partir de ações por fora dos canais institucionais”. Ainda de acordo com Silva (2021), as tendências de repertórios de ações dos movimentos sociais utilizados neste regime são mais conflitivas, objetivando o atendimento das suas demandas pelo Estado.

Conforme Friedman e Hochstetler (2002), a democracia delegativa se dá quando os principais atores estatais comandam as relações entre Estado e sociedade civil. Neste sentido, o Estado, por meio de seus executivos, ignora as organizações representativas, partidos e grupos políticos e apenas são levados em conta as demandas ou interesses de grupos populacional considerados por esses executivos. De acordo com Silva (2021), neste regime as organizações sociais terão eficácia se constituírem mecanismos que acessem os favores estatais e tendem a usar repertórios de relações personalistas, fundamentadas no clientelismo e outras formas de apropriação do Estado por seus interesses.

Já a democracia cooptativa ocorre com altos níveis de controle estatal e participação institucionalizada. De acordo com Friedman e Hochstetler, (2002, p. 22), “[...] os cidadãos têm acesso às elites do governo, mas em formas estabelecidas e mantidas por essas elites. Longe de ignorar a sociedade civil, o Estado busca cooptar ou reprimir a organização civil autônoma. Atores da sociedade civil podem aproximar-se do Estado, mas apenas obedecendo às suas regras participativas”. Segundo Silva (2021), neste regime, os atores estatais definem e controlam a participação institucional e as organizações e cidadãos precisam se adaptar a isso, mobilizando repertórios de ação de subordinação aos constrangimentos estatais. Também tendem a aproveitar as oportunidades visando ganhos para os segmentos que representam.

Por fim, a democracia deliberativa, segundo Friedman e Hochstetler (2002), se dá quando a sociedade civil conquista ou tem mais espaço dentro do Estado. De acordo com os autores, “Os atores estatais facilitam o diálogo social e político que é amplamente equitativo e inclusivo, que está regularmente envolvido e que tem peso nos processos de tomada de decisão de elite”. (FRIEDMAN; HOCHSTETLER, 2002, p. 23). Para Silva (2021), neste regime as organizações sociais necessitam adaptar-se aos processos de participação institucional, podendo incidir na definição de regras e dinâmicas. Neste regime, os

movimentos sociais tendem a usar repertórios de participação nos espaços institucionais, e, dentro deles, fazem as disputas na organização e decisões em prol dos seus representados.

Esses diferentes regimes representacionais e as tendências de repertórios de ação servem como parâmetro para comparação dos diferentes períodos de relação da FETRAF com o Estado, entendendo que essa relação tem um conjunto de fatores que interferem.

Autores como Tilly, Tarrow e McAdam, que foram os formuladores do conceito de estrutura de oportunidades políticas, realizam uma crítica posterior ao sentido estrutural desse conceito. Segundo essa crítica, os movimentos sociais não confrontam uma estrutura objetiva de oportunidades políticas, mas sim interpretam o contexto político e atribuem um sentido de oportunidade ou ameaça a aspectos do mesmo. Assim, os enquadramentos interpretativos do contexto político se tornam centrais para analisar como os atores dos movimentos sociais compreendem e respondem às condições políticas contextuais. Neste sentido a próxima seção discutirá sobre enquadramentos interpretativos.

## 2.2 OS ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS

Os estudos sobre movimentos sociais, sua formação e manutenção já vêm de longa data, com diversas abordagens. No Brasil, estes estudos ganharam relevância a partir dos anos 1980 para explicar tanto o surgimento como o desenvolvimento dos movimentos sociais. Tanto no surgimento, como na estruturação de um ator da sociedade civil, um elemento central é como esse ator interpreta o contexto ao seu redor, ou seja, como ele analisa o contexto político geral e como molda ações que permitam a sua consolidação enquanto ator social. Neste sentido, uma das principais teorias desenvolvidas a nível mundial é a denominada “enquadramentos interpretativos”. De acordo com Matos (2015, p. 35), essa denominação deriva do termo “frames”<sup>5</sup> e

Significa quadro, aplicado à teoria da mobilização política diz respeito ao enquadramento da ação coletiva, ou seja, está relacionado à possibilidade de atrair adeptos para o movimento social, que consideram e interpretam como justa a demanda objeto do confronto político, assim, os quadros interpretativos justificam as ações coletivas.

As definições de quadro, molduras ou enquadramento são tratadas por diversos autores. Segundo Pereira (2014), o conceito de enquadramento interpretativo foi desenvolvido

---

<sup>5</sup>Termo em inglês que permite várias traduções (marcos, molduras, quadros e enquadramento).

por Bateson (1972), já a difusão do conceito, as aplicações e conhecimentos adquiridos pela sua aplicação, tiveram com principal autor Erving Goffman (1986). O termo faz referência às molduras utilizadas em fotografias para pendurá-las ou colocá-las em cima de móveis.

A moldura à volta de uma imagem, se a considerarmos como uma mensagem para dar ordem ou organizar a percepção do observador, diz: ‘conceda atenção àquilo que está dentro e não dê atenção àquilo que está fora’. [...] A moldura diz ao observador que na interpretação da imagem não está fazendo uso do mesmo tipo de pensamento que usa na interpretação do papel de parede. (BATESON, 1972<sup>6</sup> *apud* SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017, p. 147).

Para Mendonça e Simões (2012), embora a noção inicial de Bateson (Gregory) sobre enquadramentos estivesse ligada ao campo da psicologia, serve como parâmetro para refletir outros processos, pois “Oferece instruções para que o interlocutor perceba que mensagens estão incluídas e/ou excluídas em determinada situação.” (MENDONÇA; SIMOES, 2012, p. 189). Já Silva, Cotanda e Pereira (2017, p. 147) entendem que “[...] enquadrar ou emoldurar significa delimitar um conjunto de mensagens ou ações significativas que adquirem sentido na situação partilhada pelos interlocutores”.

Goffman parte da teoria dos enquadramentos e aprofunda o seu conceito. Segundo Mendonça e Simões (2012, p. 189), Goffman define frame “Como o conjunto de princípios de organização que governam acontecimentos sociais e nosso envolvimento subjetivo neles.”. E, segundo estes autores

São esses princípios conformadores dos quadros que permitem a definição da situação pelos sujeitos. Quando um indivíduo se insere em uma situação, é preciso compreender qual é o quadro que a conforma e, conseqüentemente, qual o posicionamento que deve adotar perante ele. (MENDONÇA; SIMOES, 2012, p. 189).

Tanto Mendonça e Simões (2012), como Silva, Cotanda e Pereira (2017) afirmam que, na definição de situações sociais, os enquadramentos acontecem primeiramente na condição individual, e depois poderá ter confrontações, transformação ou sobreposição de quadros. Num primeiro momento, surgem as situações e os enquadramentos individuais, assim tratados por Silva, Cotanda e Pereira (2017, p. 147/148)

Ao inserir-se em uma dada situação social, o indivíduo é mobilizado a defini-la a partir de um enquadramento interpretativo, o qual orienta o comportamento a ser adotado naquela situação. A moldura, então, é o que dá sentido aos acontecimentos

---

<sup>6</sup> BATESON, G. **Steps to an Ecology of Mind**. Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology. Chicago: The University of Chicago Press, 1972.

de sorte que o ator possa responder à pergunta “What’s going on here (o que está acontecendo aqui)?” e atuar adequadamente a partir da resposta dada.

Segundo Mendonça e Simões (2012), os quadros primários são de aplicação imediata e direta em uma determinada cultura, e permitem ao indivíduo situar e perceber as ocorrências. Afirmam ainda que, esses quadros primários não se modificam a partir da criatividade isolada e sim “São construídos e modificados social e contextualmente, sendo, pois, elemento central da existência intersubjetiva de uma coletividade.” (MENDONÇA; SIMOES, 2012, p. 190).

Para as transformações das molduras primárias, Goffman introduz outros dois conceitos: o de tonalizações e o de fabricações, deixando os enquadramentos divididos em três níveis – molduras primárias, tonalizações e fabricações (SILVA, COTANDA; PEREIRA, 2017). O autor (GOFFMAN, 2012<sup>7</sup> *apud* SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017, p. 148) define tonalizações como “Um conjunto de convenções pelas quais uma dada atividade, já significativa em termos de algum esquema primário, é transformada em algo pautado sobre esta atividade, mas visto pelos participantes como algo muito diferente” e fabricações como “esforços intencionais de atores sociais para produção de definições de situações vistas como inapropriadas pelos próprios atores”. Assim Silva, Cotanda e Pereira (2017) demonstram que, por meio de tonalizações e fabricações, as molduras interpretativas podem ser transformadas de uma percepção individual para uma interpretação coletiva de um ator social. E assim definem a possível sobreposição de molduras interpretativas

Assim, o termo frames é utilizado originalmente em um sentido duplo. Por um lado, molduras interpretativas são utilizadas pelo ator social de forma tácita em muitos momentos, organizando a sua experiência por meio de definições das situações vividas (enquadramento primário). Por outro lado, atores sociais são dotados de agência e reflexividade podendo, em determinados momentos, modificar molduras interpretativas de forma a classificar as situações vividas de acordo com seus interesses nas interações em curso (tonalizações e fabricações). (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017, p.149).

De acordo com Matos (2015), os conceitos utilizados pela literatura que pesquisa os movimentos sociais, “quadros interpretativos”, “pacotes ideológicos” e “discursos culturais”, servem para analisar, entre outras coisas, como se produz a motivação para a participação. Segundo Tarrow (2009<sup>8</sup> *apud* MATOS, 2015, p. 35) “Qualquer que seja a terminologia, esses estudiosos concordam que os movimentos fazem um apaixonado trabalho de enquadramento interpretativo: configurando descontentamentos como reivindicações mais amplas”.

<sup>7</sup> GOFFMAN, E. **Os quadros da experiência social:** uma perspectiva de análise. Petrópolis: Vozes, 2012.

<sup>8</sup> TARROW, S. **O poder em movimento:** movimentos sociais e confronto político. Petrópolis-RJ: Vozes, 2009.

De acordo com Silva, Cotanda e Pereira (2017), William Gamson foi quem primeiro utilizou o conceito de Goffman sobre enquadramento interpretativo nos estudos de conflitos sociais, no início dos anos 1980. Nesta experimentação, Gamson e equipe teriam convidado pessoas a participar de um projeto numa empresa, em que os meios para conquistar os objetivos eram considerados injustos. “Os resultados mostraram que a contestação da autoridade apenas foi possível quando os participantes puderam questionar a definição das situações proposta pelos empresários e, logo após, propor uma nova interpretação para os eventos que enquadrasse as definições prévias como injustas.” (SILVA, COTANDA; PEREIRA, 2017, p.150). Assim estes autores conseguem definir que “[...] a contestação social só é possível na medida em que indivíduos desenvolvem e aplicam um enquadramento interpretativo alternativo àquele defendido pelas autoridades estabelecidas.” (SILVA, COTANDA; PEREIRA, 2017, p.150). Pereira (2014) afirma que, a partir dos resultados da pesquisa de Gamson, “[...] se o processo de contestação só é possível quando ativistas articulam interpretações alternativas sobre a realidade, primeiramente, é possível concluir que os movimentos sociais têm um papel ativo de construção de significados.” (PEREIRA, 2014, p. 49).

Posterior a Gamson, outros autores buscaram analisar os processos de contestação política. O primeiro estudo que Snow e Benford fizeram foi de analisar o fenômeno denominado de alinhamento de molduras interpretativas (PEREIRA, 2014; SILVA, COTANDA; PEREIRA, 2017). Segundo Silva, Cotanda e Pereira (2017), Snow e Benford defendem a hipótese de que “[...] o engajamento de potenciais aderentes e a manutenção de militantes por parte dos movimentos sociais ocorrem por meio da convergência entre as molduras interpretativas dos indivíduos e as desenvolvidas e veiculadas pelas organizações de movimentos sociais.” (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017, p. 150). Ou seja, num processo contestatório se faz necessário manter os militantes, ao mesmo tempo em que se deseja ampliar para um maior número de novos aderentes. Ainda sustentam que o processo de alinhamento de molduras é conflituoso e, para tanto, os movimentos sociais traçam quatro diferentes estratégias a fim de permitir que o alinhamento aconteça.

A “ligação de molduras” (frame bridging), que seria uma simples conexão entre as molduras interpretativas fornecidas pelo movimento e aquelas socialmente generalizadas; a “amplificação de molduras” (frame amplification) que consiste em tornar saliente determinada categorização socialmente disponível que seja favorável ao movimento; a “extensão de molduras” (frame extention) que consiste no alargamento do argumento desenvolvido pelos ativistas em direção a temáticas caras a interpretações socialmente estabelecidas; e a “transformação de molduras” (frame

transformation ) que consiste no projeto de transformação completa das molduras dos interlocutores (Snow et al. , 1986). (PEREIRA, 2014, p. 50)

As primeiras três estratégias, segundo Matos (2015), podem ser consideradas como inovadoras, pois elas “Conectam quadros culturais existentes a uma questão ou problema particular, esclarecem e reforçam um quadro interpretativo que se relaciona a uma questão específica e expandem os limites do quadro primário de um movimento para incluir interesses ou pontos de vista mais amplos.” (MATOS, 2015, p. 38). Mas, segundo o mesmo autor, a estratégia mais ambiciosa é a transformação das molduras. “É o dispositivo de enquadramento mais importante em movimentos que buscam uma mudança social de maior porte.” (MATOS, 2015, p. 38).

Ainda para Matos (2015), o alinhamento de molduras é uma tarefa difícil, primeiro porque os movimentos sociais competem pela supremacia cultural com outros movimentos, com Estado e mídia que tem recursos poderosos. Também alguns movimentos perdem o poder de oposição e os seus militantes podem se alienar apoiando o poder existente e, por fim, as pessoas comuns fazem leituras diferentes de seus líderes e assimilam as interpretações que as elites dão aos seus fracassos. Neste sentido, tanto para manter, como para atrair adeptos, os movimentos sociais utilizam duas formas apelativas: a injustiça e a emotividade. Estes dois elementos também são acionados pela FETRAF-RS, em circunstâncias que os enquadramentos interpretativos dos dirigentes apontam necessidade de mobilização da base social em prol de demandas da categoria. De acordo com Matos (2015), o quadro interpretativo da injustiça tem a argumentação que “antes de se encaminhar uma ação coletiva, as pessoas precisam, coletivamente, definir suas situações como injustas”. E quanto à emotividade, afirma que “emoções diferentes podem ser estimuladas através de percepções de desigualdades”, todavia, “Isso não é suficiente se os indivíduos, privativamente, adotem uma interpretação diferente sobre o que está acontecendo. Deste modo, para que o quadro interpretativo seja adotado pelos potenciais receptores é preciso que haja o compartilhamento do sentimento e da injustiça.” (MATOS, 2015, p. 38).

Para Matos (2015), não são só os movimentos sociais que oferecem quadros interpretativos, mas também a mídia e o Estado, conforme já afirmado anteriormente. Esses enquadramentos visam a busca de apoio para suas ações e, ao mesmo tempo, de contestação aos significados incorporados pelos movimentos. Os movimentos sociais tentam a substituição de um “sistema dominante de crenças” por um “sistema alternativo e mobilizador” que apoia a ação coletiva para mudança. Ainda segundo o autor, “Os líderes de

movimentos oferecem símbolos de revolta para ganhar apoio e distingui-los de seus oponentes.” (MATOS, 2015, p. 36).

Neste sentido, alguns autores aprofundam os estudos sobre as “ressonâncias de molduras” que investigam as variáveis de aceitação de Molduras Interpretativas da Ação Coletiva (MIACs) e o seu potencial mobilizador.

O conceito de MIACs é, então, definido por estes autores como esquemas de interpretação que “simplificam e condensam aspectos do ‘mundo lá fora’” (Benford&Snow 2000, p.614) com o intuito de “mobilizar potenciais aderentes e bases, garantir apoio dos espectadores e desmobilizar antagonistas” (Snow&Benford 1988, p.198 apud Benford&Snow 2000, p.614), inspirando e legitimando atividades de um movimento social (Benford&Snow 2000). (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017, p.151)

De acordo com Matos (2015, p. 37), a interpretação do mundo lá de fora se dá “salientando e codificando seletivamente objetos, situações, eventos, experiências e sequências de ações num ambiente presente ou passado”. E, segundo o autor,

Os frames da ação coletiva ressaltam uma injustiça social ou redefinem como injusto e imoral o que antes era tolerável, trata-se da atuação dos movimentos sociais no sentido de nomear descontentamentos, conectando a outros descontentamentos e construindo quadros de significado mais amplos que terão relevância para as disposições culturais de uma população e enviarão uma mensagem uniforme para os detentores de poder do Estado. (MATOS, 2015, p. 37).

Segundo Tarrow (2009<sup>9</sup> apud MATOS, 2015, p. 39), “a maior parte do trabalho do enquadramento interpretativo é cognitiva e avaliadora – isto é, ela identifica descontentamentos e os traduz em reivindicações mais amplas dirigidas a outros que sejam significativos”. Esse exercício de tirar as pessoas da passividade e mobilizá-las para uma ação coletiva, na maioria das vezes em cenários conflituosos, é objetivo dos movimentos sociais. Os enquadramentos se dão a partir de símbolos culturais, das lideranças dos movimentos e de crenças orientadas para a ação, independente do alvo que se queira atingir, tanto o Estado, movimentos opositores, militantes ou população em geral. Estas formas apelativas desejam converter passividade em ação (MATOS, 2015).

Entre as categorias que são construídas as molduras interpretativas, a literatura afirma que a cultura tende a ser vista como uma caixa de ferramentas, que dela os movimentos sociais podem retirar símbolos, interpretações e discursos para produzir novas interpretações a partir da articulação e amplificação de molduras (PEREIRA; SILVA, 2017). Esses autores

---

<sup>9</sup> TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2009.

refutam ideias que os movimentos sociais criam novas molduras do nada, sendo baseadas em valores e símbolos que tem ressonância com público em foco.

Outros dois elementos importantes, segundo Matos (2015), são os símbolos da ação coletiva e a identidade cultural. Os símbolos se instalam por meio de consenso e da sua mobilização, afetando as pessoas através da própria transformação da ação coletiva. A cultura, sendo um sistema de significados, é a “base da identidade social e política, o que afeta o modo de as pessoas se programarem e agirem num grande número de questões”. Essa identidade liga as pessoas, podendo “Restringir ou fortalecer os movimentos sociais, por isso, os movimentos lutam para mudar o significado dessas identidades. Ademais, a identidade gera solidariedade entre os membros dos movimentos.” (MATOS, 2015, p. 39).

Segundo Matos (2015), os símbolos culturais, enquanto símbolos mobilizadores, não se encontram disponíveis, mas exigem intermediação para se transformarem em quadros interpretativos de confronto. A combinação deles “depende dos atores envolvidos na luta, dos oponentes que enfrentam e das oportunidades para a ação coletiva”. Ou seja, “É na luta que as pessoas descobrem quais são os valores que compartilham e quais os que os dividem, e aprendem a enquadrar suas demandas em torno dos primeiros e a esconder os últimos.” (MATOS, 2015, p. 40).

Segundo Silva, Cotanda e Pereira (2017), as caracterizações do conceito de enquadramento interpretativos aplicados aos movimentos sociais são feitos em três dimensões: as tarefas nucleares de enquadramento interpretativo; os processos de desenvolvimento de molduras interpretativas da ação coletiva (MIACs); os resultados do enquadramento interpretativo.

Conforme descrito acima, as MIACs são um tipo específico de molduras interpretativas, e a elas são estabelecidas tarefas nucleares de enquadramento. Neste sentido, para a geração de mobilização é necessária a construção dessas molduras a partir de três dimensões: diagnóstico, prognóstico e motivacional (SILVA; COTANDA; PEREIRA 2017). Estes autores descrevem o que cada dimensão contribui para formação das molduras interpretativas

Por meio do enquadramento de diagnóstico, movimentos sociais devem interpretar determinada situação como um problema social e, mais especificamente, como uma injustiça, identificando os culpados pela existência desta situação assim como as fronteiras entre o “nós” e o “eles” e entre o “bem” e o “mal”. Já por meio do enquadramento de prognóstico, militantes devem apontar as soluções para os problemas identificados, assim como delinear planos para alcançá-las. Por fim, o enquadramento motivacional é o responsável pela construção de mensagens que estimulem que indivíduos enquadrados como vítimas (ou aqueles que atuam em seu nome) se engajem de forma sustentada em atividades de movimentos sociais (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017, p.153)

A FETRAF-RS, assim como outras entidades do movimento sindical, utiliza esses três elementos para a construção dos seus enquadramentos interpretativos. Na maioria das vezes, o diagnóstico está associado à análise [conjuntura] do momento que estão vivendo; o prognóstico à definição da estratégia política e aos repertório de ações para alcançar os objetivos; e as mensagens mobilizadoras estão associadas às formas de motivação para o engajamento dos agricultores familiares nas mobilizações da categoria.

Ainda para Silva, Cotanda e Pereira (2017), esses enquadramentos podem gerar conflitos e haver disputas, especificando no campo do desenvolvimento de estratégias e na atribuição de responsabilidade. Para eles, o sucesso ou o fracasso do enquadramento estão diretamente relacionados à produção de diagnósticos e prognósticos claros.

Nos processos formação das MIACs, os enquadramentos interpretativos são construídos a partir do olhar do “mundo lá de fora”. Para a construção destes enquadramentos, os movimentos sociais estabelecem três tipos de processos: os estratégicos, os discursivos e os contenciosos (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017). Os processos estratégicos são planejados de forma a alcançar os objetivos em determinadas situações. Nesta categoria, está sob domínio as estratégias de alinhamento de molduras descritas anteriormente. Nos processos discursivos, o enquadramento não é pensado de forma estratégica, sendo conduzido de forma tácita (discreta, subentendida) no dia a dia das organizações. Nesta categoria, as ideias não são fixas, mas as interpretações são constantemente discutidas, modificadas e negociadas entre os sujeitos. Nos processos contenciosos, os enquadramentos se dão na dimensão do conflito e da interação com outros. Nesta categoria, os movimentos sociais interagem com outras organizações rivais, com Estado e com a mídia. No campo das disputas, os enquadramentos devem levar em consideração o campo de relações que os movimentos sociais estão inseridos. (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017).

Quanto aos resultados dos enquadramentos interpretativos, a literatura aponta três fatores principais que afetam os resultados: as características dos criadores e porta vozes, dos interlocutores, e das próprias MIACs. Quanto às características dos criadores, são observados o seu papel institucional, a orientação estratégica, o carisma e a credibilidade, e em relação aos interlocutores, se eles têm algum contato com as mensagens veiculadas pelos movimentos sociais. Já no que diz respeito às próprias MIACs, se elas são consistentes internamente e relevantes aos que pretende atingir e ter sua adesão, devendo ir ao encontro de interpretações culturalmente estabelecidas. (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017).

A literatura ainda aponta que os movimentos sociais, ao buscarem ressonância nos possíveis aderentes, podem sofrer enquadramentos contestatórios. Isso poderá gerar dilemas

nos militantes que, ao se defrontarem, tenderão a buscarem interpretações de fácil aceitação com menor poder contestatório e de transformação ou a defenderem interpretações inovadoras, mas com pouca aceitação dos interlocutores (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017). De acordo com Pereira (2014), as respostas originadas destes dilemas são interpretadas pela literatura como opção entre ideologia e estratégia, ou como tendência ao uso de diferentes tipos de molduras interpretativas. Segundo Silva, Cotanda e Pereira (2017, p. 157), “[...] é o balanço entre elementos ressonantes e elementos contestatórios que confere às molduras interpretativas maior potencial de recrutamento.”. Os mesmos autores ressaltam a importância de que os movimentos sociais forneçam respostas a interpretações rivais.

Ao abordar o tema de molduras e enquadramentos interpretativos, observa-se, a partir das formulações iniciais de Goffman, transformações e complementos no sentido de fornecer ferramentas conceituais para análise da complexidade e dinamicidade dos processos interpretativos dos e nos movimentos sociais (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017). Segundo Silva, Cotanda e Pereira (2017), as críticas, ao invés de fragilizar ou desqualificar a abordagem, identificam limites e desafiam a superação a partir de novas proposições teóricas. Sobre a abordagem, os autores afirmam que

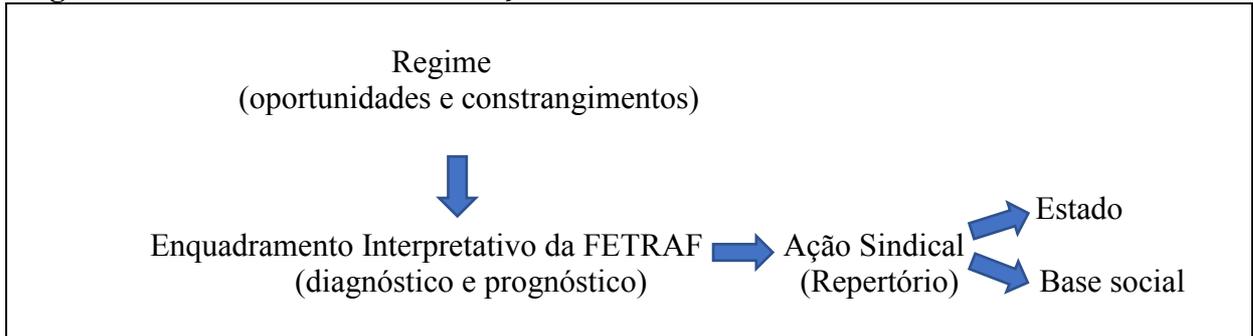
[...] ela oferece recursos analíticos de grande utilidade para a qualificação do tratamento dos processos interpretativos por parte dos pesquisadores brasileiros de movimentos sociais. Em outras palavras, esta abordagem permite que se vá além de formulações genéricas sobre a importância de elementos simbólico-culturais nos processos de organização e mobilização social e se analise de forma mais rigorosa (em termos teóricos e empíricos) como, quando e por que tais elementos adquirem centralidade naqueles processos (SILVA; COTANDA; PEREIRA, 2017, p. 159).

Essa abordagem de molduras e enquadramentos interpretativos serviu como referencial para estudo do movimento sindical da FETRAF e sua atuação histórica, principalmente após impeachment no ano de 2016. Ela permitiu o estudo e análise de enquadramentos elaborados pela federação e seus sindicatos, na relação com o Estado, mas também como eles constroem seus repertórios de ação tanto com o Estado, bem como com sua base social, ou seja, os agricultores familiares.

Para melhor entendimento sobre o modo como os elementos conceituais apresentados nesse capítulo serão mobilizados na dissertação, construiu-se um modelo analítico, representado pela figura abaixo. O Estado, através de sua coalizão governante imprime um regime, que na relação com a sociedade civil promove constrangimentos, ao mesmo tempo que oferece oportunidades políticas. A sociedade civil, no caso do estudo o movimento sindical e a FETRAF, interpreta as ações do Estado construindo seus enquadramentos

interpretativos a partir da análise de diagnóstico e prognóstico. Esses enquadramentos fornecem um conjunto de ações, denominado de repertórios de ação que podem ser direcionados para Estado ou para sua base social. Este modelo analítico será utilizado nos próximos capítulos para melhor compreensão dos regimes, da relação entre a FETRAF-RS com Estado, com as políticas públicas em cada período de análise.

**Figura 1 – Modelo analítico de relação do movimento sindical com Estado e base social**



Fonte: O Autor.

O próximo capítulo faz uma análise da trajetória do movimento sindical rural, a partir de sua constituição de forma oficial, até a fundação da FETRAF-SUL em 2001. A análise será realizada com base nas noções anteriormente descritas.

### **3 O SINDICALISMO RURAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1960 E A RELAÇÃO COM ESTADO E COM A BASE SOCIAL**

Para melhor compreensão das mudanças que ocorreram no sindicalismo e fazer o diálogo com as noções de regimes, enquadramentos interpretativos e repertórios de ação, fez-se um breve resgate da trajetória do sindicalismo rural brasileiro e seus principais momentos de relação com o Estado e com a base social, desde o seu surgimento na década de 1960 até a criação da FETRAF-SUL em 2001. Para melhor compreensão dividiremos em três seções, sendo que a primeira aborda o surgimento do sindicalismo até o início do novo sindicalismo em meados da década de 1980; a segunda compreende o início da década de 1980 até 1994; e, a terceira de 1994 até 2001, quando foi criada a FETRAF-SUL. Cabe salientar que na primeira seção será retratada basicamente a trajetória sindical vivenciada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), uma vez que neste período esta era a única representação dos trabalhadores rurais.

A seguir discutiremos os principais momentos da relação entre o sindicalismo rural e Estado, bem como do movimento sindical com base social, a partir da contextualização das mudanças de regimes, enquadramentos interpretativos e repertórios de ação.

#### **3.1 A DITADURA MILITAR E A INTERVENÇÃO NO MOVIMENTO SINDICAL – SINDICALISMO ASSISTENCIALISTA**

A história do sindicalismo brasileiro tem seus primeiros episódios no final do século XIX. No meio rural, foram várias formas de organização de caráter sindical<sup>1</sup>. No presente estudo, optou-se por discutir a atuação do sindicalismo a partir da década de 1960, com a criação da Contag. Conforme Picolotto (2011, p. 307), “O sindicalismo dos trabalhadores rurais no Brasil foi estruturado, de forma efetiva, no início da década de 1960, [...] cerca de 30 anos depois de ter sido implantado no meio urbano.”. De acordo com o autor, a CONTAG foi criada em dezembro de 1963, como órgão máximo do sindicalismo dos trabalhadores rurais, a partir das federações estaduais existentes. No Rio Grande do Sul (RS), de acordo com Conti (2016), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG) foi fundada em outubro de 1963, tendo homologada sua carta sindical somente em outubro de 1965. Já a constituição dos sindicatos de trabalhadores rurais se deu em anos diferentes.

---

<sup>1</sup> Exemplos disso: União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB); Ligas camponesas; Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER); e Frente Agrária (FAG).

Segundo Zanella (2004), 1962 é o ano do surgimento dos sindicatos rurais na região do Alto Uruguai; já Tomazelli e Lazzaretti (2010) cita o surgimento do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Constantina em 1967.

Com golpe e o advento do governo militar no Brasil em 1964, os movimentos sociais críticos à ditadura militar e favoráveis à reforma agrária foram duramente reprimidos. De acordo com Picolotto (2011), por estarem entre esses atores que não aceitavam o novo regime, muitos sindicatos tiveram processos de intervenção. Essa intervenção, de acordo com Favareto (2001), ocorreu de forma imediata na Contag, sendo nomeados interventores. Nos sindicatos, essa intervenção significou o fechamento de alguns deles ou a cassação da carta sindical, porém outros foram mantidos abertos. De acordo com Conti (2016), tanto a CONTAG, quanto Federações e Sindicatos adotaram “posturas conciliatórias” com a moderação nos discursos e práticas e foram intensificando os trabalhos de prestação de serviços na área da previdência social e saúde junto a base social. Neste sentido, a ação sindical daquele período foi marcada pela prudência e respeito aos limites da lei. “[...] como o sindicato de base municipal era responsável por programas assistenciais do Estado, esse sindicalismo foi impulsionado em todo o país para prestar serviços de assistência.” (PICOLOTTO, 2011, p. 308).

Segundo Favareto (2001; 2006), três características marcaram a regulação do movimento sindical pelo Estado: a unicidade sindical (discorrido mais adiante) mantendo estrutura de confederação, federação e sindicato único em cada ente federativo; a instituição do imposto sindical para manutenção desta estrutura sindical; e o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural)<sup>2</sup> que facilitava a celebração de convênios de prestação de serviços nas áreas de saúde. Ainda dentro do Funrural em 1971, foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural)<sup>3</sup> que previu os primeiros benefícios sociais ao trabalhador rural, como aposentadoria por idade ao homem com 65 anos de idade, pensão por morte, aposentadoria por invalidez, auxílio funeral e serviço de saúde. De acordo com Conti (2016), a implementação dessas medidas por parte do Estado tinha como objetivo distanciar a Contag e sindicatos do caráter reivindicatório e crítico e tornar os sindicatos referência na prestação de serviços. Ainda segundo Conti (2016), assim que surgiam oportunidades políticas de contestação e protestos, a CONTAG abria mão do seu discurso conciliatório e adotava postura mais “reivindicatória”.

---

<sup>2</sup> O FUNRURAL foi instituído em 1963, através da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963.

<sup>3</sup> O PRORURAL – instituído pela Lei Complementar nº 11 de 25 de maio de 1971. Também conhecida como o Marco da Previdência Rural no Brasil.

Conti (2016) afirma que esse contexto produziu a formação de dirigentes sindicais com um perfil mais moderador e conciliador, tanto na relação com Estado, bem como com as bases sindicais. Para além das bases sociais e Estado, estes dirigentes buscaram estabelecer certo distanciamento na relação com a Igreja. Desta forma, a Contag “[...] dizendo-se autônoma em relação à Igreja e às forças políticas, legitimava-se para tratar com o Estado questões específicas de seu mandato: os interesses dos trabalhadores rurais.” (NOVAES, 1991, p. 178).

Em termos de análise, o período de ditadura militar não pode ser analisado sob a ótica dos regimes representacionais de Friedman e Hochstetler (2002), que os conceituam a partir de certo grau de democracia. Naquele período que o governo militar comandou o Brasil, o Estado atribuiu à sociedade civil a condição de obediência e a repressão. Mesmo assim, durante a ditadura militar os condicionamentos político-institucionais foram se alterando e, com isso, abrindo oportunidades e obstáculos ao movimento sindical. De acordo com Favareto (2001, p. 32), mesmo a Contag mantendo uma postura de arrefecimento das críticas ao regime, “as lutas de resistência continuaram a ocorrer”, mesmo que de forma isolada e pontual, principalmente em conflitos agrários na Amazônia, mata pernambucana, Centro-Oeste e Sul do Brasil. Se por um lado tendiam a manter bandeiras de luta como a reforma agrária, o que consolidou o sindicalismo da Contag naquele período foi a oportunidade política de fazer convênios com o Estado para prestar assistência na área de serviços médicos e saúde. Favareto ainda afirma que, apesar desta prestação de serviços não significar a institucionalização do assistencialismo, “[...] num período de desmobilização e repressão, este aspecto acabou dando a tônica da prática sindical. ” (FAVARETO, 2001, p. 35). Segundo Zanella (2004), esta fase do sindicalismo foi definida como do assistencialismo, ou seja, os sindicatos foram transformados em grandes ambulatórios médicos e dentários, deixando de lado o papel da contestação e protesto. A contestação ao assistencialismo se deu de forma mais evidente, no final da década de 1970, com o surgimento do “novo sindicalismo” que discutiremos na próxima seção.

### 3.2 A ABERTURA DEMOCRÁTICA E O NOVO SINDICALISMO

No final da década de 1970 e início da década de 1980, surgiram os movimentos pela (re)democratização do Brasil. Junto com os movimentos nacionais, em diversas regiões do estado do Rio Grande do Sul ressurgiram as contestações ao trabalho assistencialista e discussões e as ações em torno do papel do sindicato. Conforme Seminotti (2014), a atuação

da Igreja Católica progressista, através das Comunidades Eclesiais de Base, foi impulsionadora da discussão e se constituiu como espaço alternativo de militância contra o regime e em prol da construção da consciência política pela justiça social e direitos. Segundo Sandoval (1994), esse movimento de questionamento ao sindicalismo atrelado ao Estado e assistencialista passou a ter a denominação de “novo sindicalismo”. De acordo com Picolotto (2011b, p. 309), o novo sindicalismo se constituiu com práticas que indicavam sua novidade no interior da trajetória do sindicalismo brasileiro, “[...] este sindicalismo pretendeu ser uma ruptura com as práticas estabelecidas no passado.”

Esse novo sindicalismo, protagonizado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), surgiu para se opor ao sindicalismo oficial e assistencialista representado pela CONTAG, que tinha sua estrutura sindical definida em Confederação, Federação e Sindicato. Na década de 1980, ocorreu uma acirrada disputa entre duas propostas de organização sindical. Segundo Bonatto (2000), os sindicatos símbolos desta disputa e conquistas na região sul do Brasil foram Erechim (RS), Chapecó (SC) e Francisco Beltrão (PR). Ao redor destes três polos, vários sindicatos foram sendo conquistados. Exemplo disso foi a região Alto Uruguai, onde no início da década de 1980 todos os sindicatos eram contaguianos, porém em 1988 a CUT já tinha conquistado cinco sindicatos (Aratiba, Erval Grande, Erechim, Marcelino Ramos e Três Arroios), quatro sindicatos na composição (Severiano de Almeida, Getúlio Vargas, Aurea e Entre Rios do Sul) e fazia oposição em outros quatro sindicatos (Viadutos, Barão de Cotegipe, Jacutinga e São Valentim). Segundo Picolotto (2017), como a CUT não tinha estrutura sindical definida, visando buscar maior representação, a mesma criou em 1988 o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) e seus departamentos estaduais (DETRs). Como expressão dos questionamentos do novo sindicalismo, grande parte dos sindicatos que fazia atendimentos médicos e dentários foi abandonando essa prática, pois, com Constituição Federal de 1988, essas funções foram repassadas por obrigatoriedade aos entes federativos (municípios, estados e união).

O sindicalismo rural no Brasil teve forte protagonismo da CONTAG e da CUT, apesar das duas entidades terem sido criadas com duas décadas de diferença, sendo a primeira com nascimento em 1963 e a segunda em 1983. Embora tenham atuado de forma conjunta e com objetivos alinhados em determinados momentos, de modo geral a relação das duas entidades foi marcada pelo conflito decorrente de distintos posicionamentos sobre o Estado, bem como a relação do sindicalismo com a base social. O próprio surgimento da CUT nasceu do questionamento sobre a forma de como a CONTAG vinha interagindo com o governo militar (pouco crítica e pouca participação no movimento de redemocratização) e atuação com a base

social (assistencialismo) (PICOLOTTO, 2011; FAVARETO, 2006; SCHMITT, 1996). No pré-congresso de criação da CUT em agosto de 1981, denominado de Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), foi expresso claramente o questionamento ao regime vigente, bem como a reivindicação de um novo regime.

O atual regime<sup>4</sup>, constituído pela aliança entre os grandes latifundiários, o grande capital financeiro nacional e internacional sustentado pelos militares é o responsável pela atual crise e pelos males que atualmente afligem a maioria da população brasileira. O fim do atual regime militar é condição indispensável para se atingir e democracia no país. Objetivo esse, que interessa fundamentalmente a todos os trabalhadores e a maioria da nação (CONCLAT, 1981, p. 27-28)

O enquadramento interpretativo dos dirigentes sindicais que organizaram e participaram daquela conferência era de questionamento ao regime instalado. Da mesma forma que questionavam, os organizadores colocavam que o avanço das melhorias aos trabalhadores estava condicionado ao fim daquele regime. Segundo àquela conferência, “A solução das questões que interessam aos trabalhadores depende fundamentalmente da queda do regime militar antinacional, antipopular, antidemocrático e da conquista das mais amplas liberdades democráticas.” (CONCLAT, 1981, p. 1).

Ao mesmo tempo em que o questionamento ao regime era forte, iniciou e cresceu um conjunto de reivindicações junto ao Estado, ficando evidente a moldagem de um novo enquadramento interpretativo não mais só de contestação, resistência e luta, mas de proposição e reivindicação (FAVARETO, 2006). De acordo com CONCLAT (1981), os trabalhadores daquele congresso aprovaram um plano de luta que conclamava a classe trabalhadora a lutar por uma “Assembleia Nacional Constituinte e um Plano de Salvação Nacional”. As reivindicações percorriam os caminhos da democracia e a liberdade de expressão, bem como o pedido de suspensão de pagamento e congelamento da dívida externa, revogação da Lei de Segurança Nacional, Anistia Política, nacionalização dos bancos e um processo de reforma agrária. Em relação à política agrícola, a pauta reivindicativa demandava ao “poder público” (Estado) “[...] que concentre todos os meios para incentivar as culturas dos pequenos agricultores destinadas ao abastecimento interno, no estrito interesse nacional.” (CONCLAT, 1981, p. 27).

Nas resoluções daquela conferência ficavam evidenciados enquadramentos interpretativos de confronto ao Estado e ao regime vigente. As avaliações dos trabalhadores e dirigentes (diagnóstico), que participaram daquela conferência, colocavam a “disputa de

---

<sup>4</sup> O uso do termo regime aqui se diferencia do uso do Tilly. Se refere ao regime ditatorial e ao regime democrático.

classe” como um horizonte (prognóstico), estando, de um lado, os trabalhadores em constante disputa com o governo e, do outro lado, os patrões. As resoluções ainda apontavam que o Brasil vivia uma crise econômica e, segundo as interpretações dos participantes da conferência, essa crise era gerada pelos patrões e pelo governo que exploravam a classe trabalhadora nas condições de baixos salários, miséria e desemprego. Em outras palavras, os participantes buscavam mostrar à sociedade uma posição de vitimização dos trabalhadores. Essas mensagens mobilizadoras buscavam sensibilizar os trabalhadores a se mobilizar e lutar contra aquela situação. Como repertório de ação, esses atores acionavam as “greves e mobilizações” em favor de uma pauta de reivindicação e, tanto a categoria específica como os demais trabalhadores eram convocados para luta contra aquele regime. Estes elementos corroboram com a visão de Silva, Cotanda e Pereira (2017) sobre a formação de enquadramentos interpretativos, onde os mesmos são construídos a partir de um diagnóstico – ou seja, da interpretação produzida a partir de um problema ou situação considerada injusta e identificando o governo como culpado – de um prognóstico que apresentava a luta como alternativa e mensagens mobilizadoras que convocavam os enquadrados, na condição de vítima, a estarem engajados nas ações e atividades.

A CONTAG, que fez parte da CONCLAT e contribuiu na aprovação da criação de uma central sindical, não compareceu no congresso de Fundação da Central Única de Trabalhadores (CUT), gerando um conjunto de críticas àquela postura. Já as resoluções aprovadas pelos sindicatos, tanto no congresso de fundação, bem como no I congresso da CUT, apontavam divergências e confronto com as posições e ações históricas da CONTAG. Conforme Picolotto (2011a), entre as principais divergências estavam a defesa da liberdade e a autonomia sindical defendida pela CUT, em que os trabalhadores teriam a liberdade de escolher em que sindicato ou federação deveriam se organizar dentro de um mesmo espaço geográfico, e da unicidade sindical defendida pela CONTAG, em que os trabalhadores não tinha a possibilidade de escolha organizativa, pois poderia existir apenas um sindicato no município, uma federação no estado e uma confederação por categoria de trabalhadores no Brasil. Além do mais, a CUT questionava a prática assistencialista adotada pelos sindicatos vinculados à CONTAG e que foi a marca do sindicalismo rural durante o regime de ditadura militar que perdurava naquele momento.

Os sindicatos de Trabalhadores Rurais e oposições sindicais vinculadas à CUT atuaram por sete anos com a denominação de rurais da CUT, desenvolvendo um trabalho de

contestação ao sindicalismo da CONTAG, que denominavam de “pelego”<sup>5</sup>, e construindo o novo sindicalismo. Em 1988, esse conjunto de sindicatos e oposições sindicais decidiu criar o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT (DNTR/CUT) para melhor organização e atuação na CUT e na base sindical.

A criação do DNTR/CUT se deu no mesmo ano da promulgação da Constituição Federal em 1988. A conjuntura vivida à época mostrava avanços significativos dos trabalhadores, com a conquista de vários direitos sociais, entre eles pode-se destacar o Sistema Único de Saúde, a Previdência e a Assistência Social<sup>6</sup>. Em termos de avanço na Previdência Social, destaca-se que os agricultores familiares passaram a ter direito de aposentadoria de um salário-mínimo, aos 55 anos para mulher e 60 anos para os homens. Até esse momento, as mulheres agricultoras não tinham o direito de se aposentar e os homens tinham uma aposentadoria de meio salário-mínimo aos 65 anos de idade.

Certo clima de euforia pelas conquistas constitucionais contrastava com a apreensão que os movimentos sociais tinham com atuação dos governos neoliberais de Collor e Itamar Franco. O DNTR/CUT fazia oposição clara a aqueles governos. Mas essa oposição, não impediu o início de um período de debates e proposições de políticas que beneficiassem os diversos trabalhadores no meio rural, como assalariados rurais, trabalhadores sem terra, pescadores, povos da floresta e os “pequenos produtores”, como eram denominados os agricultores familiares naquela época. Segundo o DNTR/CUT (1990), esses debates e proposições se transformavam em reivindicações da categoria que, algumas vezes eram direcionadas aos patrões, mas na maioria das vezes eram direcionadas ao Estado brasileiro. De acordo com DNTR (1990), com os debates surgiram novas demandas e “bandeiras de lutas” dos diversos públicos que ele representava. O I congresso do DNTR/CUT também apontava pela criação de uma mesa de negociação junto ao governo federal para apresentação da pauta construída. Segundo DNTR (1990), a maior reivindicação se concentrava em “políticas governamentais para a pequena produção, ou política agrícola, e a questão dos direitos sociais”. Dentro da política agrícola eram reivindicadas cinco ações: crédito rural, seguro agrícola, preços mínimos, comercialização da safra e pesquisa agrícola. Como a implementação dos direitos conquistados constitucionalmente necessitava de regulamentação

---

<sup>5</sup> O uso do termo “pelego” era um chavão para demonstrar um sindicalismo que amaciava a relação entre os trabalhadores e o Estado, assim como o pelego amacia o sentar do cavaleiro na sela.

<sup>6</sup> Saúde, Previdência e Assistência Social fazem parte do campo da seguridade social definidas na Constituição Federal (CF) de 1988. Os artigos da CF que tratam destes direitos são respectivamente: Seguridade Social, arts. 194/195; da Saúde, arts. 196 a 200; Previdência Social, arts 201/202; e Assistência Social, arts. 203 e 204.

por Lei Complementar, a pauta ainda reivindicava a implementação imediata destas conquistas, em especial a da saúde e da previdência social.

O novo sindicalismo apresentava naquele momento diferentes enquadramentos interpretativos tanto na relação com Estado, bem como ao próprio sindicalismo. A partir do diagnóstico que o movimento sindical da CONTAG não conseguia responder às necessidades dos seus representados e da pouca contestação ao Estado, o novo sindicalismo visualizava uma oportunidade política e apresentava um prognóstico de construção de uma nova organização sindical de contestação e confronto ao Estado. Por outro lado, também construíam um novo enquadramento interpretativo de relação com Estado a partir “reivindicação de políticas públicas”. Estas interpretações apontavam repertórios de ações de proposição e confronto e, com a base social, de maior diálogo e construção de pautas.

O I congresso do DNTR/CUT ocorreu aproximadamente seis meses após a primeira eleição direta para Presidência da República depois da ditadura militar e dois meses após a posse do Presidente Collor. As resoluções daquele congresso expressavam os enquadramentos interpretativos de críticas ao modelo neoliberal instalado internacionalmente e no Brasil. De acordo com DNTR/CUT (1990), existiam duas estratégias do “neoliberalismo global” em disputa dentro do governo Collor. Por um lado, a estratégia de internacionalização da economia e redução do papel do Estado e, por outro, de fortalecimento do mercado interno “sem perder de vista o papel do Estado na sustentação de um modelo de crescimento a partir de intervenções setoriais” (DNTR/CUT, 1990, p. 6). O DNTR/CUT, analisando (diagnóstico) as disputas dentro do governo, construía enquadramentos interpretativos para um cenário de resistência (prognóstico) e entendia, naquele momento, ser a segunda estratégia a mais adequada para disputa com o governo. Ainda de acordo com as resoluções daquele congresso, a recessão econômica vivida naquele momento, associada à conjuntura política que produzia as desigualdades sociais, eram motivos para que o Governo Collor fizesse o desmonte do Estado, promovesse a privatização, precarizasse às condições dos trabalhadores e tentasse esvaziar as organizações de trabalhadores. Esses elementos eram utilizados pelos sindicatos como mensagens mobilizadoras para fazer o diálogo com a base social e buscava o engajamento dela nas lutas propostas nacionalmente. Para fazer o confronto, a organização sindical apontava “A resistência do movimento popular e sindical, destacando-se o papel da CUT em não se deixar enganar por acordos, pactos de união nacional e outros truques do gênero será vital.” (DNTR/CUT, 1990, p. 11).

De acordo com a análise do I congresso, o DNTR deliberou pela adoção de um repertório de ação que previa o confronto ao governo Collor, mesmo sabendo que o governo

tenderia a fazer uma ação mais forte de repressão contra os trabalhadores e, também, reprimiria as resistências criadas pelos movimentos sociais, semelhantes às práticas do governo militar que o antecedeu. As resoluções daquele congresso reforçavam os enquadramentos interpretativos de resistência ao utilizar termos como “aglutinar forças” e “contrapor e derrotar a política econômica e social do governo Collor”, assim demonstrando a necessidade de organização do movimento social e de protesto contra aquele governo. Então, o I Congresso definiu que o DNTR se inseriria na iniciativa já tomada pela CUT de “[...] promover uma grande frente, congregando todas as forças do movimento sindical contra o desemprego e a recessão, em defesa dos salários, da reforma agrária e da democracia.” (DNTR/CUT, 1990, p. 12).

O II Congresso do DNTR/CUT, realizado em março de 1993, também ocorreu numa conjuntura adversa em decorrência do impeachment do governo Collor, substituído pelo seu vice Itamar Franco. Naquele congresso não foram realizadas grandes elaborações que tratassem da relação com o Estado, porém pairava a desconfiança quanto ao novo governo, suas movimentações e acordos com “grupo dominante do país”, que eram os mesmos que o tinham elegido na chapa de Collor. Conforme DNTR/CUT (1993), o Governo Itamar apontava discurso social contra o neoliberalismo, mas as ações e as composições de governo demonstravam a atuação segundo os mesmos princípios do governo Collor. Como deliberações do II congresso do DNTR/CUT, foi definida a promoção de ações que exigissem um conjunto de reformas por parte do Governo Itamar Franco. No contexto geral, a interpretação do DNTR/CUT quanto ao governo Itamar Franco era de continuidade, se comparado ao governo Collor. Mas na prática apresentava diferenças, basta analisar o que Grisa e Schneider (2014) citam a respeito da construção do documento “Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural”, elaborado pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA), com a participação da Contag, em 1994. Outro exemplo, também de 1994, foi a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE)<sup>7</sup>. Esses exemplos demonstram que o final do governo Itamar se assemelha mais, aos do próximo governo (FHC), do que um alinhamento com o governo anterior (Collor). Neste sentido, mostrava-se, mais uma vez, a diferença de enquadramento interpretativo entre Contag e DNTR/CUT, e, por isso que o Departamento Nacional mantinha repertórios de ação mais conflitivos.

---

<sup>7</sup> O Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) foi criado em 24 de agosto de 1994, através de resolução Nº 2101 como condições especiais dentro do Crédito Rural. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1994/pdf/res\\_2101\\_v1\\_o.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1994/pdf/res_2101_v1_o.pdf). Acesso em: 25 set. 2020.

Naquele período, outro elemento que distanciava as visões do novo sindicalismo na comparação com a postura da CONTAG era a relação com a base social. Um dos temas de divergências era a defesa da liberdade e autonomia sindical. Este tema, surgido como princípio da CONCLAT para a atuação do movimento sindical, foi adotado no nascimento da CUT e reafirmado na criação do DNTR/CUT em 1988. De acordo com a CONCLAT (1981), a pauta apresentada naquela conferência, com relação à liberdade e autonomia sindical, fazia referência a duas situações: o fim da intervenção do Estado nos sindicatos de trabalhadores e a anistia de dirigentes sindicais condenados pela Lei de Segurança Nacional. Embora a CONCLAT não se referisse especificamente ao sindicalismo rural, tinha entendimento claro que as mudanças no sindicalismo ocorreriam a partir de uma série de questões, dando destaque a construção de uma nova relação com a base. “A solução das questões que interessam aos trabalhadores depende de seu nível de mobilização e organização, implementada por um sindicalismo combativo, autêntico e construído pela base.” (CONCLAT, 1981, p. 1)

A ênfase sobre organização e trabalho de base esteve presente em toda a trajetória da organização dos rurais da CUT, inclusive constando nos documentos de criação do DNTR/CUT. A construção do novo sindicalismo tinha como princípio e diretriz o entendimento e atuação orientada pela ideia de que os problemas seriam superados a partir do suprimento das necessidades ou das vitórias concretas que os sindicatos conquistariam para seus associados. No congresso de fundação do DNTR/CUT em 1990, a relação do movimento sindical com a base era interpretada como fundamental e foi manifestada em afirmações como: “A grande marca do novo sindicalismo é a sua organização de base.” (DNTR, 1990, p. 44); “A organização a partir da base deve ser ponto de honra de toda diretoria que se comprometa com a construção de um sindicato forte, classista, combativo, democrático e de massas.” (DNTR, 1990, p. 44). Para além de demonstrarem importância, tais afirmações continham convicções das experiências vivenciadas pelas oposições sindicais e pelas diretorias que conquistaram sindicatos de trabalhadores rurais. Estas afirmações também teciam uma série de críticas aos denominados “sindicatos pelegos” que tinham suas diretorias hegemônicas pela representação da CONTAG e que, de acordo com o DNTR (1990), não representavam os trabalhadores e faziam pouco ou nada de trabalho de base. Ainda nas deliberações o DNTR (1990), era perceptível a formulação de um novo enquadramento interpretativo construído a partir da importância de ter a base organizada e mobilizada como uma das formas de conquistar algo, particularmente no processo de mobilização confrontacional ao Estado. Isso também expressa, em concordância com Friedman e

Hochstetler (2002) de que, neste regime, o Estado está a serviço das classes dominantes e só responde aos trabalhadores quando estes demonstram força suficiente [pressão], ou causam problemas para não poderem ser ignorados.

Ainda de acordo com DNTR/CUT (1990), os sindicatos deveriam sair “da burocracia”, “do assistencialismo médico” para fazer o trabalho de base onde os agricultores estivessem, ou seja, no seu local de trabalho, nas suas mobilizações, assembleias e lutas. Esses elementos contrastavam com a atuação do sindicalismo oriundo de duas décadas de intervenção militar e a moldagem de um sindicato “assistencialista e presidencialista”. Ficava evidente que o sindicalismo denominado de assistencialista tinha resistência a mudanças e na contramão, os sindicatos denominados de “progressistas” traziam consigo um novo enquadramento interpretativo sobre o papel do sindicalismo e sua função de representar os trabalhadores e, em consequência, a definição de atuar junto às bases sociais. De acordo com DNTR/CUT (1990), a defesa de uma nova forma de organização dos trabalhadores e o “novo sindicalismo” conflitavam com o sindicalismo estático, vigente à época, onde o associado ou trabalhador buscava ser sócio para receber em troca “fichas para atendimento médico ou dentário, assistência jurídica ou internação hospital”. Era comum os sindicatos de trabalhadores rurais da época disporem de gabinetes odontológicos, ambulatórios médicos dentro ou do lado do sindicato, sendo que o atendimento estava condicionado à associação do trabalhador ao sindicato, caso contrário “não tinha direito”. Essa dualidade se digladiava no campo conceitual, mas também se evidenciava no conjunto de oposições sindicais que crescia e era impulsionado pelo DNTR/CUT.

Nos primórdios do novo sindicalismo, os sindicatos e oposições sindicais estabeleciam uma relação de conscientização junto a sua base (NAVARRO, 1996). Os elementos chaves de conscientização eram a disputa de classe social, o questionamento ao regime instalado no Brasil, a denúncia das precárias condições de vida dos trabalhadores e a necessidade de se organizar e participar das lutas sindicais ou outras lutas por melhorias na qualidade de vida. De acordo com Silva e Reich (2002), para esse despertar da conscientização dos trabalhadores e o comprometimento com a luta, um instrumento muito utilizado foi a formação e, por isso, foram criados centros de formação, como Centro de Educação Popular (CEPO), Escola Sindical Margarida Alves (ESMA), e Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), para contribuírem na formação política e sindical. Já conforme Zanella (2004), outro ator importante na construção do novo sindicalismo foi a Igreja Católica progressista que teve papel determinante tanto na formação de base, quanto na organização das oposições sindicais.

De acordo com Silva e Reich (2002) e Zanella (2004), o processo formativo e de conscientização com os agricultores contribuiu para que os sindicatos cutistas se aproximassem dos agricultores e, no entorno do sindicato fossem sendo construídas pautas e mobilizações de confronto ao Estado (repertório de ações). Ainda segundo Zanella (2004), a partir da conscientização de classe e das pautas construídas se estabeleceram um conjunto de lutas pelas quais os sindicatos foram responsáveis pela condução ou tinham participação: as lutas contra construção de barragens, por política agrícola, garantia de preço, crédito e seguro para produção, pela valorização e preço do leite, saúde pública, gratuita e de boa qualidade, reforma agrária, direitos previdenciários, pelo direito das mulheres a se sindicalizarem, terem documentos e talão de produtor, e eleições diretas para Presidente da República, entre tantas. Quanto aos repertórios de ações adotados, os mais rotineiros eram as grandes mobilizações públicas, ocupação de terras em locais de construção de barragens, trancamento de rodovias, ocupação de bancos e órgãos públicos como o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Em síntese, no período que compreende a abertura democrática (final década de 1970 e início da década de 1980) até 1994, pode-se identificar características de um regime democrático semelhante ao denominado por Friedman e Hochstetler (2002) de democracia confrontacional, ou seja, um regime com baixa institucionalização e as organizações não sendo mais controladas pelo Estado. Naquele período ainda prevaleceu a restrição aos canais de negociações junto ao Estado, mesmo se alterando as coalizões governantes no poder. Os enquadramentos interpretativos do movimento sindical rural da CUT foram se alterando tanto na questão sindical, bem como na relação com os governos. Também naquele período, os repertórios de ações passaram a ser mais conflituos e a pressionar o Estado pelas demandas do movimento sindical, que reivindicavam diversos pontos de pauta, inclusive de políticas públicas. Já os repertórios de ações junto à base social, embora carregassem os traços do assistencialismo, migravam para uma ação mais focada na conscientização, na organização da categoria e na mobilização pelas pautas.

Embora os ciclos não tenham uma data fixa de início e fim, para efeito desta pesquisa, optou-se por fazer esse recorte e denominar como novo ciclo a instalação do governo Fernando Henrique Cardoso que ocorreu de 1995 a 2002 e passaremos a analisar na próxima seção.

### 3.3 GOVERNO FHC – 1995 A 2002

Conforme já descrito anteriormente, os dirigentes dos Rurais da CUT e da CONTAG apresentavam divergências desde a realização CONCLAT em 1981, porém com a criação da CUT e posteriormente do DNTR, essa relação foi se distanciando ainda mais por um período. A partir de 1994 tanto o DNTR, como a CONTAG aproximaram suas análises em relação ao Estado, governos e proposições na perspectiva de construção de um “projeto de desenvolvimento” para o meio rural. Neste sentido foram se construindo diferentes enquadramentos interpretativos de atuação do movimento sindical, tanto dentro do DNTR, bem como dentro da CONTAG. Os dirigentes das duas entidades, que convergiam com os enquadramentos de aproximação, foram sendo maioria e com isso construíram e promoveram ações que resultou na unificação. Em 1994 o DNTR/CUT deliberou por fazer composição com a CONTAG e, em 1995, a CONTAG definiu se filiar a CUT. Assim, de acordo com Picolotto (2011a), as duas maiores tradições sindicais de atuação com trabalhadores rurais se unificaram nacionalmente. Embora essa unificação permitisse uma atuação mais robusta e articulada, os diferentes quadros interpretativos e as divergências continuaram presentes. No contexto vivido à época, tanto sindicatos como federações fizeram suas discussões e estabeleceram ações que, em vários locais convergiram e, em outros, divergiram desta unificação. Onde houve divergências, foram construídas estratégias próprias de atuação, como é o caso da criação do Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina (FETRAFESC)<sup>8</sup> no estado de Santa Catarina.

Em 1995, ao mesmo tempo em que foi construída a ação unificada do DNTR/CUT e CONTAG, um novo regime se consolidou no Brasil com o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com atuação unificada, as elaborações, decisões e a relação com o Estado foram estabelecidas pelas resoluções do VI Congresso da CONTAG (1995). Na análise de conjuntura (diagnóstico) do congresso, foi admitido que o tempo de atuação do Governo FHC era insuficiente para uma avaliação mais precisa. Então a análise preliminar foi embasada no plano de governo e na atuação dos quatro primeiros meses e no diagnóstico ficava evidente que o novo governo seguia os mesmos princípios neoliberais dos governos anteriores. Naquele contexto, os sindicatos, reunidos no VI congresso, condenaram a continuidade do

---

<sup>8</sup> FETRAFESC - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina – foi fundada em 1997, pela divergência dos sindicatos do estado de Santa Catarina vinculados ao Fórum Sul da Agricultura Familiar de comporem com a Federação de Trabalhadores Rurais daquele estado. Ou a federação “oficial”. É um marco histórico, tendo em vista que é a primeira federação com denominação de “trabalhadores na Agricultura Familiar”

neoliberalismo e, ao mesmo tempo, indicavam a necessidade de fazer o enfrentamento, através das lutas que estavam curso, como a Reforma Agrária, política agrícola diferenciada para Agricultura Familiar<sup>9</sup> e preservação de direitos.

De acordo com a revista da CONTAG (2003), mesmo antes da unificação com o DNTR, a CONTAG já fazia negociações com o governo federal na busca por uma política agrícola diferenciada. Em 1986, a CONTAG criou a Comissão Nacional de Política Agrícola e, em 1994, mantinha duas frentes de atuação, uma de elaboração junto com Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a outra frente de articulação com o governo federal. Ainda em 1994, a CONTAG apresentou uma “Pauta de reivindicação ao Presidente da República Itamar Franco” (CONTAG, 2003, p. 72). Embora mantivesse uma postura de diálogo e de participação institucional com o governo, o VI Congresso também apontava para um enquadramento de confronto. De acordo com as resoluções, ficou aprovado que o movimento sindical iria

Lutar pela democratização do Estado, em níveis federal, estadual e municipal, com a criação de conselhos deliberativos, com representação majoritária da sociedade, para a definição das políticas públicas de cada setor; [...] fazer oposição às ações do governo que contrariem os interesses dos trabalhadores, fiscalizando e posicionando-se com independência e firmeza; [...] colocar-se, sempre que necessário, em luta permanente com proposições, protestos e denúncias sem fugir da linha de reivindicações e exigências. (CONTAG, 1995, p. 33)

Por esta última afirmação percebe-se o surgimento de um novo enquadramento interpretativo diferenciado do anterior que apontava a luta como forma de defesa da democracia e dos direitos de seus representados junto ao Estado. Neste sentido, a CONTAG visualizava uma estrutura de oportunidade de participação institucional, considerando a possibilidades de obter algo com essa atuação. Se por um lado essa mudança de enquadramento apontava para uma relação diferenciada com Estado, também implicava em mudanças na relação com a base social, com repertórios menos conflituos.

Apesar de adotarem um repertório de ação de luta e protestos, as duas organizações (DNTR e CONTAG) não abriam mão das proposições, da reivindicação e de princípios como a luta social e da categoria. No sentido de proposição, a CONTAG propunha um conjunto de funções ao Estado, como condutor da economia, como a distribuidor de renda, realizador da Reforma Agrária e a implementador de políticas públicas. Em contraposição, os

---

<sup>9</sup> No contexto histórico é a primeira vez que a noção “agricultura familiar” aparece como agenda prioritária. Antes os agricultores eram denominados de diferentes formas, sendo o mais comum de Trabalhadores Rurais ou pequenos produtores.

enquadramentos interpretativos do governo propunham uma série de ajustes na economia como privatizações, que não era aceita pelo movimento sindical. Nesta dualidade, embora mantivesse um espaço de relação com o governo federal, o VI congresso, ao aprovar a postura de confronto ao governo neoliberal, apontava o repertório de ações do movimento sindical “[...] realizar atos massivos, envolvendo trabalhadores rurais e urbanos, contra a reforma constitucional e em defesa dos interesses dos trabalhadores rurais; [...] lutar contra a privatização dos setores estratégicos da economia.” (CONTAG, 1995, p. 34).

Quando da unificação em 1995, as pautas de reivindicações passaram a ser elaboradas conjuntamente, apontando críticas e demandas em relação ao modelo de desenvolvimento rural adotado no país. De acordo com documento CUT/CONTAG (1998), se fortalecia o debate, o trabalho e a intervenção em torno da noção de um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural”, que vinha sendo debatido desde o início da década de 1990, na perspectiva de se articular os diversos segmentos (agricultores familiares, assalariados rurais, trabalhadores sem-terra e aposentados) dentro de um único projeto. Esses debates se contrapunham ao denominado “modelo neoliberal”, assim definido pelos dirigentes sindicais da época. A emergência da “disputa por modelos de desenvolvimento” ressignificou a atuação dos atores e colocou a disputa por políticas públicas como elemento estratégico.

Em 1996, diante da necessidade de aprofundamento da temática de desenvolvimento rural e com objetivo de reorientar a política de organização sindical foi constituído o projeto CUT/CONTAG - 1996/1998, também denominado de projeto de pesquisa e formação sindical “Ação e organização sindical da CUT para o setor rural e a construção de um projeto alternativo de desenvolvimento rural”. Este instrumento foi concebido a partir das experiências anteriores de cooperação internacional desenvolvida pelas duas entidades, bem como nos debates de aperfeiçoamento das estratégias para enfrentar diversos problemas existentes no meio rural da época. Embora esse projeto tenha especificado os temas de pesquisa e formação, ele trazia no seu bojo uma importante compreensão sobre desenvolvimento rural.

Como o movimento sindical a época vinha se reformulando, pode-se perceber a introdução de novos quadros interpretativos. Um deles era a discussão acerca do papel do sindicalismo deixar de ser reivindicativo e passar a ser propositivo e, desta forma, necessitava ter maior incidência nos espaços institucionais e isso se daria na disputa de políticas públicas. Para corroborar com esse enquadramento, uma das discussões foi expressa no caderno do projeto CUT/CONTAG através de duas afirmativas: “A palavra de ordem é promover políticas públicas mais focalizadas, o que obriga os envolvidos na confecção de políticas

governamentais a darem mais atenção para o papel das microinstituições locais no processo de desenvolvimento.” (CUT, 1998, p. 21); “Hoje esse eixo propositivo deve se voltar principalmente para a consolidação, expansão e aperfeiçoamento de ações como PRONAF, PROGER-Rural e política de assentamentos.” (CUT, 1998, p 21). Com essas afirmações é possível interpretar que as relações do movimento sindical com o Estado começavam a ser pensada de forma diferente. A ideia de que o Estado precisava ser combatido começa a perder força e passa a ter predominância a visão de um Estado a ser disputado. As proposições iniciais de contestação ao Estado e de “impor a derrota ao neoliberalismo” não deixaram de existir, mas lentamente incorporaram debates que modificaram as ações, intensificando repertórios de proposições de políticas públicas, mobilizações e negociações junto ao Estado.

Conforme Bianchini (2015), dentre as políticas públicas que ganharam destaque na elaboração, proposição e mobilização, o PRONAF foi a principal conquista da época. Tanto a criação do PROVAPE e, posteriormente, do PRONAF foram produtos das mobilizações organizadas pelos agricultores familiares no Grito da Terra Brasil, que nas suas primeiras edições contavam com o protagonismo das duas entidades (CUT/DNTR e CONTAG). Aos poucos, a agenda de políticas públicas ganhou espaço e as duas entidades foram mudando os seus repertórios de ação. Para corroborar com essas afirmações, Conti descreve que:

Em termos de constituição de agendas de políticas públicas para a agricultura familiar cabe, inicialmente, realçar que o sindicalismo rural brasileiro representado pela CUT e a Contag introduziu uma expressiva mudança metodológica na forma de relação com o Estado na década de 1990, ao substituir as ações assistemáticas de protesto e confronto que lhes eram típicas até então, por ações propositivas baseadas em mobilizações sociais conjugadas com pautas de negociações. (CONTI, 2016, p. 137).

As duas tradições sindicais que carregavam divergências internas desde a unificação, enfrentaram a primeira ruptura após aproximadamente dois anos, quando os sindicatos dos três estados do Sul, vinculados ao antigo DNTR, decidem romper e sair da CONTAG. Nos demais estados, sindicatos e federações vinculados ao DNTR, decidiram permanecer na CONTAG. As justificativas para o rompimento partiram dos diferentes enquadramentos interpretativos que foram construídos a partir das divergências políticas entre DNTR e CUT e pela constituição da FETRAFESC em Santa Catarina (BONATO E ROCHINSKI, 2016), ação que confrontava a unicidade sindical defendida pela CONTAG. Com este rompimento, no sul do Brasil construíram-se estratégias de debates e ações articuladas e conjuntas dos três estados e foi retomado com mais intensidade o espaço de articulação do Fórum Sul dos Rurais da CUT.

Apesar do rompimento com a CONTAG, a atuação do Fórum Sul dos Rurais da CUT, que também era de confronto ao governo FHC, aos poucos vai sendo moldada sob outra ótica de enquadramento interpretativo. Apesar de ser oposição sistemática ao governo e promover mobilizações e enfrentamentos a diversos temas, noutra direção já se fazia debates sobre a necessidade de políticas públicas. Um pouco mais tarde, os debates se intensificaram e o tema ganhou espaço na pauta de reivindicação. Na época, a maior discussão girava em torno do tema do PRONAF, que depois se deslocaria para outras políticas públicas (GRISA; SCHNEIDER, 2015)<sup>10</sup>. De acordo com Bianchini (2015), no ano de 1993, o Fórum Sul dos Rurais da CUT realizou um seminário com tema “Crédito de Investimento – uma luta que vale milhões de vidas”. Segundo ele,

O crédito seria a bandeira central do movimento sindical naquele momento, que poderia desencadear a conquista de outras políticas: ATER, Crédito Fundiário, Pesquisa, Educação e Formação Profissional, Infraestrutura e Habitação. Esta é a marca da criação do PRONAF, a luta por um crédito diferenciado, capaz de realizar e reconversão das unidades de produção familiar.” (BIANCHINI, 2015, p. 23).

Essas discussões, mais uma vez, evidenciam a mudança de enquadramento interpretativo de um processo de reivindicação, para outro de proposição, regulamentação e definição de como deveria funcionar aquela política pública. Com base nas resoluções do Seminário, Bianchini descreveu a proposta e as características do crédito reivindicado do seguinte modo:

A proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores tinha como objetivo: recuperar e implementar a infraestrutura necessária aos pequenos estabelecimentos rurais, redefinindo seus sistemas de produção e capacitando-os para competir com agricultores dos países do Mercosul; adequar o nível de tecnologia utilizado, possibilitando a redução dos custos de produção e o aumento da qualidade e da produtividade agrícola; aumentar a produção de alimentos de forma a garantir a segurança alimentar do país, permitir o desenvolvimento de uma agricultura ecologicamente sustentável na conservação dos solos, das águas e demais recursos naturais e fixar a agricultura familiar no campo evitando o êxodo rural. (BIANCHINI, 2015, p. 24).

Com o processo de ruptura dos sindicatos do Rio Grande do Sul e Paraná com a CONTAG e a retomada da articulação dos três estados do Sul no Fórum Sul dos Rurais da CUT, os debates sobre políticas públicas ganharam força. Esses debates eram feitos de forma

---

<sup>10</sup> De acordo com Grisa e Schneider (2015, p. 20), “a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1995 desencadeou a emergência de outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural”. Segundo esses autores, o seguro da Agricultura familiar -Seaf, o Programam de Garantia de Preços da Agricultura Familiar - PGPAF e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, são exemplos da influência do Pronaf desencadeou na emergência de políticas públicas para agricultura familiar.

articulada com as estratégias definidas anteriormente sobre projeto de desenvolvimento e, que perpassaram a criação da FETRAF-SUL. De acordo com Picolotto:

A FETRAF-Sul assumia a herança do sindicalismo da CUT que havia formulado a ideia de construir de um projeto alternativo de desenvolvimento e, nessa nova fase, em que se propunha formar uma nova estrutura sindical orgânica à CUT, a busca de construção desse projeto assumia centralidade em seu projeto político-sindical. Mesmo que a CONTAG também tivesse a construção do mesmo projeto alternativo de desenvolvimento como sua meta, os cutista-fetrafiãos passaram a disputar o uso dessa linguagem (PICOLOTTO, 2011, p. 220).

Junto com a disputa da terminologia de projeto de desenvolvimento, no Fórum Sul dos Rurais da CUT se aprofundava o debate sobre o papel das políticas públicas e ações para disputá-las. Inspirados nas políticas estabelecidas na Constituição Federal de 1988, como Saúde, Previdência Social e no recém-criado PRONAF (1995), o Fórum Sul dos Rurais da CUT passou a reivindicar ações no campo da educação e formação. É neste contexto que nasceu o projeto Terra Solidária<sup>11</sup>, baseado numa ação da Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) e da CUT, que implementou um projeto de formação profissional e elevação de escolaridade para a categoria dos trabalhadores metalúrgicos. Vários autores, como Rodrigues (2004), Picolotto (2011) e Conti (2016) destacaram o projeto Terra Solidária, caracterizando-o como um grande impulsionador e responsável pela articulação da criação da FETRAF-SUL em 2001. Até aquele momento, o Fórum Sul dos Rurais da CUT tinha parceria e financiamento de projetos específicos da cooperação internacional e nenhuma ação era executada a partir da utilização de recursos públicos. Com o projeto Terra Solidária foi inaugurado uma nova forma de trabalho do Fórum Sul e também uma nova forma de relação com o Estado brasileiro. Embora o PRONAF já manifestasse uma construção conjunta com o Estado, o movimento sindical precisou estabelecer um processo de maior diálogo, acordos e oficialização de convênio com mesmo Estado, ao qual tecia um conjunto de críticas.

Nos dois casos (PRONAF e Terra Solidária) foi possível perceber a mudança de enquadramento interpretativo dentro do Fórum Sul dos Rurais da CUT e, em consequência disso, a relação do movimento sindical com o Estado. Conti (2016, p. 281) confirma isso

---

<sup>11</sup> Projeto Terra Solidária realizado entre 1998 e 2002 nos três estados do Sul do Brasil, sob coordenação do Fórum Sul dos Rurais da CUT e execução em parceria com Escola Sindical Sul, DESER e CETAP (RS). Inspirado no Projeto Integrar da Confederação Nacional dos Metalúrgicos foi executado com recursos públicos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador do Ministério do Trabalho. Teve o envolvimento de mais de 5 mil agricultores familiares, especialmente jovens e um grupo significativo de mulheres. Envolveu a formação sindical, mas também profissional e com a certificação em ensino fundamental.

O Pronaf e o Terra Solidária foram importantes, especialmente, porque caracterizaram uma mudança paradigmática na relação entre o sindicalismo e o Estado, iniciando a substituição de relações de confronto por diversas formas de relações baseadas na participação e na cooperação conflituosa que se estenderam nos anos subsequentes.

Embora a afirmação pudesse indicar a aproximação com Estado, os diferentes enquadramentos interpretativos conflitavam internamente no Fórum Sul dos Rurais da CUT. Se por um lado, o PRONAF e o projeto Terra Solidária poderiam significar a flexibilização do regime e que o governo FHC estava mais próximo do movimento sindical, por outro lado, as elaborações feitas no Fórum Sul dos Rurais da CUT confrontavam as ideias neoliberais daquele governo, defendiam a estruturação de um Estado Forte e uma relação de independência na relação ao Estado. Conti (2016) retrata conflitos vividos à época na relação entre o movimento sindical e o Estado, sendo que alguns dirigentes a caracterizavam como “relações pontuais”, “marcadas por conflitos” e “difíceis e complicadas” (CONTI, 2016, p. 182).

Ao ser constituída em 2001 e sucessora do Fórum Sul dos Rurais da CUT, a FETRAF-SUL conviveu dois anos com o Governo FHC. Ao ser fundada trouxe consigo os conflitos vividos no período anterior a sua constituição, entre eles o de aproximação com Estado, num período que Ele era gerido por uma coalizão governante em que predominavam concepções neoliberais, ao mesmo tempo que suas elaborações contrastavam com aquele governo e defendiam uma nova concepção de Estado. No seu congresso de fundação, a FETRAF-SUL (2001) deliberou por uma postura de protesto e confronto ao regime vigente, bem como apresentou um repertório de ações para dar conta deste posicionamento.

Como não poderia deixar de ser, também nascemos protestando e combatendo o projeto neoliberal e suas políticas excludentes. Para isso não mediremos esforços para articular e mobilizar nossa base para ações de massa, além de elaborar alternativas de desenvolvimento centradas na agricultura familiar (FETRAF-SUL, 2001, p. 5).

Ainda naquele congresso, a FETRAF-SUL, ao definir seus princípios de atuação com relação ao Estado, seguiu o posicionamento de contestação e protesto ao governo, ao mesmo tempo em que apontava características para a construção de um novo modelo de Estado. A resolução afirmava “[...] Posicionar-se contra o neoliberalismo e seu projeto concentrador, excludente e capitalista; [...] defender uma nova concepção de Estado – democrático, transparente e participativo, compatível com o nosso Projeto Alternativo de Desenvolvimento Sustentável e Solidário.” (FETRAF-SUL, 2001, p. 15).

As duas organizações sindicais (DNTR/CUT e CONTAG) também apresentaram divergências e convergências em relação à base social, no período de 1995 a 2002. Até 1994, ambas as entidades discutiam representação basicamente de trabalhadores e assalariados rurais. Com a inclusão da categoria agricultura familiar, principalmente com a criação do PRONAF, os debates se intensificaram sobre a representação desta categoria. Conforme Picolotto (2011, p. 233), o contexto “Produziu uma situação de concorrência por bases, sobre quem poderia falar em nome da categoria, sobre o uso da identidade social da agricultura familiar, sobre o capital simbólico acumulado por essa nova categoria e uma disputa no âmbito da legitimidade e da legalidade das organizações sindicais.”.

Ainda segundo Picolotto (2011), uma das maiores diferenças no entendimento da organização sindical foi a defesa da liberdade e autonomia sindical defendida pelo Fórum Sul dos Rurais da CUT e a unicidade sindical defendida pela CONTAG. Essas diferenças, oriundas ainda do novo sindicalismo no início da década de 1980, foram se intensificando e se materializaram na cisão entre as duas entidades. A defesa da liberdade e autonomia sindical, pelo Fórum Sul dos Rurais da CUT, permitiria a criação de sindicatos diferenciados para agricultores familiares e assalariados rurais, a criação de sindicatos regionais, federações e confederação, mas principalmente, permitiria que o agricultor pudesse escolher em qual sindicato se associar. Já a unicidade sindical defendida pela CONTAG previa a manutenção do sistema com confederação, federações e sindicatos a nível nacional, estadual e municipal respectivamente, não permitindo a criação de mais de uma organização sindical em cada espaço. Nesta configuração, o agricultor não tinha opção de escolha, deveria se associar no único sindicato da categoria constituído no município.

Além das disputas das duas entidades sindicais pela representação da mesma categoria, o processo de elaboração do PADSS [ora conjunto, ora separado] influenciou não somente a mudança de enquadramento na perspectiva de políticas públicas, mas também no repertório de ações junto à base social. Uma das diretrizes da implementação do PADSS elaborado pelo Fórum Sul dos Rurais da CUT foi a de que os sindicatos deveriam “intervir no processo produtivo” junto com cooperativas, associações, ONGs e agricultores. A elaboração e implementação do PADSS permitia ao novo sindicalismo uma relação diferenciada com a base por meio de diversos aspectos. O primeiro era pela mobilização para conquistas de políticas públicas e, em muitos casos, políticas específicas para públicos, como jovens e mulheres. Esta mobilização se dava a partir de reuniões nas comunidades para definição da pauta, nas assembleias dos sindicatos e também nas mobilizações de rua. Outro aspecto era feito pela “organização da produção”, definida em congresso como prioridade. Essas

definições orientavam os sindicatos a atuarem junto aos agricultores, estimulando a produção coletiva e estimulando a organização através do associativismo e cooperativismo. Outro aspecto era o trabalho de formação desenvolvido pelos sindicatos junto à base social e que era organizado pelo Fórum Sul dos Rurais da CUT, sendo exemplo o próprio projeto terra solidária que reunia os agricultores a cada 20 dias para fazer o processo formativo.

Como síntese ao período governamental de FHC (1995-2002), o mesmo pode ser dividido em dois, correspondente ao primeiro e segundo mandato. No primeiro mandato de FHC foi possível identificar características regime representacional de democracia cooptativa e confrontacional, conforme classifica Friedman e Hochstetler (2002). Embora a literatura não aponte tipologia híbrida que compreenda essa classificação, neste período ocorre que as organizações têm acesso “às elites do governo”, mas na forma estabelecida e mantidas pela coalizão governante, ao mesmo tempo que exercem “pressão” para ter acesso ao Estado. No segundo mandato, as configurações da coalizão governante que comandava o governo se modificaram e foi possível perceber características de um regime representacional de democracia deliberativa, onde os movimentos já tinham participação em conselhos e também ocupavam espaços institucionais. Já os enquadramentos interpretativos foram se moldando muito influenciado pelo contexto do regime, pelas proposições de um conjunto de políticas públicas e pela reivindicação de espaços institucionais que permitiam uma “inserção periférica” do movimento sindical junto ao Estado. Esses enquadramentos e a relação com Estado também interferiram no repertório de ação junto à base social. Embora mantivesse um repertório de ação conflitivo com Estado e de organização e mobilização junto à base, a FETRAF-SUL também iniciou um repertório de arrefecimento de lutas em função da experimentação de inserção no Estado, ou mais focada em conseguir um espaço institucional para conseguir avançar nas pautas.

No presente capítulo, que perpassou um longo período da trajetória do movimento sindical (1964 a 2022) e sua relação com o Estado, é possível perceber um conjunto muito grande de mudanças ocorridas. Em termos de regimes e suas relações estáveis com a sociedade civil, pode-se afirmar que a primeira mudança foi a transição de um regime militar para um regime democrático, não podendo corresponder a nenhum regime representacional apresentado no referencial teórico. A partir da abertura democrática dos anos de 1980, pode-se perceber no primeiro momento a constituição de um regime representacional caracterizado de democracia confrontacional e migrando, no último período analisado, para um “mix” de regimes representacionais de democracia cooptativa, confrontacional e deliberativa. A partir da interpretação dos regimes, pode-se afirmar que o movimento sindical teve uma relação

com o Estado de exclusão nos períodos de ditadura militar e no período de abertura democrática, passando para uma inserção periférica no governo de FHC. Em termos de relação do movimento sindical com as políticas públicas foi basicamente de reivindicação e proposição no período analisado. Já a relação do movimento com a base social, foi de prestação de serviços aos associados no período de ditadura militar, passando de conscientização, organização e mobilização no período de abertura democrática e no governo de FHC inicia um processo de experimentação de execução de políticas públicas.

Nessa trajetória da década de 1960 até início da década de 2000, quando foi constituída a FETRAF-SUL, a organização de agricultores passou por várias denominações, que foram tratadas até este capítulo. A partir do próximo capítulo, será referenciada a análise da relação do sistema FETRAF com Estado, políticas públicas e base social. No próximo capítulo será tratada desta relação no período que compreende os anos de 2003 a 2016, ou seja, no período dos governos Lula e Dilma.

## **4 ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS DA FETRAF NO PERÍODO 2003 A 2016 NA RELAÇÃO COM ESTADO E BASE SOCIAL**

Este capítulo traz os enquadramentos interpretativos dos dirigentes da FETRAF, no período de 2003 a 2016, no que se refere às relações com o Estado e com sua base social. A contextualização deste período foi fundamental para situar e compreender melhor as mudanças nos enquadramentos interpretativos ocorridas a partir de 2016. Embora o capítulo privilegie o período de 2003 a 2016, em diversos momentos foi necessário retroceder um pouco na história para melhor compreensão das dinâmicas, posições e decisões adotadas. Também, para melhor compreensão, na primeira seção se resgata um breve histórico do sistema FETRAF<sup>1</sup>, que é fruto da construção do “novo sindicalismo”, ou seja, surgiu da contestação e da crítica ao modelo de sindicalismo dependente do Estado e de sua atuação assistencialista junto à base social. Este breve resgate se justifica, pois, este “sistema” fez mudanças na sua denominação no decorrer do período em análise deste capítulo e isso impactou na sua atuação.

Além da primeira seção já descrita acima, o capítulo foi organizado em mais três seções: a segunda buscou entender os enquadramentos interpretativos da FETRAF sobre sua relação com Estado; a terceira aborda os enquadramentos interpretativos sobre a relação estabelecida com as políticas públicas; e, por fim, os enquadramentos interpretativos sobre sua relação com a base social [agricultores familiares].

### **4.1 BREVE RESGATE DO SISTEMA FETRAF**

O surgimento do sistema FETRAF de forma oficial se dá no ano de 2001, com a criação da FETRAF-SUL em 28 de março. Esse marco para o sindicalismo foi fruto de intensos debates e construções, oriundos ainda do contexto da abertura democrática no final da década de 1970, perpassou a construção do novo sindicalismo, a construção da denominação e consolidação do termo agricultura familiar na década de 1990, e se concretizou com a criação da FETRAF-SUL. Partindo do viés do novo sindicalismo, já discutido no capítulo anterior, a FETRAF-SUL teve como seus antecessores na organização sindical os rurais da CUT, DNTR, Fórum Sul dos Rurais da CUT, pela ordem. Também fez parte de sua história a aproximação e o distanciamento da CONTAG.

---

<sup>1</sup> Entende-se como sistema FETRAF a criação com FETRAF-SUL, em 2002, antecedida pelo Fórum Sul dos Rurais da CUT, a criação da FETRAF-BRASIL em 2005 e a criação da FETRAF-RS criada em 2014. Também em períodos intermediários a criação de Sindicato Regionais da Agricultura Familiar.

Conforme Conti (2016), para transformação da articulação sindical sul, passando por Fórum Sul dos Rurais da CUT, até se constituir em Federação, três pontos foram decisivos: os mutirões da Agricultura Familiar<sup>2</sup> desencadeados de 1997 a 1999 que culminaram com a realização dos encontros regionais da Agricultura Familiar; o projeto Terra Solidária entre os anos de 1999 a 2000, que envolveu aproximadamente 3.800 agricultores e agricultoras na modalidade de Ensino Fundamental, divididos em 105 turmas na área dos três estados do Sul; e, a articulação política que envolveu lideranças como Lula, Governador do Estado do RS, Olívio Dutra e Presidente da CUT João Felício. O Congresso de criação da FETRAF-SUL contou com a representação de mais de 100 sindicatos, 1.212 delegados e mais de 300 convidados e observadores. Naquele momento, embora a FETRAF-SUL tivesse a abrangência do sul do Brasil, como o nome traduzia isso, a sua atuação também se dava a nível nacional, levando pautas e fazendo mobilizações em prol da agricultura familiar brasileira.

No seu I Congresso, realizado em 2004, a FETRAF-SUL apontou como uma das suas ações estratégicas “construir, juntamente com sindicatos e federações da agricultura familiar das demais regiões do país, uma Organização Sindical Nacional, orgânica a CUT que represente a agricultura familiar brasileira” (FETRAF-SUL, 2004, p. 20). Segundo Bonato e Rochinski (2016), desencadeado o processo de construção dessa organização, o avanço foi muito rápido, constituindo-se as FETRAF nos estados de São Paulo, Bahia, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e Pernambuco. No ano de 2005, durante o I Congresso Nacional da Agricultura Familiar, constitui-se a FETRAF-BRASIL com a presença de 1.200 delegados dos diversos estados do Brasil, 250 convidados e a presença do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Assim estava consolidada “Uma nova fase da organização social do campo e do sindicalismo rurais: a agricultura familiar afirmava o seu instrumento de representação sindical no espaço nacional” (BONATO E ROCHINSKI, 2016, p. 65).

A criação da FETRAF-BRASIL e sua estruturação teve repercussões e gerou modificações na organização e ação da FETRAF-SUL. Segundo Conti (2016), o papel desempenhado na representação nacional foi diminuído e as pautas se modificaram. Como a FETRAF-SUL deixou de ter a atuação nacional, não tinha um “governo” dos três estados do Sul, as negociações de pautas se davam com os governos estaduais e se fortalecia o processo de implementação de políticas públicas, foi ganhando força a criação de estruturas sindicais de caráter estadual em substituição à FETRAF-SUL. Neste sentido, em 2014 foram criadas as Federações de Trabalhadores na Agricultura Familiar dos estados do Rio Grande do Sul,

---

<sup>2</sup> Os mutirões da Agricultura Familiar serão tratados na seção 4.4

Santa Catarina e Paraná. À FETRAF-SUL coube o papel de articulação das grandes questões que dizem interesse aos agricultores e agricultoras familiares dos três estados. Assim, em 15 de agosto de 2014, nasceu a FETRAF-RS.

A FETRAF-BRASIL atuou de 2005 a 2016 com essa denominação e, em maio de 2016, durante o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil foi deliberada a transformação da FETRAF-BRASIL em Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CONTRAF-BRASIL, 2020)<sup>3</sup>.

#### 4.2 GOVERNO DEMOCRÁTICO POPULAR NO BRASIL – UM NOVO REGIME (PROXIMIDADE E COOPERAÇÃO)

No início do século XXI, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva presidente do Brasil, inicia um novo regime no Brasil. O Estado brasileiro deixa de ser gerido pela coalizão governante com ideias neoliberais e passa, naquele momento, a uma experimentação diferente das vividas anteriormente. Como já foi abordado no capítulo anterior, a FETRAF-SUL teve atuação em um curto período do governo FHC, que antecedeu Lula e vivenciou a experiência de contestação, protesto e confronto ao governo, ao mesmo tempo que reivindicava espaço institucional e iniciava uma experiência de execução de programa com recurso público. Mesmo depois de constituída a FETRAF-SUL continuava a tecer fortes críticas aos últimos governos neoliberais. Segunda ela

As consequências dos processos neoliberais desenvolvidos especialmente pelos governos Collor e FHC foram desastrosas para todo o povo brasileiro: o desmonte do estado e o sucateamento das políticas públicas, entrega das estatais para multinacionais, crescente endividamento externo e interno do setor público, desemprego, avanço das desigualdades sociais e regionais, concentração de renda e da terra, maior empobrecimento dos mais pobres, descapitalização da agricultura familiar, entre outros. (FETRAF-SUL, 2004, p.14)

Essa crítica que responsabilizava os Governos Collor, Itamar Franco e FHC pela desestruturação do Estado era o diagnóstico para a estruturação de um enquadramento interpretativo de que as mudanças de governo trariam uma nova forma de relação do Estado com o movimento sindical. Neste sentido, a FETRAF-SUL intensificava cada vez mais as críticas ao governo FHC, ao mesmo tempo buscava gerar um grau de esperança com a eleição de um governo mais comprometido com a categoria.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/conteudo/quem-somos/>. Acesso em: 20 de ago. 2020.

No sentido da construção de possibilidades de eleger um novo governo no Brasil, a FETRAF-SUL intensificou os movimentos de aproximação, iniciados ainda na época Fórum Sul dos Rurais da CUT, com Luiz Inácio Lula da Silva, candidato de esquerda, derrotado em 1989, 1994 e 1998 e vitorioso em 2002, com o qual um conjunto de dirigentes destas entidades tinha afinidade política. De acordo com Conti (2016), essa aproximação se deu pela identificação e proximidade político-sindical. Ainda segundo Conti (2016), um fator importante desta aproximação foi a realização da Caravana da Agricultura Familiar<sup>4</sup> com o então pré-candidato à Presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva em 2001. Foi nesse período que ocorreu mais intensamente a aproximação entre dirigentes da FETRAF-SUL, com um conjunto de dirigentes nacionais Cutistas e do Partido dos Trabalhadores. A presença do presidenciável e a metodologia empregada de debate ao redor das políticas públicas, associados ao lema *Agricultura familiar e a construção de um novo projeto de desenvolvimento sustentável e solidário para o Brasil*, contribuíram para o acúmulo de propostas e uma relação diferenciada com o Estado. Segundo Conti (2016) os resultados da Caravana para a futura relação foram influenciados por alguns fatores. “O convencimento dos futuros gestores públicos, a abertura de canais de interlocução, a constituição de bases políticas e a identificação de atores estratégicos são alguns dos traços que sinalizam um processo inovador nas relações entre o Estado e a sociedade civil no Brasil.” (CONTI, 2016, p. 131).

De acordo com a FETRAF-SUL (2004), foi no contexto de crítica aos governos anteriores e esperança num novo governo, “[...] que a população brasileira depositou as esperanças de mudanças no Governo Lula. E foi nessa conjuntura que Lula assumiu o governo.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 15). Com a vitória de Lula em 2002 e a instalação de um novo regime no Brasil, embora estivessem características deste regime no último governo de FHC, os enquadramentos interpretativos dos dirigentes sindicais da FETRAF-SUL foram moldando a relação da esfera de identificação político-sindical com a pessoa do Lula, para uma relação institucional com Estado. A relação com Estado, que era pontual e de crítica ao modelo neoliberal, passou a ser estratégica e de cooperação. Exemplo disso foi a participação, ainda no primeiro ano de governo, do Presidente da República Lula no 3º Congresso Brasileiro da Agricultura Familiar, promovido pela FETRAF-SUL em 25 de julho de 2003, em Concórdia – SC. Segundo Conti (2016), as mudanças na relação da FETRAF-SUL com o

---

<sup>4</sup> Segundo Conti (2016) A Caravana da Agricultura Familiar com Lula, foi realizada entre julho e agosto de 2001, logo após o congresso de fundação da FETRAF-SUL e percorreu mais de cinco mil quilômetros. No Rio Grande do Sul, A Caravana passou pelos seguintes municípios: Santa Maria, Santa Rosa, Sarandi, Campinas do Sul e Erechim.

governo foram alteradas, assim como o repertório de ação. Um dos fatores que influenciaram essa mudança foi o de que “[...] o governo também ser integrado e exercido por representantes de movimentos e organizações sociais.” (CONTI, 2016, p. 132).

A FETRAF-SUL realizou seu I congresso sindical em 2004, ou seja, um ano depois da posse do governo Lula. Desde o surgimento, até seu primeiro congresso, três anos mais tarde, a FETRAF-SUL teve a convivência com dois governos distintos (FHC e LULA). Como consequência, o balanço político apresentado naquele congresso dividiu a análise da relação com os governos também em dois períodos: um que teve duração de aproximadamente dois anos com o governo FHC e outro que teve duração de um ano e dois meses com o governo Lula. O resultado do balanço político foi de fortes críticas ao governo de FHC e de alto grau de confiança e esperança em relação ao governo Lula, embora já apresentasse críticas a atuação daquele governo.

Segundo FETRAF-SUL (2004), foi gerada a expectativa de que, a partir do governo Lula, tivesse “Efetiva capacidade de propor e implementar importantes mudanças em todas as áreas (educação, saúde, habitação, etc.) e de inverter prioridades na aplicação dos recursos públicos.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 17/18). Mas, ainda de acordo com a federação, o diagnóstico identificava a dificuldade de realização de tais mudanças em função das “Condições e relações políticas, os limites orçamentários e o sucateamento dos aparelhos do Estado provocado pelos governos anteriores” (FETRAF-SUL, 2004, p.18). Este diagnóstico remetia ao prognóstico de “um governo em disputa” e isso exigiria a “[...] capacidade de mobilização e pressão para disputar as propostas que historicamente defendemos.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 18).

Para além da mobilização e pressão na “disputa do governo” e pela pauta de reivindicação junto ao Estado, os enquadramentos interpretativos da FETRAF-SUL apontavam para adoção de uma postura de arrefecimento das críticas e participação dos espaços institucionais de forma mais incisiva. Estes elementos de atuação dialogam com a argumentação de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) quando analisam a participação social no governo Lula. De acordo com essas autoras, foram detectadas quatro rotinas de interação entre Estado e sociedade: os protestos e ação direta, a participação institucionalizada, a política de proximidade e ocupação de cargos na burocracia. Quando comparada a relação da FETRAF-SUL com o Estado, no período dos governos Lula e Dilma, pode-se perceber características destas quatro rotinas. Estas rotinas também podem ser vistas como estrutura de oportunidades, que os movimento sociais utilizam para “obter vantagens para a categoria”. Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), nos protestos e ação direta os movimentos sociais

pressionam os atores estatais para responderem as suas demandas. Ainda de acordo com essas autoras, “Quando governos são vistos como aliados, protestos não necessariamente desaparecem, mas seu significado é transformado.” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 332). De qualquer forma, os protestos são parte do repertório dos movimentos sociais visando abrir, reestabelecer negociação, ou mesmo, como parte do processo de negociação e esse repertório foi utilizado quando a federação não conseguia “Convencer o governo de que determinadas propostas são importantes para a agricultura familiar via a negociação.” (CONTI, 2016, p. 185).

De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a participação institucionalizada se dava no uso de canais (Conselhos e Conferências) “oficialmente sancionados” com regras instituídas pelo Estado e aceitas pelo movimento social. Exemplo da ocupação de espaço na institucionalidade, foi o convite à Federação para compor o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social na primeira gestão do governo Lula, mas também a participação no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CONDRAF).

A política de proximidade é outra rotina de interação entre Estado e sociedade que basicamente funciona em contatos pessoais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Conforme afirmado anteriormente a Caravana da Agricultura Familiar serviu, mesmo antes da institucionalização do governo Lula, para estabelecer um conjunto de relações que, posteriormente, se traduziriam em um espaço de relação direta entre dirigentes da federação e “os tomadores de decisão” do Estado. Nesta rotina, embora seja muitas vezes entendida como “Um tipo menos nobre de política [...] avanços importantes na política brasileira resultaram de contatos diretos, tais como leis que reformaram políticas sociais e criaram sistemas de participação cidadã.” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 333).

De acordo com Conti (2016), com a política de proximidade o próprio trânsito institucional<sup>5</sup> foi impulsionado, pois, “[...] diversas lideranças e apoiadores dos movimentos e organizações sociais passaram a ocupar cargos de chefia e técnicos no governo.” (CONTI, 2016, p. 57). Esta afirmação também justifica a quarta rotina que é a ocupação de cargos na burocracia com objetivo de avançar nos objetivos da organização. Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 333), “Quando governos são percebidos como aliados dos movimentos, esta rotina torna-se mais comum”.

---

<sup>5</sup> De acordo com Oliveira e Silva, (2011, p. 98) “O trânsito institucional se caracteriza pelo deslocamento contínuo de militantes sociais-partidários por diferentes espaços de atuação (organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais), o qual é, em grande medida, possibilitado pela interpenetração partido-movimento”.

Neste sentido, as afirmações do I Congresso em 2002, que caracterizavam o novo governo do Presidente Lula como “democrático e popular” e “oriundo do movimento social”, contribuíram para que a FETRAF-SUL amenizasse um conjunto de crítica do movimento sindical ao governo. Além da diminuição das críticas, se comparado ao governo anterior, e da ocupação de espaços na burocracia governamental por suas lideranças, a FETRAF-SUL reivindicava novos espaços de participação no governo.

Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), as rotinas de interação estabelecidas entre a sociedade e o Estado tendem a estar correlacionadas entre si e uma pode influenciar a outra.

Ocupar posições no governo gera efeitos de retroalimentação sobre outras rotinas de interação. Por exemplo, movimentos sociais têm mais oportunidades de envolver-se na política de proximidade quando seus colegas ocupam cargos no governo. Quando amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários do Estado, conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais são facilitadas. As negociações são muito mais prováveis de ocorrer em reuniões informais, não apenas nos ministérios, mas também durante o jantar, ou outros espaços externos às instituições estatais. (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 333/334)”.

A mudança na coalizão governante trouxe uma importante mudança no regime estabelecendo novas formas de relação do governo Lula com a sociedade civil. Embora o governo FHC, que era liberal e avesso à participação dos movimentos sociais e populares, já tivesse criado espaços de participação como o Condraf, é a partir da posse do Presidente Lula que se abre mais espaços de participação e uma relação mais harmoniosa (CONTI, 2016). Muito influenciado pelas rotinas de interação estabelecidas entre FETRAF-SUL e governo, a avaliação da federação passou por significativas mudanças. O arrefecimento das críticas pode ser constatado nas resoluções do I Congresso da FETRAF-SUL, que justificavam a atuação do governo Lula, tanto na área econômica como social, bem como mostravam os principais avanços na nova relação estabelecida. Embora a maior parte do documento base apresente avanços na relação da FETRAF-SUL, também podia se perceber outro enquadramento interpretativo que apresentava um certo grau de insatisfação com as movimentações daquele governo

O governo Lula, diferentemente do que chegaram a sonhar diversos setores das organizações populares, não se caracteriza com a antiga proposta de construir um governo democrático-popular. Lula é um governo que se decidiu por ser de ampla composição, assumindo os conflitos inerentes dessas composições e buscando articular e conviver com projetos e proposta, muitas vezes, diametralmente opostas” (FETRAF-SUL, 2004, p. 15).

Por esta afirmação é possível identificar os conflitos que a FETRAF-SUL viveria na relação com o governo, justificando-se a utilização do termo defendido por Conti (2016) de

“cooperação conflituosa”. Os enquadramentos interpretativos de insatisfação na relação com o governo eram manifestados pela FETRAF-SUL (2004), através de críticas principalmente à postura do governo Lula em relação à reforma agrária e políticas vinculadas a ela, como o crédito fundiário e crédito para juventude rural. Ainda, segundo a Federação, havia conflitos em diversos campos, como na relação das pautas apresentadas pela agricultura familiar, a comparação e disputa com as pautas apresentadas pela agricultura empresarial e pelos grandes complexos agroindustriais. “Mesmo nas questões em que houve importantes avanços (aumento do volume de recursos, novos programas, compra direta da agricultura familiar, entre outros), eles foram menores que os obtidos pela agricultura patronal.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 14). Também havia disputa na importância sobre o papel da agricultura familiar na produção de alimentos. Neste sentido, ficou estabelecido naquele congresso que a FETRAF-SUL deveria disputar o governo de todas as formas, ocupando espaços e fazendo pressão social. Para que isso se concretizasse, a federação deveria ter capacidade de mobilização e pressão para disputar as propostas historicamente defendidas por ela. Segundo a FETRAF-SUL (2004), embora não fosse o governo “sonhado” pelas organizações sociais, poderia ser considerado um governo democrático-popular eleito com o apoio e participação do movimento sindical, mas por outro lado, como era um governo em disputa afirmava que “[...] não apenas não somos governo, mas também, de forma autônoma, devemos continuar lutando pelas propostas e projetos que historicamente defendemos.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 15). De acordo com essa afirmação, a FETRAF-SUL, embora apresentasse um alto grau de afinidade com o governo Lula, buscava manter a independência da sua atuação.

No II congresso da FETRAF-SUL, realizado em 2007 – já no segundo mandato do Presidente Lula –, fez-se uma extensa elaboração da concepção da federação em relação ao papel do Estado. Na construção de enquadramentos interpretativos, o diagnóstico era de que o governo Lula apresentava dubiedade em questões estratégicas para os trabalhadores, dentre elas a composição de base de apoio no congresso nacional, privilegiando setores que a federação entendia como não comprometidos com os movimentos sociais. Segundo a federação, “O governo priorizou a política de governabilidade, compondo maiorias no Congresso Nacional, em detrimento de uma relação privilegiada com os movimentos sociais populares” (FETRAF-SUL, 2007, p. 38). Outro ponto de crítica ao governo era o de não fazer o enfrentamento com a mídia apesar de ter sido muito atacado por ela. Também, no

entendimento da federação, a postura do governo de mediação entre a agricultura familiar e a patronal<sup>6</sup>, sem uma opção clara pela primeira era duramente criticada.

Quanto aos prognósticos, as resoluções da FETRAF-SUL (2007) reafirmavam a postura de defesa de um Estado forte, atuando de forma decisiva na condução da economia e de maneira diferenciada na parte social através da “[...] inclusão social com o combate da fome e da miséria.” (FETRAF-SUL, 2007, p. 12). Ainda, a FETRAF-SUL definiu por atuação mais próxima ao Estado, buscando qualificar a sua atuação e ajudar o governo a colocar “[...] em movimento ação do Estado participando de blocos de articulação, com capacidade de gerar institucionalidades, inclusive, para dentro do Estado, assumindo uma posição positiva e propositiva, no processo da luta política pela transformação da sociedade.” (FETRAF-SUL, 2007, p. 39).

As elaborações da FETRAF-SUL, no II congresso, subsidiaram a atuação em relação ao Estado e governos e serviram de subsídio para o III e IV congressos da federação, bem como subsidiaram as elaborações quando da criação da FETRAF-RS em agosto de 2014. Naquele período, estavam no comando do governo Federal Dilma Rousseff e no governo Estadual Tarso Genro, dois governos de esquerda e do Partido dos Trabalhadores. Segundo a FETRAF-RS (2014), esse momento coincidiu com um dos melhores momentos do governo democrático e popular no Brasil. “Os investimentos do governo brasileiro no setor da construção civil [...], levou o Brasil a uma situação de pleno emprego.” (FETRAF-RS, 2014, p. 40). Os enquadramentos interpretativos construídos naquele período, praticamente não divergiram das elaborações dos congressos da FETRAF-SUL em 2007, 2010 e 2013 e reafirmaram um conjunto de diretrizes aprovadas anteriormente, especialmente à relação de autonomia com Estado. A “novidade” presente no enquadramento interpretativo dizia respeito ao reconhecimento da importância do sindicalismo se relacionar, pautar e disputar os governos municipais:

Desta forma, garantindo-se sempre o princípio da autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos, o movimento sindical, de forma independente ou articulada com outras organizações da agricultura familiar, necessita manter relações permanentes com o Estado, nos níveis federal, estadual e municipal. (FETRAF RS, 2014, p. 15)

---

<sup>6</sup> De acordo com a FETRAF-SUL, o governo mantinha “a postura de mediar as tensões entre a agricultura patronal e a agricultura familiar, sem uma opção clara de favorecer a segunda, em função de seu papel estratégico na produção de alimentos para a segurança alimentar e de ocupar o maior contingente de pessoas no meio rural brasileiro” (FETRAF-SUL, 2007, p. 38).

Com governos de esquerda e do Partido dos Trabalhadores no poder, o debate em torno do papel do Estado, proposto no documento orientador e também nas resoluções do congresso de criação da federação, reconhecia avanços, mas apontava uma série de descontentamentos em relação a postura do governo federal. Evidenciava-se a construção de um enquadramento interpretativo de crítica e protestos à postura daquele governo, que gerava constrangimentos a atuação do movimento sindical. Essa crítica ganhou mais evidência pelo entendimento que aquele governo era responsável pela “fragilização do movimento sindical”. Contrariamente, os dirigentes da FETRAF-RS entendiam que o governo deveria “empoderar” o movimento sindical, para que este conseguisse ajudar o governo a promover mudanças sociais. Também neste sentido, a “prefeiturização das políticas públicas” e a redução da participação do movimento sindical na execução destas políticas foram algo de críticas. Segundo FETRAF-RS (2014, p. 17),

As políticas construídas historicamente e que poderiam potencializar esta mudança de paradigma, cada vez mais são canalizadas como políticas sociais e desenvolvidas pelo espaço institucional, que por sinal é muito burocrático e não propicia nenhuma mudança. Isso atravanca a construção, pois fica cego a tudo que não seja institucional. A passos largos promove o desmonte dos movimentos sociais, tanto no seu aspecto político de enfrentamento ao modelo, quanto do ponto financeiro ao não permitir mais o repasse de recursos direto para implementação de alternativas, que o próprio governo é incapaz de propor e implementar.

A canalização da implementação de políticas públicas para o espaço institucional foi uma reação do governo Dilma Rousseff às acusações de fraudes e desvios no Programa de Aquisição de Alimentos, deflagradas pela “operação Agro-Fantasma”<sup>7</sup>, em 2013, no estado do Paraná. Cabe salientar que, três anos mais tarde, os agricultores, supostamente investigados, foram inocentados<sup>8</sup>.

Ao analisar o último período do governo Dilma Rousseff, antes da ruptura institucional com o impeachment, foi possível observar e ouvir dos dirigentes sindicais intensa insatisfação com o tratamento daquele governo com as questões dos movimentos

---

<sup>7</sup> A operação Agro Fantasma foi deflagrada em 14 municípios do Estado do Paraná no ano de 2013 e, de acordo com Sales (2018) objetivava o desmantelamento de suposto esquema criminoso do qual teriam a participação de funcionários públicos vinculados a CONAB e também agricultores beneficiados no programa do PAA. De acordo com a mesma autora, “havia indícios de desvio de verbas públicas por parte dos agricultores que geriam associações de trabalhadores rurais que executavam projetos do PAA, o que teria se dado com o conhecimento e amparo dos servidores públicos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). As notícias eram de que associações de agricultores familiares, beneficiárias do PAA, estariam fraudando notas fiscais e desviando recursos públicos, entregando menos alimentos às entidades beneficiárias do que o declarado nas propostas feitas e aceitas pela CONAB, o que teria ocorrido por período significativo, entre 2009 e 2013, em diversos municípios do estado do Paraná (SALES, 2018, p 69-70).

<sup>8</sup> Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/agricultores-sao-inocentados-de-acusacao-de-desvios-no-programa-de-aquisicao-de-alimentos/22636>. Acesso em: 22 ago. 2021.

sociais e, em especial, do movimento sindical da FETRAF-RS. Os descontentamentos da federação com o governo de Dilma Rousseff se materializavam nos seguintes elementos: a postura pessoal da presidente Dilma e sua forma de tratamento institucional; o diálogo do governo com o agronegócio; as composições políticas do governo Dilma e redução os espaços institucionais vinculados a agricultura familiar; e as dificuldades do movimento sindical de avançar nas negociações com o governo, principalmente no campo das políticas públicas.

No campo da postura pessoal e forma de tratamento com as entidades, a federação reclamava de que não havia espaço para o diálogo. *“O pessoal não gostava muito do estilo da forma com que a Dilma operacionalizava. Ela era muito complicada de se lidar [...] o perfil dela era muito diferente do governo Lula, não tão popular e pouco diálogo, isso dificultou a questão de estar construindo a nossa pauta.”* (ENTREVISTADO 1, p. 2). Para demonstrar o descontentamento e acionando um repertório de ação de protesto e ação direta, a FETRAF-RS realizou uma ocupação em Novo Hamburgo<sup>9</sup>, no dia 11 de outubro de 2013 para conseguir dialogar com a presidente Dilma sobre a temática das disputas de terras por indígenas e agricultores familiares. Esta ação foi justificada pelo entrevistado 1 (2020), dirigente estadual da FETRAF-RS, “[...] para que a Dilma sentasse com nós e nos ouvisse.” (ENTREVISTADO 1, p. 1).

Outro fator que gerava insatisfação no conjunto de dirigentes da federação foi o tratamento igualitário do governo Dilma às diferentes organizações ou entidades, tanto aquelas que dialogam e que cooperavam (ainda que de maneira conflituosa) com o governo, como aquelas que faziam oposição governamental. No modo de ver de entrevistado 5 e 6, agricultura familiar era defensora do governo Dilma, já o agronegócio era contrário e o tratamento às duas entidades era igual por parte do governo. De acordo com entrevistado 5, dirigente feminina e de atuação estadual, a FETRAF-RS deixava de cobrar o governo muitas vezes por entender que fazia parte do governo, mas por outro lado *“O governo não priorizava fortalecer mais as entidades que estavam do lado dele. Eu acho que isso é um erro. [...] o governo tentava ajudar todo mundo e, às vezes, acabava deixando de lado as organizações que defendiam o próprio governo.”* (ENTREVISTADO 5, p. 1-2). Esse descontentamento foi citado, também, como um fator que desestimulou as organizações sociais a promover mobilizações em defesa da presidente Dilma no processo de impeachment.

Conforme os dirigentes entrevistados 1 e 3 (2020), entre as questões que geravam descontentamento estavam as composições do governo Dilma com partidos de direita, a

<sup>9</sup> Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2013/10/agricultores-familiares-invadem-local-de-cerimonia-com-dilma-em-novo-hamburgo-cj5vdj1kd06smxbj0wypbo1jq.html>. Acesso em: 13 set. 2020.

nomeação de ministros como Joaquim Levi<sup>10</sup> e Katia Abreu<sup>11</sup>, que representavam uma posição de “direita” e a dificuldade de diálogo em alguns temas, o que obrigava o movimento sindical a fazer ações de enfrentamento. Outro fator de descontentamento e crítica da FETRAF-RS com o governo de Dilma Rousseff foi o “esvaziamento do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>12</sup>”, o qual tinha relação direta com a federação e com agricultura familiar. Medeiros (2020)<sup>13</sup> relata as mudanças ocorridas no segundo mandato da presidente Dilma. De acordo com ela, aquele período iniciou com recessão econômica e crise política e aquela conjuntura política e econômica “[...] repercutia no MDA e em suas capacidades estatais, fosse na redução de orçamento, fosse nos diálogos com os movimentos e as organizações sociais. Uma das ações para reduzir gastos do Estado foi o enxugamento da máquina pública.” (MEDEIROS, 2020, p.126).

Os enquadramentos interpretativos, que apresentavam descontentamento com o governo da presidente Dilma, eram quanto à postura pessoal da presidente da república e suas formas de relação com o movimento e não de contestação ao governo e ao regime instalados. Aquela postura do governo Dilma e a relação do movimento social da FETRAF-RS corroboram com as afirmações de Conti (2016) sobre cooperação conflituosa de fazer a defesa de um governo que também era considerado seu e, por outro lado, ter que se mobilizar e fazer enfrentamento para conquistar suas pautas. Esse conflito nas relações também foi expresso na fala de outro entrevistado, que retrata alguns limites do governo Dilma e mostrava o descontentamento vivido

As limitações do governo Dilma, com relação aos movimentos sociais, foi a falta de proximidade, diferente do que foi no governo Lula. O governo Dilma era um governo mais técnico e tinha pretensão de fazer algumas mudanças de fundo. Já começava a limitar os investimentos nas políticas públicas e eu acho que gerou uma certa dificuldade de relacionamento. Também acho que o conjunto de conselhos e de espaços de participação eram engessados e demoravam demais para dar resultado. Era o esforço da democracia, mas demorava a chegar num consenso dos debates. (ENTREVISTADO 3, p. 1).

<sup>10</sup> Joaquim Vieira Ferreira Levy - foi ministro da Fazenda do Brasil de 1º de janeiro a 18 de dezembro de 2015.

<sup>11</sup> Kátia Regina de Abreu - Foi a ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento durante o segundo governo da ex-presidente Dilma Rousseff, de 1 de janeiro de 2015 a 12 de maio de 2016.

<sup>12</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi criado em 13 de janeiro de 2000, pela MP 1.999-14, a partir da transformação do gabinete do ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Em 14 de janeiro de 2000, o decreto nº 3.338 cria o MDA. A medida provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), transferindo suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

<sup>13</sup> MEDEIROS, J. C. **Trajatória do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA):** as capacidades do Estado em questão. 2020. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

Ainda, de acordo com as afirmações anteriores, as insatisfações da FETRAF-RS com relação ao governo Dilma tinham o cunho do cerceamento de oportunidades de execução de políticas públicas, mas também de um entendimento que a categoria estaria sendo secundarizada, se comparado com outros segmentos sociais.

Quando de iniciativas do próprio governo, ao invés de dialogar socialmente e com os movimentos, pratica a sua visão que não dialoga com os atores que podem propiciar a mudança. Pode-se citar como exemplos os investimentos do BNDS em várias cadeias: Carnes, Leite e Biocombustível. Ao invés de fazer aliança com as organizações e os pequenos produtores, potencializando formas alternativas, fez a opção de investir em grupos estruturados no mercado para fazer frente ao grande monopólio produtivo e comercial mundial. (FETRAF-RS 2014, p. 17)

Apesar dos conflitos na relação da federação com o governo Dilma e o diálogo mais distanciado, a FETRAF-RS (2014) reafirmava a importância do papel do Estado no desenvolvimento local, na concessão de políticas públicas e buscava reestabelecer uma aproximação com o governo. Essa busca do reestabelecimento da relação permitiu a vivência de contradições. Por um lado, a FETRAF-RS fazia a defesa do Estado forte e propulsor do desenvolvimento e, por outro, a exigia do governo um de tratamento diferenciado para a entidade. Outra contradição era que, por um lado, fazia a defesa da ampliação de espaços, como criação de conselhos, e reivindicava a participação e, por outro, tecia um conjunto de críticas ao engessamento do Estado, às vezes fruto dos espaços criados. Mais uma vez justificava-se a utilização do termo cunhado Conti (2016) de cooperação conflituosa, para expressar a relação entre a FETRAF-RS e o Estado.

Mesmo com um conjunto de avanços, a federação deixava claro que o Estado precisava avançar mais na construção de um novo modelo de desenvolvimento, protegendo mais a agricultura familiar e evitando a atuação fragmentada neste processo. No seu congresso fundacional, reafirmava

A construção de um Estado Democrático, premissa fundamental para a implementação de Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Solidário, passa necessariamente pela ampliação dos espaços e mecanismos de participação da sociedade civil na proposição, definição e fiscalização das políticas públicas, pela inversão das prioridades contemplando preferencialmente os setores mais sensíveis da sociedade, entre eles a agricultura familiar, mas com potenciais de contribuir efetivamente para um novo modelo de desenvolvimento, por um novo modelo de intervenção e ação do Estado, menos setorizado e fragmentado e mais integralizado, e pelo fortalecimento e empoderamento real dos atores sociais. (FETRAF RS, 2014, p. 16)

Da mesma forma que foi no governo Lula, no governo Dilma foram utilizados os quatro repertórios de ação descritos no início desta seção: os protestos e ação direta, a participação institucionalizada, a política de proximidade e ocupação de cargos na burocracia. Estes repertórios eram acionados de acordo com as demandas da federação, observando que os protestos e ação direta normalmente foram utilizados quando os demais não conseguiam resolver os problemas. O uso destes repertórios também permitiu avanços e diálogo maior, mas por outro lado, as críticas eram arrefecidas ou moderadas. Com isso posto, o Congresso de fundação da FETRAF-RS apontou uma série de desafios na relação com o Estado, mostrando uma afinidade muito grande com o governo e referendando decisões de congressos anteriores.

A ação do movimento sindical, nessa compreensão de relação com o Estado, passa por inúmeras tarefas, entre as quais estão a elaboração de proposição, a experimentação concreta, a reivindicação, a negociação permanente, a mobilização e pressão, a fiscalização, a participação nas decisões e, muitas vezes, a própria execução. (FETRAF-RS, 2014, p. 16).

Os desafios propostos pela FETRAF-RS, e as críticas ao governo Dilma, demonstravam claramente um desgaste na relação com o governo. Por um lado, os dirigentes da FETRAF-RS avaliavam que os espaços ocupados, a proximidade política e sua participação institucionalizada diminuía significativamente a influência no governo federal. Por outro lado, os movimentos do governo indicavam uma recomposição na coalizão governante e sinalizavam mudanças na configuração do regime nos dois anos de governo Lula e do primeiro governo Dilma. Neste sentido, a partir da formulação de quadros interpretativos, se fortalecia o processo de críticas àquele governo.

Ao final do congresso, mesmo com um conjunto de críticas, a FETRAF-RS, fez diagnóstico positivo das ações do governo que trouxeram outra dinâmica de crescimento ao Brasil, que melhoraram a qualidade de vida, reduziram os índices de pobreza, aumentaram a inclusão de trabalhadores na classe média, e possibilitaram o aumento real dos salários. Mesmo assim, a Federação reivindicava

Novas e inovadoras medidas e políticas para o fortalecimento da Agricultura Familiar como ator social, político e econômico. Além disso, precisam ações governamentais que fortaleçam os movimentos sociais que, por sinal, ao fim e ao cabo acabam sendo os únicos que dão sustentação a este governo. (FETRAF-RS, 2014, p. 18).

Ao finalizar o ciclo de relação da FETRAF-RS com os governos Democrático e popular de Lula e Dilma, identificou-se a predominância de características de um regime

representacional caracterizado por Friedman e Hochstetler, (2002), como democracia deliberativa. De acordo com esses autores, este regime é característico em governos que facilitam o diálogo com a sociedade, estabelecem a participação de espaços de governo devidamente regrados pelo Estado. Neste sentido, de acordo com Silva (2021), as organizações sociais precisam se adaptar a estes processos, mas também podem incidir na definição de regras para seu funcionamento. Os enquadramentos interpretativos construídos neste período foram determinantes para a adoção de repertórios de ação de proximidade política, ocupação de cargos na burocracia, participação institucionalizada e de protestos e ação direta.

Assim, a FETRAF encerrava um ciclo de relação de proximidade com o Estado e os governos daquela época. Pouco mais de um ano da criação da FETRAF-RS, a presidente Dilma sofreria impeachment e o Estado, assumido por outra coalizão política, implementaria outro regime, que modificava as relações entre o Estado e a sociedade civil, as quais serão analisadas no próximo capítulo. A próxima seção resgata a relação da FETRAF com as políticas públicas no período de 2003 a 2016.

#### 4.3 RELAÇÃO DA FETRAF COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A relação da FETRAF com as políticas públicas percorre caminhos semelhantes à relação com Estado, de maior ou menor distanciamento, pois esta temática estava intrinsicamente ligada a esta relação estabelecida. Busca-se nesta seção tratar a relação da FETRAF com as políticas públicas no período de 2003 a 2016, sendo necessário, por vezes, retroceder a um tempo anterior para melhor compreensão de como as dinâmicas e processos ocorreram.

Conforme já descrito na seção 3.1, a constituição da FETRAF-SUL se deu dentro de um contexto do final do Governo de FHC e com introdução de novos quadros interpretativos, entre eles o de disputa de políticas públicas. As deliberações que orientariam a atuação da FETRAF-SUL foram elaboradas ainda no primeiro congresso, quando o Estado estava sob gerencia de uma coalizão governante com ideais neoliberais. As resoluções, que balizariam a atuação da federação a partir daquele momento, colocavam para a FETRAF o desafio de continuidade na construção do projeto de desenvolvimento e a disputa das políticas públicas.

Priorizar a elaboração e implementação do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PADSS) em toda a Região Sul, juntamente com os demais parceiros que fazem parte da Frente Sul da Agricultura Familiar e outros, por meio

da ampliação dos estudos, debates, da criação, estímulo e fortalecimento de novas experiências, da disputa de políticas públicas, assim como na construção de políticas que valorizem o espaço local (municipal e Micro-regional) (FETRAF-SUL, 2001, p.13).

Embora o conjunto geral de resoluções estivesse mais voltado à constituição da própria Federação, à sua organização interna, à perspectiva de gênero e organização da produção, é no plano de ações e lutas que se destacava a visão sobre a relação com as políticas públicas. Dentre as ações prioritárias, ganhavam destaque “A democratização do poder público, através da ampliação dos espaços de participação social no controle, gestão e execução das políticas públicas; elaboração, disputa e implementação de políticas públicas para Agricultura Familiar.” (FETRAF-SUL, 2001, p.32).

Também foi no I Congresso da FETRAF-SUL que teve um maior aprofundamento da elaboração política sobre a atuação da federação, bem como das suas estratégias. Neste congresso foi reforçada a missão da FETRAF-SUL de “Construção de um Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Solidário, tendo por base a agricultura familiar e apontando para um processo de transformação da sociedade”. Para dar conta desta missão, o Congresso definiu que a ação sindical seria construída sobre quatro eixos centrais de atuação e um deles era o de políticas públicas. Embora todos os eixos tivessem importância significativa e relação entre si, a maior parte da elaboração e das deliberações que marca a mudança de ação está descrito no eixo de políticas públicas.

Ao comparar as resoluções do congresso de criação em 2001 com as resoluções do I Congresso da Federação em 2004, pode-se perceber significativas mudanças na relação da FETRAF-SUL com as políticas públicas. No diagnóstico apresentado no I congresso, foi retratado avanço significativo na conquista de políticas públicas, inclusive enumerando as principais. Entre as diversas afirmações, destaca-se: “Nas ações pela conquista de políticas públicas, um dos processos de maior significado neste período foi a mobilização da juventude pela conquista da primeira terra.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 9); “Outra conquista importante, no campo das políticas públicas foi o programa de Subsídio Habitacional.” (FETRAF-SUL, 2004, p. 10). Se por um lado foram apontadas as conquistas e avanços na luta por políticas públicas, por outro a entidade demonstrava a necessidade de avançar ainda mais neste campo. Se a avaliação foi positiva, aquele congresso afirmava que o trabalho com as políticas públicas ainda era insuficiente, limitado e bastante pulverizado (FETRAF-SUL, 2004).

Para a FETRAF-SUL (2004), o papel do Estado era fundamental para o desenvolvimento social e do meio rural, bem como para potencializar a Agricultura Familiar

como ator social tendo nas políticas públicas o seu aporte vital. Ao mesmo tempo em que afirmava a necessidade de ter um Estado forte e propulsor do desenvolvimento, ficava evidente um enquadramento interpretativo de defesa e atuação nas políticas públicas em todos os seus estágios e, para tanto, orientava que o papel dos dirigentes sindicais na atuação das políticas públicas era fundamental.

A participação de representantes das organizações da Agricultura Familiar no controle social (proposição, deliberação e fiscalização) das políticas públicas, através dos conselhos e outros instrumentos, o avanço da presença de representantes da agricultura familiar no poder público (executivo e legislativo) e o fortalecimento da autonomia e representatividade da agricultura familiar devem ser princípios básicos no debate das políticas públicas e relação com Estado. Os dirigentes e lideranças sindicais devem capacitar-se política, pedagógica e tecnicamente, para cumprir com eficácia esse papel. (FETRAF-SUL 2004, p. 36).

O prognóstico de um trabalho mais incisivo em políticas públicas teve destaque no período de 2004 a 2006. De acordo com o diagnóstico do II Congresso da FETRAF-SUL, realizado em março de 2007 em Francisco Beltrão - PR, o eixo de políticas públicas foi considerado como aquele que mais teve avanços. Segundo a FETRAF-SUL (2007, p. 39), “A questão de elaboração, da disputa, da negociação e da implementação de políticas públicas para potencializar e fortalecer a agricultura familiar fez parte do núcleo estratégico do nosso planejamento”. Embora desde o congresso sindical (2001) o termo “implementação” tenha sido adotado, foi no II congresso da FETRAF-SUL (2007) que ganhou maior ênfase. Um exemplo da execução de políticas públicas foi a habitação, que iniciou em 2001 pelo estado do RS e foi coordenado pela Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar (COOPERHAF)<sup>14</sup>, cooperativa orgânica ao movimento sindical da FETRAF-SUL. De acordo com o entrevistado 12, o surgimento desta cooperativa se deu pela ausência do Estado na execução da política habitacional. Ainda de acordo com esse depoente, no tema da habitação, as pautas e negociações feitas pela federação eram aprovadas, mas na hora da execução imperavam numa série de elementos que impedia o acesso a essa política, tanto pelos agricultores familiares, quanto pelos sindicatos que não podiam acessar diretamente os recursos.

Em 2003, a expansão da política pública de habitação rural para outros estados transformou a COOPERHAF numa cooperativa interestadual, se tornando assim o braço operacional da FETRAF-SUL na execução das Políticas de Habitação na região Sul. Segundo

---

<sup>14</sup> Cooperativa de Habitação da Agricultura Familiar criada em 2001 para executar programas de habitação criadas pelo então governador do estado do RS – Olívio Dutra. Em 2003 passou a ter atuação nos três estados do Sul e em 2007 em todos estados brasileiros que tinham federação vinculadas a FETRAF-BRASIL.

Bolter (2015 p. 46). “A cooperativa materializa o que denominamos um processo de interface entre o sindicalismo rural, aqui representado pela FETRAF-SUL e o Estado”. Esta interface se materializou, pois, a federação não podia atuar na execução da política de habitação. Então, a FETRAF-SUL fazia a negociação política e quando o Estado liberava os recursos financeiros, esses eram canalizados para COOPERHAF que executava os projetos junto aos sindicatos e aos agricultores familiares. A implementação das políticas de habitação foi tão exitosa que, segundo Conti (2016), a COOPERHAF executou mais de 34 mil contratos de habitação entre os anos de 2001 a 2015. A própria FETRAF-SUL (2007, p. 40) destacou seu protagonismo “ao criar a COOPERHAF enquanto um instrumento para operar a política habitacional na sua base”. A avaliação positiva na execução da política habitacional visava justificar as ações da federação nas políticas públicas, mas ao mesmo tempo a organização sindical entendia que era necessário qualificar ainda mais a execução neste campo (FETRAF-SUL, 2007). Da mesma forma, com alianças políticas um pouco mais distantes que a COOPERHAF, a FETRAF-SUL fazia parceria com cooperativas de produção e crédito para execução de algumas políticas públicas como PRONAF, PAA, PNAE, entre outros.

Para além da Habitação Rural, foram produzidos diagnósticos em todas as políticas públicas que a FETRAF-SUL tinha atuação, independente do nível de envolvimento direto na execução ou apenas na cobrança do papel do Estado. Conforme FETRAF-SUL (2007), na política pública da saúde foi destacada a construção das experiências de saúde alternativa e a atuação dos seus dirigentes em espaços institucionais como conselhos e conferências de saúde. Na Previdência Rural, a FETRAF-SUL mantinha a vigilância nas proposições de reforma da previdência pelo governo, se colocava como sentinela alertando, a sua base social, sobre possíveis mudanças poderiam ser propostas pelo governo. Já na educação, destacou-se a execução de três projetos de formação que envolveram mais de duas mil pessoas. Para além da avaliação, o II congresso da FETRAF-SUL (2007) evidenciava que a política de educação também necessitava de implementação pela Federação: “Trabalharemos com a diretriz política de construir e de implementar uma proposta educacional, com direito ao acesso no ensino fundamental, médio e superior [...]” (FETRAF-SUL, 2007, p.101). O tema da educação era fruto do acúmulo do projeto Terra Solidária e da necessidade de construção de um “modelo” de educação para o meio rural.

Outros diagnósticos de política como reforma agrária, PAA, PRONAF apontavam claramente duas questões: a primeira que essas políticas, apesar de necessárias e aportarem cada vez mais recursos, eram insuficientes para promoverem o desenvolvimento e, portanto, poderiam e deveriam ser melhoradas; a segunda que, em algumas políticas, o Estado não

conseguiria executá-las e, portanto, a participação da entidade na execução agilizaria o acesso dos agricultores familiares. Havia um entendimento que os gargalos sociais não conseguiriam ser enfrentados somente pelo Estado, sendo que os movimentos sociais tinham papel importante para contribuir com superação dos mesmos, inclusive na democratização efetiva das políticas públicas.

Conforme FETRAF-SUL (2007), embora sua atuação no campo das políticas públicas tivesse sido destacada por parte dos sindicatos e federação, a avaliação era de que essa atuação ainda era insuficiente. Este enquadramento interpretativo fez com que se mantivesse nas resoluções do congresso de 2007 um eixo que tratava da relação com Estado e as políticas públicas para o fortalecimento da Agricultura Familiar.

Na proposição do fortalecimento do Estado e a necessidade da democratização das políticas públicas, a FETRAF-SUL defendia a intervenção do Estado na economia agrícola através dos instrumentos de controle de preço, crédito com juros baixos ou subsidiados, subsídios, exportações, armazenamento para poder estimular a produção de renda e distribuição de renda e riqueza, assim como as políticas públicas como garantias de renda e reprodução social da agricultura familiar. Afirmava que: “Essa condição não será alcançada unicamente pela lógica de mercado, tendo o Estado um papel decisivo em construir uma política de subsídios para a sustentação da renda para quem produz alimentos para o consumo humano.” (FETRAF-SUL, 2007, p. 93). Neste sentido, a FETRAF-SUL apontava, ao final do II Congresso, 13 políticas públicas que precisam ser construídas, modificadas, melhoradas, ou mesmo necessitavam de mais recursos financeiros. Ganhavam conformação novos temas, que em congressos anteriores não haviam sido tratados, como compras institucionais, pesquisa e tecnologia, assistência técnica, segurança alimentar e meio ambiente. O III e IV congressos da FETRAF-SUL não apresentam novidades na elaboração sobre políticas públicas, mas com a criação das federações estaduais, no Rio Grande do Sul, foi manifestado, no documento preparatório e resoluções, certo grau de descontentamentos com a presidente Dilma.

Entre os diversos descontentamentos, já descritos na seção anterior, ficava evidente que o tratamento dado pelo governo às políticas públicas deixava incomodados os dirigentes da FETRAF-RS e a FETRAF-BRASIL. Esses enquadramentos interpretativos ficaram registradas nos documentos de criação da FETRAF-RS, bem como na pauta da FETRAF-BRASIL apresentada em 2014 ao governo Dilma. Alguns pontos de descontentamento foram a dificuldade de avançar nas negociações da pauta, na construção de novas políticas públicas e na redução da implementação das políticas públicas pelo movimento sindical. As pautas de

reivindicação anuais entregues ao governo federal pela FETRAF-BRASIL mostravam as dificuldades de avançar no tema.

Muitos dos pontos apresentados já fazem parte de anteriores e históricas pautas de negociação, demonstrando que há muito caminho a ser percorrido, o que exige diálogo intenso e franco. Mas há alguns pontos desta pauta que pretendemos mais que apenas apresentar e ouvir do governo as possibilidades reais de implementação. São pontos que queremos efetivamente negociar e produzir propostas de forma conjunta. (FETRAF-BRASIL, 2014, p. 2).

Para ilustrar a dificuldade de avanço nas negociações de pautas represadas, a FETRAF-BRASIL repetia a reivindicação de um conjunto de temas, como habitação rural e melhorias no crédito agrícola com a redução dos juros aplicados. Na habitação rural reivindicava “A liberação imediata e constante dos recursos para as unidades habitacionais contratadas e a contratar, assim como a garantia, no orçamento do Ministério das Cidades, da permanência e ampliação do Programa Nacional de Habitação Rural.” (FETRAF-BRASIL, 2014, p. 21). Como nova demanda, a FETRAF-BRASIL apresentou a necessidade de criação de uma nova política pública “Um Seguro Renda da Agricultura Familiar, que garanta a renda prevista, em caso de intempéries climáticas e outros casos de perdas na produção em função de fatores independentes da vontade do agricultor, independente de financiamento rural.” (FETRAF-BRASIL, 2014, p. 9). Para além das dificuldades de negociação da pauta que a federação encontrava na época, o governo adotava uma postura de reduzir a liberação de recursos para execução das políticas públicas pelos movimentos sociais e repassava prioritariamente para os espaços institucionais (estados e prefeituras). Essa postura do governo federal ia de encontro às demandas da FETRAF-RS, que fazia execução de algumas políticas, como por exemplo a habitação rural.

A postura do governo Dilma e da FETRAF-RS demonstravam um distanciamento nas relações estabelecidas, materializando-se numa fragilização na relação da FETRAF-RS com as políticas públicas. Mesmo assim, a federação continuava reivindicando a execução da política de habitação rural e outras políticas públicas, como era o caso do PAA e PNAE. Nestas políticas, a reivindicação da pauta de 2014 era a “Garantia que o PAA seja operado por organizações da agricultura familiar (cooperativas, associações...); Viabilização financeira para execução do PAA e PNAE pelas organizações da agricultura familiar” (FETRAF-BRASIL, 2014, p.10/11)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Pauta da FETRAF-BRASIL entregue ao governo federal em 2014.

Se por um lado a FETRAF-RS (2014) criticava o direcionamento da execução de políticas públicas exclusivamente pelo espaço institucional, por outro lado, procurava mostrar que a participação dos movimentos qualificava as políticas públicas, como se vê na seguinte afirmação:

A experiência tem demonstrado que os melhores programas e propostas que estão sendo implementadas em termos de políticas públicas, têm sido aqueles em que de uma forma ou outra, se garante a participação das organizações dos agricultores familiares na sua gestão e implementação. Ou seja, a luta pelo avanço nas políticas públicas deve caminhar vinculada à luta permanente pelo avanço na democratização do Estado. (FETRAF-RS, 2014, p. 16).

Embora a FETRAF-RS realizasse críticas ao governo em relação a sua postura de afastamento dos movimentos sociais e ao processo de fragmentação das políticas públicas, ela não abria mão de insistir na defesa destas políticas públicas, bem como na proposição de um amplo conjunto de adequações ou criação de políticas públicas. Entre as novidades, a FETRAF-RS (2014) propôs a construção de Plano de Desenvolvimento Sustentável, Solidário e de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PAC/AGRICULTURA FAMILIAR), que propunha a utilização de recursos do pré-sal para o “Conjunto de programas (reforma agrária, crédito, ATER, formação, subsídios), políticas estruturantes, políticas sociais e públicas, medidas de apoio à produção de alimentos saudáveis e de forma sustentável.” (FETRAF-RS, 2014, p. 20/21). Ainda de acordo com a federação, se faziam necessárias “ações e políticas estruturantes” ao contrário das medidas consideradas “setorizadas ou pontuais”.

A oportunidade de implementação de políticas públicas pelo movimento sindical, no período de 2003 a 2016, permitiu que o sindicato alavancasse o seu trabalho. Por outro lado, a proposição de mudança que vinha ocorrendo desde 2013, com a redução da execução destas políticas pelo movimento sindical, mexia com essa posição de “*status quo*”. Para Bolter (2015, p. 479), “[...]ao adotar a postura de proximidade e cooperação com o governo, os sindicatos “obtiveram maior prestígio e mais legitimidade por parte de seus associados. Além disso, angariaram mais legitimidade e respaldo da sociedade”. O autor complementa que, além de suprir uma lacuna entre Estado e os agricultores, a execução de políticas públicas pelos sindicatos agilizava o encaminhamento de políticas e programas vinculados à agricultura familiar. Por outro lado, também tecia críticas ao governo e ao sindicato. Segundo Bolter (2015), o Estado ao se eximir de suas responsabilidades delegando a implementação das políticas públicas aos sindicatos, deixava os beneficiários a mercê das regras dessas organizações. Já, as organizações sociais criavam dependência do Estado, ficando a mercê, inclusive para viabilizar suas estruturas.

Em síntese, o período compreendido de 2002 a 2016 foi marcado pela forte intervenção do Estado na construção das políticas públicas e pela atuação do sindicato como parceiro na implementação de parte delas, a maioria de forma indireta, mas algumas de forma direta, o que levou os sindicatos a adotarem uma postura de prestação de serviços.

Em termos de relação do movimento sindical com as políticas públicas, os enquadramentos interpretativos foram se moldando e a ação da FETRAF-RS que, no início de sua existência era de reivindicação e proposição, passa para proposição junto ao governo e execução junto a base social. E isso só foi possível pela mudança de regime e uma nova relação com a coalizão governante. Este processo de proposição e execução duraria até a ruptura institucional em 2016, com impeachment da presidente Dilma Rousseff. As modificações de atuação na relação com as políticas públicas serão tratadas no próximo capítulo. A próxima seção fará o resgate da relação da FETRAF com sua base social no período de 2002 a 2015.

#### 4.4 A RELAÇÃO DA FETRAF COM A BASE SOCIAL

A relação da FETRAF com sua base social, no período de 2003 a 2016, carrega traços dos períodos anteriores, muito influenciados pela constituição do novo sindicalismo, elaboração e implementação do PADSS, atuação no processo produtivo junto aos agricultores familiares e execução das políticas públicas. Com a criação da FETRAF-SUL, essas formas de atuação junto à base sindical foram ganhando conformação e também se aperfeiçoando. No seu congresso de fundação, a FETRAF-SUL apontava uma série de questões que demonstrava a preocupação sobre a relação e participação da base, tanto a nível de federação, como dos sindicatos. Conforme FETRAF-SUL (2001), era necessária a incorporação da perspectiva de gênero e geração nas instâncias da federação, atentando especialmente para jovens e mulheres, que tinham pouca participação na vida sindical. Os enquadramentos interpretativos apontavam a necessidade de construção de espaços e mecanismos de participação desses segmentos da categoria. Com esta análise, no seu congresso de criação, a FETRAF-SUL apontou como prognóstico a

Criar comissões de jovens nos sindicatos; Incorporar a Comissão de Jovens na composição da direção dos sindicatos; Inserir os jovens e as mulheres agricultoras nas instâncias de decisão da Federação e dos sindicatos; Garantir as condições de participação igualitária de jovens e mulheres agricultoras nos diversos espaços de atuação (organização da produção, organização sindical, lutas etc.); e Garantir que as propostas aprovadas sobre a participação de jovens e mulheres sejam encaminhadas na prática. (FETRAF-SUL, 2001, p. 21).

Ainda conforme FETRAF-SUL (2001), além da criação destes mecanismos e espaços de participação, foram aprovadas ações na área de formação para estimular a participação política e sindical pelas famílias, jovens e mulheres. Essas atividades aconteciam nas famílias ou nas comunidades rurais e tratavam da temática de inclusão de jovens e mulheres, bem como o incentivo de participação em ações para a conquistas de políticas específicas. Além disso, nas resoluções do primeiro congresso ficava claro como se daria a relação da Federação e sindicatos com os seus associados, elencando a prestação de serviços como uma forma de relacionamento:

É no âmbito local onde serão executadas as principais políticas dos sindicatos e da federação, além da prestação de serviços aos associados. O município é também o espaço privilegiado para a execução das estratégias de organização da produção [...] É na comunidade que deve estar assentada a organização de base. É onde estão os beneficiários das políticas públicas, dos programas e projetos da federação. (FETRAF-SUL, 2001, p. 17).

Ainda no período de atuação do Fórum Sul dos Rurais da CUT, a organização da produção era feita através de grupos de produção formados por proximidade, por afinidade ou mesmo no âmbito das comunidades rurais. Estes grupos, vinculados aos sindicatos, foram mantidos depois da criação da FETRAF-SUL e discutiam temas pertinentes à conjuntura e às práticas sustentáveis nas propriedades. Ao ser criada, a FETRAF-SUL aprovou dois princípios que dialogavam com a perspectiva da organização da produção e a relação com seus associados.

Estar baseada fortemente na organização da base, na intervenção no processo de organização da produção (toda a cadeia produtiva) e no fortalecimento do espaço local, microrregional e regional; e definir a forma de relação (vinculação) e articulação (orgânica ou não) dos grupos de produção provenientes da Agricultura Familiar, num processo amplamente debatido com a base e com todos parceiros e aliados. (FETRAF-SUL, 2001, p.15).

Outro princípio aprovado naquele Congresso foi de “Adotar eleição direta para escolha da diretoria da FETRAF-SUL, assim como propor a unificação do processo eleitoral dos sindicatos com o da federação.” (FETRAF-SUL, 2001, p.15). De acordo com FETRAF-SUL (2001), este princípio buscava aproximar mais a relação do associado ao sindicato com a sua federação, permitindo que ele pudesse escolher o presidente do sindicato, mas também toda a direção da sua federação. Cabe salientar que esse mecanismo de eleição direta para federação foi inovador, pois nos processos normais quem elege a direção da federação são os sindicatos a ela filiados.

Para dar conta de outra demanda da base social, a FETRAF-SUL continuava o desenvolvimento do projeto terra solidaria. Este projeto permitia uma mobilização constante

na base, pois propiciava a participação direta de agricultores familiares. O desenvolvimento deste projeto, que deu certificação de ensino fundamental para os participantes, exigia a participação em média de 30 horas em atividades mensais organizadas pelo sindicato. Neste sentido, um conjunto de agricultores (homens, mulheres e jovens) era mobilizado no âmbito da região sul, com articulação permanente e com ligação direta entre sindicato/federação e base social.

No I congresso da FETRAF-SUL realizado em 2004, o debate sobre a relação com a base foi intensificado e, ao final, referendou ampliação de espaços de participação para jovens e mulheres nas instâncias da federação. Além do Projeto Terra Solidária, outro instrumento de organização de base aprovado no congresso foi a realização do Mutirão de Agricultura Familiar. De acordo com a federação, o Mutirão da Agricultura Familiar foi um

Processo intensivo de mobilização, debate e reflexão dos dirigentes, lideranças e, especialmente, dos agricultores e agricultoras familiares, visando reforçar a sua autoestima e sua valorização, o fortalecimento da organização comunitária de base, o fortalecimento dos sindicatos de base e a consolidação da FETRAF-SUL, através de uma massiva Campanha de Sindicalização e da preparação para o I Congresso da FETRAF-SUL. (FETRAF-SUL, 2003, p. 44).

O processo contava com as reuniões nas comunidades, visitas às famílias, campanha de sindicalização e assembleias municipais. Segundo a FETRAF-SUL (2004), a realização do mutirão da agricultura familiar foi a principal ação de organização desde a sua criação em 2001. O mutirão era considerado política de formação, mobilização, organização de base e instrumento de construção do novo sindicalismo. Segundo a federação, “O Mutirão é a FETRAF-SUL vinculada diretamente às famílias dos agricultores e agricultoras, discutindo os seus problemas e potencialidades, traçando o perfil da agricultura familiar e criando as raízes organizativas a partir das famílias e das comunidades” (FETRAF-SUL, 2004, p.12).

Embora o mutirão tenha sido o carro chefe da formação, junto com o projeto terra solidária, ainda assim eram reafirmadas metas ousadas de formação de base para consolidar a FETRAF-SUL como a forma de organização da CUT na agricultura familiar. Este enquadramento interpretativo mostrava a concepção da FETRAF-SUL sobre a necessidade de uma relação mais próxima com a base social. Por isso expressava que era importante

Organizar a base, com uma atuação mais efetiva nas comunidades, pois o desenvolvimento, para a agricultura familiar, deve concretizar-se onde as famílias moram e trabalham. [...] Retomada e reconstrução imediata do Projeto Terra Solidária nos níveis de ensino fundamental, médio e superior buscando-se financiamento nacional e internacional para a sua viabilização; Formação de base, tendo-se os Mutirões da Agricultura Familiar e o projeto Terra Solidária como

principais instrumentos; [...] Formação de três mil lideranças de base; Formação de 300 dirigentes dos sindicatos (um por município da base da FETRAF-SUL/CUT) mais a direção da Federação. (FETRAF-SUL, 2004, p. 25).

Essa intensiva articulação com a base social através dos processos formativos e a participação dos associados nos espaços de direção, nos coletivos, nas reuniões de comunidades não excluía o fomento e a participação nas mobilizações e lutas desenvolvidas pelo sindicato e federação. Se essas ações de formação, conscientização e sensibilização se davam no espaço interno da federação, na ação pública eram organizadas mobilizações e encontros que davam visibilidade à federação por meio da participação da base social. Exemplo disso foi a mobilização de 08 de maio de 2002, nas pontes do Rio Uruguai (Irai, Chapecó e Marcelino Ramos), com milhares de pessoas que reivindicavam recursos para os atingidos pela estiagem e mais recursos para a agricultura familiar (FETRAF-SUL, 2004). Em Marcelino Ramos, a mobilização se transformou num momento histórico, marcado pela resistência dos agricultores, com a agressão por parte da polícia e prisão de vinte e três lideranças. Outro exemplo foram as mobilizações de maio de 2003 em Condói-PR, que reivindicavam a garantia do acesso aos direitos previdenciários e mobilizou mais de 1.500 pessoas. Ainda outro exemplo, foi a mobilização dos jovens e a realização do acampamento da Juventude da Agricultura Familiar, em Xanxerê, no final de maio de 2003, com a participação de mais de 2.300 jovens. Este evento teve a coordenação do Coletivo da Juventude da FETRAF-SUL e debateu o tema de políticas públicas para a juventude (FETRAF-SUL, 2004).

Os exemplos citados foram marcas pontuais de mobilizações, mas significativas para estimular a FETRAF-SUL a estabelecer um processo de mobilização permanente junto a base social e que pressionasse o governo nas suas pautas. Este processo se denominou de Jornada de Lutas da Agricultura Familiar e foi concebida “[...] como um amplo processo de participação social em um repertório que envolve construção, mobilização, negociação e execução das agendas e políticas de interesse da categoria.” (CONTI, 2016, p. 138). Ainda segundo Conti (2016), as “Jornadas de Lutas” eram um processo de discussão de construção de pautas junto com os agricultores familiares, de mobilização popular e de negociação das pautas junto ao governo federal e surgiram para contrapor e se diferenciar da CONTAG, que seguiu com a marca consolidada do Grito da Terra Brasil. As jornadas de lutas e o mutirão da agricultura familiar eram processos similares, com particularidades de que os mutirões eram processos organizativos da base social e as jornadas extrapolavam para o campo externo de negociação e mobilizações pelas pautas da categoria.

Conforme discorrido na seção anterior, os enquadramentos interpretativos da FETRAF-SUL moldaram um repertório de ação de execução de políticas públicas junto a base social. Neste sentido, a FETRAF-SUL criou a COOPERHAF para executar a política de habitação e também discutia a implementação de um projeto educacional “com direito ao acesso no ensino fundamental, médio e superior[...]” (FETRAF-SUL, 2007, p. 101). Embora essas duas políticas fossem retratadas com maior ênfase, a orientação aos sindicatos para execução de políticas públicas perpassava os diversos campos, como o PRONAF, compras Institucionais via PAA, Seguro Agrícola, o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) e outras. Aquelas políticas públicas que não tivessem execução direta do sindicato, a orientação era para o sindicato fazer o papel de intermediação com vias a facilitar o acesso aos agricultores destas políticas públicas.

Este papel de execução ou intermediação das políticas públicas aos agricultores familiares estabeleceu uma nova relação com a base social. Por um lado, alguns sindicatos continuavam o processo de sensibilização e formação junto com a base social, por outro lado, alguns sindicatos foram moldando a atuação a partir deste entendimento e alterando a relação social. Segundo Conti (2016), os sindicatos, que sempre prestaram serviços a seus associados, não deixaram de dar atenção aos serviços e informações, mas, aos poucos, foram sendo agregadas outras demandas, entre elas a de execução de políticas públicas. Segundo ele,

Não raro, junto com a organização sindical, também encaminham e executam demandas e projetos de políticas públicas em diferentes áreas, como habitação, produção, comercialização, capacitação, assistência técnica, organização de mulheres e outras. Nesse sentido, os sindicatos cumprem uma função de estimular e apoiar a organização dos associados em suas necessidades emergentes. (CONTI, 2016, p. 248/249)

A relação de execução de políticas públicas da federação e sindicatos junto a sua base social gerava controvérsias entre o conjunto de dirigentes que evidenciavam formação de diferentes enquadramentos interpretativos na FETRAF-SUL. As diferenças entre os dirigentes se davam, principalmente, sob o aspecto de o movimento sindical substituir o Estado em sua função, e também ao tempo de trabalho demandado de seus dirigentes de base.

Bolter (2015), ao questionar uma possível relação de dependência ao Estado na execução de políticas públicas, ainda questiona os princípios do sindicalismo ao afirmar que os associados “Não necessariamente indicam um total de pessoas mais conscientes de seu papel e da importância das organizações sociais e sindicais, mas pode refletir uma aproximação por mero de interesse ou necessidade de acesso a uma determinada política ou programa público.” (BOLTER, 2015, p. 480). Essa crítica de Bolter, bem como a disputa de

enquadramentos interpretativos estiveram presentes nas discussões da FETRAF-RS. A disputa se dava, principalmente, se o papel de execução de políticas públicas era função ou não do sindicalismo, mas também se ao adotar tal postura, eram esquecidas as demais funções do novo sindicalismo e a relação com a base passasse de um estágio de relação de confiança e compromisso com o projeto político, para uma visão utilitarista, tanto de dirigentes, quanto de agricultores. Corroborando com essa discussão, o entrevistado 11 demonstra preocupação e insatisfação com o resultado da execução da política habitacional. “Para ganhar uma casa, os agricultores vinham se associar pagavam a mensalidade só na época do benefício, mas depois que encerrava a casa eles abandonavam o sindicato.” (ENTREVISTADO 11, p. 3).

No campo de relação com a base social, a FETRAF e seus sindicatos vivenciaram, no período de 2003 a 2016, basicamente duas formas: uma primeira de organização, formação e mobilização, e uma segunda de experimentação de execução de políticas públicas como prestação de serviços.

Em síntese, o período de 2003 a 2016, que teve a frente do governo os presidentes Lula e Dilma, foi marcado pela mudança de regime e com isso o estabelecimento de outra relação entre Movimento Sindical e Estado. De acordo com as afirmações de Friedman e Hochstetler, (2002), o período pode ser caracterizado como um regime representacional de democracia deliberativa. Se comparado com o regime anterior do governo FHC, as relações do Estado com a sociedade civil foram sendo facilitadas pelos governos. Neste sentido, os enquadramentos interpretativos da FETRAF foram sendo moldados no sentido de aproveitar a oportunidade política e construindo repertórios de interação de proximidade política, ocupação de cargos na burocracia, participação institucionalizada e de protestos e ação direta. Esses repertórios contribuíram para uma relação de diminuição de confronto na relação com o governo, mas também marcada por conflitos e críticas, o que justifica a utilização do termo cunhado por Conti (2016) de cooperação conflituosa. Na relação da federação com as políticas públicas, este período também foi marcado pela migração da pauta reivindicativa para um estágio de proposição junto ao governo e de execução junto à base social. Também esse período foi fortemente marcado pela conquista de políticas públicas possibilitado pela relação de proximidade com a coalizão governante. Já na relação com a base social, a FETRAF, também orientada pelos novos enquadramentos interpretativos e visualizando as oportunidades oferecidas pelo Estado, foi gradativamente mudando esses processos de relação. Os repertórios de ação, baseados no mutirão da agricultura familiar, que reuniam os agricultores familiares nas comunidades, construía pautas, fazia formação política da

categoria e, também, fazia o processo de organização socioeconômica foi migrando para a execução de políticas públicas como prestação de serviços à categoria.

Estes processos de relação da FETRAF com Estado, com Políticas Públicas e com a base social se estenderam até o processo de impeachment em 2016. Com a mudança de governo e nova coalisão governante, essas relações se alteram significativamente, o que discorreremos no próximo capítulo.

## **5 ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS DA FETRAF-RS A PARTIR DE 2016 NA RELAÇÃO COM ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E BASE SOCIAL**

Este capítulo aborda os enquadramentos interpretativos que balizaram a atuação da FETRAF-RS a partir do impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, analisando a relação da federação com Estado, com as políticas públicas e com a base social. Essas relações estabelecidas foram significativamente modificadas em função da regressão democrática e da assunção de um governo “populista, autoritário e conservador”. Com novas coalizões governantes e as significativas mudanças estabelecidas entre Estado e sociedade civil, os enquadramentos interpretativos da FETRAF-RS foram se ajustando ao novo regime, contexto e dinâmicas. O capítulo foi dividido em três seções, sendo que o primeiro tratou da relação da federação com Estado, o segundo tratou a relação com as políticas públicas e o terceiro tratou da relação com a base social.

### **5.1 REGRESSÃO DEMOCRÁTICA E OS NOVOS REGIMES: DESAFIOS DA RELAÇÃO COM ESTADO**

Conforme já afirmado no capítulo anterior, a FETRAF-RS surgiu no final do primeiro governo de Dilma Rousseff (2014), num contexto de avanço dos governos democráticos e populares e no auge das conquistas de um conjunto de políticas públicas. Nesta curta trajetória, enquanto federação estadual, a FETRAF-RS conviveu em seis anos de sua existência com três diferentes governos e com mudanças de regimes. Para melhor retratar as mudanças de regime, por alguns momentos se fez necessário retroceder ao período anterior de 2016.

Com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e a ascensão ao governo de uma nova coalizão governante capitaneada por Michel Temer, o Estado brasileiro passa a ser gerido novamente por um grupo com ideias neoliberais. No regime imediatamente anterior, a FETRAF experimentou uma relação de cooperação conflituosa, ao ocupar cargos institucionais e ter uma relação de proximidade política e, com a regressão democrática, esses espaços e relações foram rompidos pela nova coalizão governante. Com isso, a organização sindical passa novamente pela experiência de contestação, protesto e confronto ao governo.

Partindo do entendimento definido por Tilly e Tarrow (2007) de que os regimes são padrões estáveis de relação entre a sociedade civil e Estado, pode-se considerar que foram muitas mudanças em um curto espaço de tempo. Pela forma intensa e rápida que ocorreram

essas mudanças de regimes, o conjunto de dirigentes da FETRAF-RS tiveram dificuldades de compreensão das mesmas. Muitas mudanças só foram compreendidas mais tarde do acontecido e, portanto, de acordo com entrevistado 1 (2020, p. 2) “[...] não conseguiram ser enfrentadas ou combatidas.”.

Ao fazer a correlação entre o presente estudo com a tese de Conti (2016), se percebeu que as relações da FETRAF-RS com Estado sofreram um processo inverso nos últimos anos, comparado com o início da década de 2000. Se até a década de 2000, a relação do movimento social com o Estado era de confronto e passou a ser de cooperação conflituosa, a partir de 2016 o processo se inverte, passando de uma relação de cooperação conflituosa para um novo processo de contestação e confronto. De acordo com os diversos dirigentes da federação entrevistados, a contestação foi manifestada no processo de impeachment (atribuído como “golpe”) e nas propostas de reforma trabalhista e previdenciária. Já o confronto e protesto se deu somente no processo de reforma da previdência, quando se constituíram acampamentos de agricultores familiares contrários à proposta do governo. Na reforma trabalhista e na Emenda Constitucional 95 (EC 95) que “congelava” gastos públicos por 20 anos, pode-se considerar uma relação de protesto e confronto, mas na forma interpretativa e discursiva, não se materializando em mobilização de rua.

Segundo o entrevistado 1, a argumentação da falta de habilidade da presidente Dilma Rousseff, bem como sua postura pessoal de intransigência no trato das pautas dos movimentos sociais e do Congresso Nacional, já abordados do capítulo anterior, também foram algumas das causas que abriram os caminhos do Impeachment em 2016. Ainda, segundo o entrevistado 1, outros elementos também contribuíram para o Golpe, entre eles a disputa social (sendo que a presidente Dilma era colocada como inimiga da classe média pelos grupos ligados aos setores de empresários e do agronegócio), a não cedência aos interesses do grupo denominado de Centrão<sup>1</sup> e a questão da corrupção associada aos governos petistas. Em maio de 2016, com a justificativa de ter promovido as “pedaladas fiscais”, a Presidente Dilma foi afastada do cargo e, em agosto do mesmo ano, foi efetivado o impeachment a destituindo do cargo.

Com o impeachment consolidado e a posse do governo de Michel Temer, a relação do movimento sindical com o Estado sofreu uma ruptura muito grande e as relações de diálogo e cooperação conflituosa deram lugar a um espaço de disputa mais hostil e de confronto,

---

<sup>1</sup> Definição dada a um grupo ou bloco de atuação de deputados na Câmara Federal, composto por um conjunto de parlamentares de diversos partidos de centro e centro-direita e que negocia seus votos com o Executivo Federal em troca de cargos na administração pública, ou barganha de benéficas

semelhantes à relação estabelecida do movimento social com os governos de FHC (1994) e Collor (1989). Como caracterizou o entrevistado 6 que atua há 32 anos no movimento sindical:

Eu acho que o governo Temer volta muito parecido ao que era o Fernando Henrique Cardoso nos anos de 1990. É um governo liberal de privatização. Privatizou pedaços da Petrobrás, pré-sal, retirou os direitos trabalhistas e tentou retirar os direitos da previdência. Algumas coisas que a gente conquistou em 1988 e ele veio tirando. (ENTREVISTADO 6, p. 3).

A atuação do governo Temer estava fundamentada e orientada na “reforma do Estado”, prevista no documento elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães (FUG) “Uma Ponte para o Futuro”. Este documento apresentava um enquadramento interpretativo que confrontava com a posição da FETRAF-RS. Este enquadramento interpretativo utilizava como diagnóstico uma série de crises vivenciadas no Brasil e, para solucioná-las, indicava a necessidade de execução de uma nova plataforma política (prognóstico). De acordo com FUG (2015), o Brasil vivia, dentre outras, uma crise fiscal, aumento da recessão e o crescimento da dívida pública. Com previsão catastrófica e de continuidade da crise, aquele documento afirmava que, em não havendo mudanças, a tendência era o agravamento da situação “a menos que reformas estruturais sejam feitas para conter o crescimento da despesa” (FUG, 2015, p. 3). O documento ainda expressava a necessidade de um conjunto de outras medidas que deveriam ser adotadas urgentemente a fim de “[...] preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento.” (FUG, 2015, p. 1).

Em contrapartida, a FETRAF-RS apresentava um enquadramento interpretativo que se posicionava contrária às argumentações do documento da FUG, principalmente nas questões que afirmavam a necessidade de mudanças nas políticas públicas. No processo de impeachment, junto com a CUT e outros movimentos de esquerda, a FETRAF-RS fez mobilizações dos seus filiados e denunciava esse processo como “um golpe de estado”. Ao não conseguir evitar o impeachment e tendo uma postura de confronto ao governo de Michel Temer, houve uma reconfiguração da relação entre o Estado e os movimentos sociais e, conseqüentemente, com o sindicalismo rural. Esse movimento de reconfiguração das relações se deu por “uma via de mão dupla”, ou seja, por um lado, o governo tinha pouca afinidade com as organizações da agricultura familiar, estava propondo um conjunto de reformas (como a trabalhista e previdenciárias) e reduzia recursos para as políticas públicas (a partir da aprovação da EC 95) e, por outro, o movimento social que, discordando do impeachment e a postura do novo governo, se mostrava menos propenso ao diálogo.

Um elemento importante a ser considerado na reconfiguração das relações entre movimento sindical da FETRAF-RS e o governo foi a extinção do MDA no ano de 2016, sendo que algumas funções remanescentes foram repassadas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil. No período anterior a 2016, a FETRAF-RS tinha contato direto com os gestores do MDA, seja pela proximidade política ou pelo trânsito institucional (OLIVEIRA; SILVA, 2011) de membros do movimento para o governo. Com a extinção do MDA, o trânsito institucional foi cessado, pois mudou o grupo político que conduzia a Secretaria Especial e grande parte da burocracia foi direcionada para outros ministérios e/ou consultores deixaram suas funções.

Dentre as principais reformas propostas a partir do governo de Michel Temer, as que ganharam destaque e tentativas de resistência na interpretação dos dirigentes entrevistados foram a Emenda Constitucional 95 (EC 95), a reforma trabalhista e a reforma da previdência. Os enquadramentos interpretativos apresentavam uma postura de confronto por parte da FETRAF-RS, ao mesmo tempo que apontava repertório de ações de mobilizações da sua base social. De acordo com os dirigentes da FETRAF-RS, nas duas primeiras não foi possível fazer o confronto, através de mobilização da base social, por serem questões mais gerais e com impactos mais amplos. De certa maneira, o enquadramento de prognóstico apresentou limitações na interpretação do contexto vivenciado. Já em relação à proposta de reforma previdenciária, o cenário foi diferente. Segundo a CONTRAF-BRASIL (2017)<sup>2</sup>, com objetivo de fazer o confronto ao governo e a conjuntura vivida a época, a FETRAF-RS realizou o I Acampamento em Defesa da Previdência Social de 24 a 28 de abril de 2017, em diversas regiões do estado do Rio Grande do Sul. O acampamento foi uma resposta da categoria à postura do governo e à retirada de direitos através da apresentação da Proposta de Emenda Constitucional 287 (PEC 287/2016), que previa a reforma da previdência social e um conjunto de mudanças em direitos dos trabalhadores na agricultura familiar assegurados na Constituição Federal de 1988. No contexto das reformas propostas na previdência rural, os enquadramentos interpretativos dos dirigentes da FETRAF-RS visualizaram uma oportunidade política (CONTI, 2016) de confronto ao governo e de diálogo com a sociedade civil e a base social, mobilizando a categoria no sentido de “proteger” os direitos conquistados constitucionalmente.

A reforma da previdência não se efetivou em virtude das mobilizações e pressões realizadas pelas organizações da agricultura familiar aos deputados que votariam a referida

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/noticias/fetrafrs-realiza-acampamentos-em-defesa-da-previdencia-social-097e/>. Acesso em: 13 set. 2021.

reforma, bem como pela publicação de conversas gravadas do presidente Michel Temer com acionistas da JBS<sup>3</sup>, que esmoreceu as articulações políticas do presidente da república junto ao Congresso Nacional e, em consequência, a proposta foi retirada de pauta. Mesmo que a mudança constitucional não tenha sido efetivada, a FETRAF-RS, ao avaliar que o confronto ao governo Temer teve êxito, apontava para o desafio de manter a base mobilizada para outros confrontos. Na resolução do seu II Congresso da FETRAF-RS (2017) ficou evidenciada que a atuação da federação no processo de enfrentamento ao governo de Michel Temer foi importante e que o enfrentamento ao Estado passava por novas ações de “convencimento social”, semelhantes às realizadas na reforma da previdência.

As reformas trabalhista e previdenciária são a nova ameaça. Essa ameaça nos moveu novamente a realizar várias e grandes mobilizações para impedir o retrocesso. A FETRAF-RS foi protagonista nas ações de massa contra a reforma da previdência, especialmente no meio rural. Nos desafios conjunturais apontamos como itens a ser debatidos, aprofundados e tiradas definições de ações para transformar a insatisfação das pessoas em ação política organizativa. (FETRAF-RS, 2017 (2), p. 2).

Esta afirmação, além de representar a posição oficial da federação em relação ao Estado, também dialoga com Matos (2015) sobre enquadramentos interpretativos que identificam os descontentamentos e os traduzem em reivindicações. Os enquadramentos interpretativos da FETRAF-RS identificavam os descontentamentos dos agricultores familiares com a reforma da previdência e a classificavam como injusta. Neste sentido, a federação também apontava de forma genérica que, assim como na reforma da previdência, outras oportunidades políticas (CONTI, 2016) poderiam surgir ou serem criadas a partir do confronto àquele governo.

Inicialmente, o diagnóstico da mudança de governo foi entendido pelos dirigentes da FETRAF-RS como um “golpe” na institucionalidade brasileira, que interferiu na relação com toda a sociedade civil e, conseqüentemente, com a federação. De acordo com entrevistado 4 e 9 (2020), a transição de um regime para outro mostra a mudança que se estabeleceu na relação entre sociedade civil e o Estado. Enquanto o entrevistado 4 afirma que no regime anterior “*O Estado era democrático de direito, dando uma condição de bem viver, ou seja, de muitas conquistas em políticas públicas e melhoramento na condição de vida.*” (ENTREVISTADO 4, p. 5), o entrevistado 9 afirma que, no regime seguinte,

---

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/05/19/interna\\_politica,870264/delacao-contra-temer-suspende-reformas-da-previdencia-e-trabalhista.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/05/19/interna_politica,870264/delacao-contra-temer-suspende-reformas-da-previdencia-e-trabalhista.shtml). Acesso em: 13 set. 2021.

[...] é um Estado que desconstituiu quase todas as políticas públicas e sociais que foram conquistadas nos últimos 12, 15 ou até 18 anos, extinguiu a participação social via os conselhos instituídos de caráter nacional, como Condraf por exemplo, que tinha o papel fundamental na elaboração e na definição das políticas públicas e sociais. (ENTREVISTADO 9, p. 4).

Diante do quadro instalado de mudança de regime, a FETRAF-RS buscava construir um enquadramento interpretativo de resistência e denúncia do processo de “golpe”, assim denominada pelos seus dirigentes. A resistência e a denúncia se davam de diversas formas, tanto em programas de rádio, em redes sociais, bem como em seus documentos oficiais com objetivo contestar e confrontar o governo em curso. Entre os posicionamentos oficiais, pode-se citar a proposta de tese e resolução de seu II congresso realizado em 27 e 28 de junho de 2017 em Passo Fundo, que retratou o processo de defesa dos governos anteriores [Lula e Dilma] e de denúncia à mudança no regime

É notório que no último período (15 anos) houve inúmeras mudanças na política econômica e social do Brasil que propiciou enormes mudanças na vida da sociedade brasileira. Essas mudanças de redução da desigualdade, incentivo de políticas públicas e um novo papel do Estado como o indutor do desenvolvimento. Creditamos esses avanços ao papel propositor dos movimentos sociais e a decisão de governo (Lula e Dilma) de injetar recursos públicos para consolidação de um projeto diferente na agricultura familiar. Em 2016, com o golpe de Estado que destituiu a presidente Dilma e colocou no seu lugar o vice-presidente Michel Temer, o governo mudou sua lógica de atuação. O Estado que repassava recursos públicos para promover o desenvolvimento da Agricultura Familiar, deixa de atuar nessa a lógica. Mostra a verdadeira cara deste novo governo que tem compromisso com as antigas oligarquias agrárias e a burguesia brasileira. Em um ano, foram desmontadas quase todas as políticas públicas conquistadas, foi modificada a constituição brasileira para reduzir investimento em saúde e educação e estamos diante de reformas que mexem nos direitos de trabalhadores do campo e da cidade. Esse retrocesso vai impactar ainda mais, a já vulnerável agricultura familiar. Se em parceria com poder público não se conseguia escapar do modelo capitalista, que orquestra a competição e gera desigualdades, imagina-se que com sua ausência os caminhos são bem mais difíceis. (FETRAF-RS, 2017, p.1/2)

Apesar das modificações estabelecidas na relação entre o movimento social e o Estado no período pós impeachment de 2016, a FETRAF-RS também construía um enquadramento de diálogo com o governo de Michel Temer. Embora o diálogo dependesse muito mais do governo do que da federação, o II congresso da FETRAF-RS (2017) deliberava por adotar a seguinte postura na relação com o governo. “Devemos manter o princípio da autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos, mas de forma independente e articulada com outras organizações da agricultura familiar, necessitamos manter relações permanentes com o Estado, nos níveis federal, estadual e municipal” (FETRAF, 2017, p 5).

Na transição do Governo Temer para o Governo Bolsonaro, o enquadramento construído pelos dirigentes da FETRAF-RS indicava um distanciamento maior da relação entre governo e movimento sindical. De acordo com entrevistado 11 (2020, p. 3) “A gente imaginava uma relação mais difícil com o governo Bolsonaro, mas na prática, se deu de forma mais intensa.”. Já no entendimento do entrevistado 12, mesmo durante o processo eleitoral, que elegeu Jair Bolsonaro, se percebia que as relações com os movimentos sociais poderiam piorar em comparação com o governo Temer. O entrevistado 12 classificou o, então, candidato Jair Bolsonaro como representante da extrema-direita. No seu entendimento, esse candidato não era prioritário para o centro e a direita brasileira, mas (Bolsonaro) acabou unificando esses campos políticos no segundo turno na disputa com o candidato de esquerda Fernando Haddad. Essa unificação dos diversos campos políticos no segundo turno contra Haddad, associados ao crescimento da onda de extrema-direita no mundo e no Brasil, aos ataques às questões morais, contra a corrupção vinculada ao Partido dos Trabalhadores e governos petistas no Brasil e ao papel da imprensa na “destruição de tudo o que era vinculado à política”, levaram à eleição do Bolsonaro e a uma nova forma de relação entre Estado e sociedade Civil. Este entrevistado, dirigente de atuação estadual e nacional, reproduziu o contexto de disputa nas eleições de 2018.

A dose utilizada contra os governos petistas foi tão forte e de forma tão escancarada que acabou elegendo o Bolsonaro, quando a direita queria o Alckmin [...] foi eleito um governante que não enfrentou debate sobre seu plano de governo, mas falava aquilo que a sociedade queria ouvir. Pautas como que cada cidadão teria uma arma, os bandidos estariam todos na cadeia, as medidas ambientais seriam facilitadas, fizeram com que um conjunto grande de pessoas não ouvisse mais outra coisa. Foi neste contexto de negação da política, de corrupção e anti-esquerda que se elegeu o governo Bolsonaro (ENTREVISTADO 8, 2020, p.3).

Assim foi se moldando um enquadramento interpretativo a partir de um diagnóstico que as relações com o governo Bolsonaro eram mais negativas se comparadas com o governo Temer. De modo geral, essa visão foi abordada pelos dirigentes nas entrevistas. De acordo com entrevistado 1 (2020, p. 1) “As relações pioraram no último período, pois quando vai do governo Dilma para o governo Temer praticamente não teve mais nenhum diálogo e, agora, com o governo Bolsonaro piora mais ainda a ponto de não conseguir mais ter agenda.”. De modo geral, os dirigentes afirmavam que o governo Bolsonaro privilegiou o agronegócio e “precarizava” a relação com agricultura familiar, semelhante ao que fez Michel Temer e diferente da postura dos governos Lula e Dilma. Além da interpretação dos dirigentes da piora nas relações, podia se perceber uma reconfiguração no regime e a coalizão governante

priorizando a relação com movimentos de representação do agronegócio. Para ilustrar isso, nas falas dos dirigentes são citadas a extinção do Condraf, a extinção da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead)<sup>4</sup>, a tensão em temas relativos aos assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas e agricultores familiares justificando a forma de tratamento, por parte do governo, com o público rural que não fosse do agronegócio. De acordo com entrevistado 13, o governo atual (Bolsonaro)

[...] não tem como pauta principal a agricultura familiar e sim o agronegócio. Neste sentido não tem diálogo com federação que representa os agricultores. É um desgoverno que não tem capacidade de governar e não tem capacidade de ouvir a demanda dos agricultores familiares, da federação e da sociedade. (ENTREVISTADO 13, 2020, p. 2).

Do mesmo modo que no governo Temer, a FETRAF-RS tentou reagir e acionar repertórios de confronto ao governo Bolsonaro, mas só conseguiu fazer em alguns temas/eventos. Exemplo de resistência foi novamente no tema da reforma previdenciária, quando o governo Bolsonaro apresentou Proposta Emenda Constitucional nº 6 (PEC 6/2019), em 20 de fevereiro de 2019. Semelhante ao que aconteceu no governo Temer, o Presidente Bolsonaro apresentou um conjunto de medidas que justificava a redução das despesas e gastos do governo com benefícios previdenciários o que, por sua vez, impactava na perda de direitos adquiridos pelos trabalhadores na Constituição Federal de 1988, inclusive os trabalhadores na agricultura familiar.

Novamente a FETRAF-RS constituiu um novo acampamento em defesa da previdência social, com objetivo de impedir a reforma que, na visão de um depoente “[...] retiraria um conjunto de direitos da sua base social.” (ENTREVISTADO 1, 2020, p. 5). Esta ação de constituir o acampamento foi interpretada pela federação, também, como uma oportunidade política (CONTI, 2016) de confrontar o governo que ela combatia. Na avaliação entrevistado 9, a resistência se deu de forma pontual no tema reforma da previdência social em função de ser uma temática em que a FETRAF-RS conseguia mobilizar as bases e pressionar governo e parlamentares. Além do mais, a organização sindical conseguiu estabelecer um processo de diálogo com as prefeituras e câmaras municipais de vereadores, nesta temática.

---

<sup>4</sup> Extinção em 2019, quando o governo Bolsonaro criou a SAF (Secretaria da Agricultura familiar e cooperativismo) transferindo a ela as antigas transformando funções da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), que também substituiu o antigo MDA no Governo de Michel Temer. Já citado acima, ajeitar ao final e ver onde fica melhor

Diferentemente da proposta encaminhada pelo Governo Temer, a PEC 6/2019 do governo Bolsonaro foi aprovada, retirando uma série de direitos de trabalhadores urbanos. Já para os trabalhadores na agricultura familiar, a reforma foi mais “branda”, uma vez que mexeu em poucos itens e as questões centrais da proposta, como o aumento da idade para aposentadoria, não foram mexidas. De acordo com entrevistado 15 (2020, p. 6), “Essa reforma só não se efetivou pela mobilização social e a FETRAF-RS, como representante da categoria, fez a sua parte de mobilização e pressão, tanto nos deputados, como nos prefeitos e vereadores.”. Outros elementos da reforma previdenciária serão analisados nas próximas seções que dirão respeito à relação com as políticas públicas e base social.

Os enquadramentos interpretativos que sinalizavam a necessidade contestação e confronto ao governo Bolsonaro na temática da previdência social também apontavam a necessidade de acionar a reprodução de um repertório de ação, que se materializou nos acampamentos nas beiras de rodovias. Este repertório de ação conseguiu mobilizar a base rural numa questão específica de retirada de direitos da categoria, mas não conseguiu dialogar com a base social sobre outros elementos de confronto ao governo Bolsonaro. Isso pode ser justificado pelas afirmações de Silva, Cotanda e Pereira (2017) que os sujeitos enquadrados tendem a buscar interpretações de mais fácil aceitação e com um poder de menos contestação e transformação, ou seja, para outros temas os enquadramentos interpretativos do governo poderiam ter mais aceitação.

A partir de 2016, a relação da FETRAF-RS com Estado foi conformada com a adoção de um novo regime no Brasil, através de um processo de regressão democrática, e conduzida por dois governos diferentes: Michel Temer e Jair Bolsonaro. Enquanto o primeiro apresenta características governos neoliberais e o segundo possa ser caracterizado como governo “populista, autoritário e conservador”. Neste período, pode-se constatar as características de um regime representacional de democracia confrontacional (FRIEDMAN; HOCHSTETLER 2002), semelhante ao do final da década de 1980 e início da década de 1990. Os canais de negociação deixaram de existir, assim como a proximidade política e o trânsito institucional. A participação institucionalizada praticamente acabou e poucos espaços de discussão políticas permaneceram. Os enquadramentos interpretativos foram sendo moldados de acordo com a atuação política dos dois diferentes governos e a tendência do uso de repertórios de ação mais conflituos foi acionado principalmente na proposta de reforma previdência, quando a FETRAF-RS montou os acampamentos para evitar a perda de direitos.

Embora ainda perdure neste momento, este ciclo de relação entre Estado e sociedade civil foi fortemente influenciado pelas coalizões governantes a partir do impeachment em

2016. As influências das relações entre Estado e a FETRAF-RS, também influenciaram na relação da federação com as políticas públicas que serão discutidas na próxima seção.

## 5.2 RELAÇÃO DA FETRAF RS COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS APÓS 2016

Da mesma forma que a relação da sociedade civil com governos foi modificada, a relação da FETRAF-RS com as políticas públicas também sofreu mudanças a partir do impeachment de 2016 e com o advento dos governos Temer e Bolsonaro. Apesar das mudanças de governo e regime, dentro da federação alguns enquadramentos interpretativos continuavam a ter relevância e um que permanecia era a importância conferida às políticas públicas, tanto na visão do seu papel e importância, bem como na continuidade de reivindicação. Essa defesa do papel que as políticas públicas exerciam no meio rural contrastava com a postura do Governo Temer, que, com enquadramentos opostos, buscava fazer o ajuste fiscal e reduzir os recursos para execução das políticas públicas.

Conforme já descrito no capítulo anterior, no último mandato do governo Dilma, gradativamente as políticas públicas deixaram de ter sua execução pelos movimentos sociais para serem executadas pela via institucional (Estados e Municípios). Mesmo após o processo de impeachment e de regressão democrática a partir de 2016, a FETRAF-RS continuava defendendo o conjunto de políticas públicas conquistadas nos governos anteriores. No seu II Congresso, realizado em 2017, um ano após o impeachment e no decurso de um ano de governo Temer, a federação reafirmava a importância das Políticas Públicas e papel do Estado sendo fomentador das mesmas. “A presença do Estado, através de um conjunto de Políticas Públicas, é vital para o fortalecimento da agricultura familiar, para a dinamização do desenvolvimento no espaço rural (incluídos aí os pequenos municípios) e para potencializar a agricultura familiar como ator efetivo do desenvolvimento.” (FETRAF-RS, 2017, p. 4-5).

Essa última afirmação confrontava com a política adotada pelo governo Temer, orientado pelo documento da FUG (2015) Uma Ponte para o Futuro, que propunha um conjunto de reformas do Estado. Dentre as reformas previstas estava evidenciado a necessidade de reformulação nas políticas públicas, tendo em vista que as ações apresentadas eram de “Estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes.” (FUG, 2015 p. 19). Com a mudança de regime e governo no Brasil, as reformas ganharam destaque na agenda do governo federal e as políticas públicas sofreram

modificações, ou tentativas de mudança. De acordo com FUG (2015), dentre os temas com necessidade de mudança nas Políticas Públicas, estava a previdência social. Como pode ser observado abaixo, ao menos em três momentos desse documento foram identificadas argumentações sobre a situação da previdência social e medidas a serem tomadas.

A outra questão da mesma ordem provém da previdência social. Diferentemente de quase todos os demais países do mundo, nós tornamos norma constitucional a maioria das regras de acesso e gozo dos benefícios previdenciários, tornando muito difícil a sua adaptação às mudanças demográficas (p. 6). [...] Os problemas fiscais acarretados pela previdência social não são um privilégio brasileiro. Eles estão presentes em todos os países que optaram por assegurar uma previdência de caráter universal aos seus cidadãos, sob responsabilidade do Estado (p. 11) [...] enfrentar os desafios da reforma da previdência permitirá uma trajetória sustentável das contas públicas, para benefício de todos. Caso esses desafios não sejam superados, porém, a trajetória explosiva no futuro resultará no agravamento da crise atual e problemas ainda maiores nos próximos anos (12). (FUG, 2015, p. 6, 11/12).

A partir dessas afirmações era possível interpretar que haveria tentativas de reforma na previdência, assim como efetivamente ocorreu. Num primeiro momento o governo Temer apresentou a Proposta de Emenda Constitucional 241 (PEC 241/2016)<sup>5</sup>, que congelava gastos em todas as políticas públicas por 20 anos. Esta postura do governo também estava embasada nas afirmações do documento da FUG (2015) e confrontava a atuação dos governos petistas, defendida pela FETRAF-RS. A redução de recursos nas políticas impactou diretamente na execução qualificada da FETRAF-RS. Mesmo assim, a federação apresentava dificuldades de mobilizar a base social para confrontar essa postura.

Conforme os dirigentes entrevistados, embora os enquadramentos interpretativos apontavam para uma postura de protesto contra o Estado e resistência às mudanças nas políticas públicas, o período após 2016 foi marcado mais por “retrocessos” do que por “avanços”. O entrevistado 3 compara a postura da FETRAF-RS na relação com as políticas públicas antes e depois do processo de impeachment. De acordo com ele,

A FETRAF sempre apostou muito nas políticas públicas, foi proponente de boa parte delas, ajudou a construir e executar. Teve uma maior proximidade com a habitação e o Pronaf, desde o crédito até o seguro agrícola, e as outras várias políticas de proteção ao agricultor como os programas de comercialização PAA e PNAE. (ENTREVISTADO 3, 2020, p. 2).

---

<sup>5</sup> PEC 241, conhecida como a proposta PEC do Teto de Gastos, previa o congelamento dos gastos públicos para 20 anos. Foi aprovada na Câmara dos Deputados em segundo turno no dia 25 de outubro de 2016. Ao ser encaminhada ao Senado se tornou PEC 55, foi aprovada em 13 de dezembro de 2016 e se tornou Emenda Constitucional 95 (EC95). Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/10/veja-perguntas-e-respostas-sobre-pec-que-limita-gastos-publicos.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Emenda\\_Constitucional\\_do\\_Teto\\_dos\\_Gastos\\_P%C3%BAblicos](https://pt.wikipedia.org/wiki/Emenda_Constitucional_do_Teto_dos_Gastos_P%C3%BAblicos). Acesso em: 13 set. 2021.

Já, depois do impeachment, entrevistado 3 (2020, p. 4) afirma que

A FETRAF tem questionado o desmonte das políticas públicas, mas tem tido dificuldade de fazer o enfrentamento neste momento, não porque a federação e os sindicatos não tenham intuito de fazer, mas porque a base parece não ter ânimo para buscar e fazer esse enfrentamento. Me parece que o orgulho dos agricultores não permite que eles vão para a rua enfrentar a situação.

De acordo com a citação do entrevistado 3, a FETRAF-RS tinha diferentes formas e intensidades de se relacionar com as políticas públicas, dependendo da proximidade que tinha com cada uma delas. O entrevistado 12 (2020, p. 5) afirma que “A relação da FETRAF era diferente para cada política pública, por exemplo na Habitação e PAA fazia execução direta, já para Pronaf e seguro agrícola era de orientação de como acessar, bem como de reivindicação e luta para ampliação de acesso”. Já o entrevistado 13 explica que no tema da previdência social, além de agregar como uma “conquista histórica” do movimento social, a FETRAF-RS prestava informações aos seus associados e encaminhava documentação para o acesso dos beneficiários, ficando para o Estado a exclusividade na execução desta política pública.

Os enquadramentos interpretativos sobre as mudanças que o governo Temer fazia sobre as políticas públicas influenciavam as pautas que eram apresentadas e os principais temas que deveriam ser confrontados. Assim, as afirmações dos dirigentes reproduziam mudanças nas pautas sobre as políticas públicas e como elas ganhavam maior espaço ou eram secundarizadas na agenda da FETRAF-RS no decorrer do tempo. Exemplos disso são a habitação rural e a reforma da previdência.

A política de habitação rural, que de acordo com Bolter (2015) era prioridade e tinha execução direta, perdeu espaço com a redução de recursos destinados aos programas e o abandono gradativo na execução por parte dos sindicatos. Nesta política pública, a FETRAF-RS, via cooperativa de habitação (COOPERHAF), deixou de ter o protagonismo e passou somente reivindicar recursos para execução e a continuidade dos programas existentes. Já a política da previdência social – que os sindicatos faziam defesa histórica como conquista sua, orientavam os seus associados sobre os direitos, intermediavam serviço junto ao INSS, mantinham uma atuação discreta e pouco destaque nas pautas de reivindicação –, passou a assumir a centralidade na agenda e ganhou destaque com o conjunto de mobilizações que a FETRAF-RS passou a fazer. Por entender que a Previdência Social era uma política pública “vital” aos agricultores familiares, a reforma da previdência proposta na PEC 247/2016 foi

tema de confronto entre a federação e o Estado e enfrentamento por parte do movimento sindical ao governo Temer.

Os dirigentes foram unânimes em afirmar que houve mudanças nas políticas públicas e na relação da federação com elas. Todos, também, foram unânimes em afirmar a importância das mobilizações realizadas pela federação, sindicato e base social na proposta de reforma da previdência social e tiveram a compreensão que isso contribuiu para impedir que essa política pública sofresse mudanças. Já do ponto de vista pessoal, cada dirigente interpretou quais foram as políticas públicas que mais foram afetadas com o corte de recursos. Os entrevistados 3 e 5 (2020) afirmaram que a redução dos recursos no PAA<sup>6</sup> teve maior impacto e foi determinante para que parte dos agricultores familiares deixasse de entregar seus produtos para o programa e, conseqüentemente, parasse de produzir alimentos. Se por um lado, os agricultores tiveram perdas na produção, a federação também teve perdas pois deixou de operacionalizar essa política, via suas cooperativas parceiras. Neste sentido, o impacto da diminuição dos recursos, resultavam em menos execução do PAA pela federação e, conseqüentemente, perda de espaço junto aos agricultores familiares.

Outros entrevistados, como 1, 6, 12, 13 e 15 (2020), compreendem que a política de habitação rural<sup>7</sup> foi a que teve maior impacto na execução pela federação e sindicatos. Em muitas circunstâncias, os sindicatos foram obrigados a parar com a execução em função da redução de recursos, ou de extinção dos programas por parte do governo federal. O comprometimento da execução da política habitacional para o meio rural, comprometeu o trabalho que vinha sendo realizado, e com essa ruptura também influenciou na relação com a base social. Exemplo disso são os números de execução feitas pela COOPERHAF. Dos

---

<sup>6</sup> Para confirmar essa afirmação, buscou-se o comparativo dos recursos investidos pelo governo federal dos anos de 2003 a 2018, nos programas executados pela CONAB. Os dados apresentados constam no APÊNDICE B - RECURSOS APLICADOS PELA CONAB NO PAA E ÍNDICE DE INFLAÇÃO DE 2003 A 2018. De acordo com Conab (2019), só levando em conta os recursos aplicados pelo governo federal em 2003, no Brasil foram investidos 81.541.207 e no Rio Grande do Sul 17.639.249. Em 2016 foram investidos no Brasil 197.576.718 e no Rio Grande do Sul 22.730.799, um aumento de 142,03% e 28,86 % respectivamente. Contrastando com esse aumento, de 2016 a 2018, o montante passou para 63.330.078 no Brasil e a 7.070.990 no estado do Rio Grande do Sul, ou seja, uma redução de aproximadamente 70% nos dois locais. Se a comparação for feita entre 2003 a 2018 houve redução no montante investido de 22,23% a nível de Brasil e aproximadamente 60% no Rio Grande do Sul, mesmo neste período tendo uma inflação acumulada de aproximadamente 95% (Disponível em <https://www.suno.com.br/artigos/inflacao-acumulada/>. Acesso em: 12 ago. 2020).

<sup>7</sup> Para comprovar o impacto da execução da política de habitação rural, a FETRAF-SUL, através da COOPERHAF, realizou 11.480 projetos de reformas ou de construção de casas novas no Rio Grande do Sul de 2001 a 2015. Durante este período, se destacou positivamente a execução qualificada nos anos de 2005 com 1.468 unidades, em 2008 com 1.729 e em 2009 com 1.556. Nos três anos anteriores ao impeachment, a execução desta política pública diminuiu significativamente passando de 957 unidades em 2013, 505 em 2014, 213 em 2015 e chegando a nenhuma execução em 2016. Nos anos posteriores não foi mais executada a política pública de Habitação rural. Os dados comparativos se encontram no APÊNDICE C – NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS EXECUTADOS PELA COOPERHAF/ FETRAF DE 2001 A 2017.

11.480 projetos executados no Estado do Rio Grande do Sul tanto de reformas como de construção de casas, nenhum foi executado a partir de 2016, ano do impeachment.

Já o entrevistado 9 interpreta que o fechamento de conselhos, como o Condraf, reduziu o debate e espaço de participação da federação e também teve papel determinante no enfraquecimento de políticas públicas relacionadas à agricultura familiar. Por fim, entrevistados 4 e 7 afirmam que a diminuição e falta de incentivo nas políticas públicas do PRONAF e do seguro agrícola, com aumento de juros e dificuldade de acesso aos programas fizeram com que muitos agricultores deixassem de acessar essas políticas. Neste sentido, os enquadramentos interpretativos da federação conflitavam com os da coalizão governante, que trilhava o rumo inverso da construção e defesa das políticas públicas feitas pela federação desde sua criação.

De modo geral, as afirmações anteriores demonstram que o conjunto de políticas públicas foi sendo reduzido e a implementação das mesmas por parte da FETRAF-RS ficou comprometida. Assim os dirigentes da federação foram moldando enquadramentos interpretativos de confronto ao governo e de resistência ao desmantelamento das políticas públicas<sup>8</sup>. Fazendo uma análise geral, o entrevistado 14 afirma que uma grande dificuldade encontrada pela FETRAF-RS na resistência às reformas das políticas públicas, propostas pelo governo, foi o foco da disputa. De acordo com ele, o maior confronto se deu na previdência social, mas nas demais, a FETRAF-RS não encontrava o foco, pois os programas e as políticas públicas foram “[...] escapando como água entre os dedos das mãos<sup>9</sup>” (ENTREVISTADO 14, p. 3). Para justificar tal afirmação, o entrevistado descreve o modo como o Governo Bolsonaro agia:

Ele ia acabando com os programas, tirando recurso ou modificando as leis e nós só ficávamos sabendo depois que tinha acontecido. [...] no governo do Temer, a gente sabia da maioria das coisas, já no governo Bolsonaro, quando a gente via já tinha medida provisória, já tinha sido revogado programa. (ENTREVISTADO 14, 2020, p. 3).

Outro aspecto que teve mudança na relação do movimento sindical da FETRAF-RS com as políticas públicas foi a forma de construção e implementação das mesmas. Nos governos de Lula e de Dilma Rousseff, a proximidade com a execução e implementação

---

<sup>8</sup> O conceito desmantelamento de políticas públicas foi utilizado por Bauren et. All (2012) para definir “um tipo específico de alteração de política, ou seja, o corte, a redução, a diminuição ou remoção completa de políticas existentes” (BAUER ET. All, 2012, p. v). Tradução Autor

<sup>9</sup> Expressão, comum entre os agricultores, utilizada para representar neste contexto que, apesar de todas as tentativas feitas, os protestos, o movimento sindical não conseguia “segurar a água” ou “segurar as reformas”.

facilitava o diálogo de construção das mesmas, embora já houvesse mudanças comparadas à forma com que se tratava no governo Lula. Porém, de acordo com entrevistado 5 (que também coordena uma cooperativa que atuava com PAA), depois do impeachment esse diálogo foi interrompido. Ele também faz comparativo sobre o antes e o depois do impeachment. Neste comparativo, ficou evidenciado uma situação de proximidade e execução de políticas públicas na gestão da presidente Dilma Rousseff para uma situação de protesto e reivindicação nos governos de Temer e Bolsonaro. De acordo com esse entrevistado

A FETRAF teve uma participação fundamental não só na construção e formulação das políticas públicas, mas também na execução. Tinha uma ligação direta na atuação da execução da política de habitação rural junto com a Cooperhaf. No próprio PAA e PNAE a gente trabalhou muito, e essas políticas ajudaram muitos agricultores e as entidades que recebiam esses alimentos mensalmente. [...] Na questão do PRONAF Mais Alimento, vai ficar na história do governo conceder dinheiro para comprar o carro e caminhonete e pagar em 10 anos com juros zero praticamente. (ENTREVISTADO 5, 2020, p. 2).

Já quanto ao período pós-impeachment, o entrevistado avaliou que a FETRAF-RS teve dificuldade de pautar, reivindicar e cobrar do governo a continuidade das políticas públicas. Embora continuasse a construir pautas junto a base social e apresentar ao governo federal, *“nós realizamos as jornadas de luta, mas não teve mais Mesa de Negociação para construção junto com o governo. Só apresentamos a pauta e esperava a resposta”* (ENTREVISTADO 5, 2020, p. 4). O entrevistado 5 aponta concordância com o entrevistado 14 de que a FETRAF-RS não encontrou o foco de disputa e as políticas públicas foram se perdendo. Ao citar a importância destas políticas, ele (entrevistado 5) expressou também certa passividade do movimento em aceitar isso.

Nós meio que aceitamos pacificamente o fim as políticas públicas que se deu da forma que não tinha mais recursos para isso, para aquilo. Mas nós meio que não mobilizamos para que fosse diferente ou que o governo mantivesse aquilo que a gente tinha conquistado tanto nas políticas públicas como nos programas, entre outros. Eu acho que a gente deveria ter tido uma posição mais firme perante o governo. A habitação é algo que nós não temos mais e ela é importante para os agricultores, a questão do PAA e PNAE [...] como garantia de o governo comprar esses alimentos eu acho que é importante [...] e a própria questão do crédito porque de certa forma está se diminuindo os recursos e aumentando o juro e a gente não percebeu que isso estava acontecendo (ENTREVISTADO 5, 2020, p. 4).

Essas comparações na relação da federação com as políticas públicas corroboram com as afirmações Conti (2016) de oportunidades e obstáculos. Por um lado, a FETRAF-RS, na relação com os governos Dilma e Lula, aproveitou a oportunidade executando as políticas públicas estando mais próxima de sua base social e consolidando sua imagem perante a

sociedade. Já, por outro lado, com a ruptura no regime e a retirada das políticas públicas, criaram-se obstáculos à vida sindical pela não execução e certo afastamento da base por parte da federação, bem como pela diminuição da visibilidade social da entidade, mesmo não desistindo da reivindicação e da resistência contra as mudanças.

De acordo com entrevistado 1, a ruptura e falta de diálogo se deu mais por parte do governo Temer do que pela omissão do movimento sindical e o espaço para negociação foi diminuindo a ponto de não ter mais agenda nenhuma com o governo Bolsonaro. Ainda segundo esse entrevistado “Isso contribuiu para que as políticas públicas fossem sendo asfixiadas e acabando pela falta de recursos financeiros.” (ENTREVISTADO 1, 2020, p. 2). Conforme esse entrevistado, “O entendimento do governo Bolsonaro era de que poderia ignorar as pessoas que votaram contra e as entidades que não o apoiaram, fazendo o que bem entendesse.”. Neste sentido, mesmo que houvesse a resistência de alguns setores e movimentos, não foi conseguido evitar a perda das políticas públicas sem conseguir fazer a reação.

O resultado da resistência política e confronto ao governo pela FETRAF-RS, no que tange as políticas públicas, foi de pouco avanço. Os constrangimentos à agricultura familiar e as oportunidades oferecidas ao agronegócio, mais que uma simples comparação, apresentam um comprometimento do governo Bolsonaro com setores do agronegócio, em função de que integram o núcleo da coalizão governante e constituem parte central da base de sustentação do governo no Congresso e na sociedade. Isso posto, pressupõe uma das justificativas do porquê os interesses e demandas da agricultura familiar saíram da agenda dos governos Temer e Bolsonaro, especialmente as políticas públicas

Se por um lado, os enquadramentos interpretativos dos dirigentes da federação apresentavam um diagnóstico de insatisfação com o dismantelamento das políticas públicas, por outro lado, ao analisar as pautas encaminhadas ao governo federal pela FETRAF-BRASIL (2016) e CONTRAF-BRASIL (2018, 2019, 2020) a partir de 2016, pode se perceber que elas apresentaram pouca novidade, mantendo praticamente os mesmos pontos de reivindicação, inclusive com a mesma numeração destes pontos em todos os anos. Só em 2019, que novamente a CONTRAF-BRASIL retoma a reivindicação da participação social na construção das políticas públicas e passa a reivindicar o reestabelecimento dos conselhos e a definição de cronograma permanente de negociação. De acordo com CONTRAF-BRASIL (2019, p. 6), era necessário

[...] Retomar os espaços de participação da construção de políticas públicas entre Governo e representações da sociedade civil, de forma a dar nova qualidade de cidadania e equidade na elaboração de suas políticas públicas; Retomar as atividades do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a partir da sua representatividade junto ao delegados e conselheiros que representam a diversidade do país em seus diversos segmentos sociais, assim como o espaço do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO.

Na relação com as políticas públicas, a FETRAF-RS, no curto espaço de existência (2014 a 2021), passou de uma relação de execução qualificada no governo Dilma (Conti, 2016), para uma relação de reivindicação no governo Temer, semelhante à década de 1990 (Favareto, 2006), e para uma posição de resistência à retirada das políticas públicas no Governo Bolsonaro. Neste sentido, o prognóstico de novas conquistas em políticas públicas foi colocado em questionamento por um depoente: *“Não sei se a gente vai conseguir conquistar algumas políticas novas, teremos que lutar para manter o que temos.”* (ENTREVISTADO 12, 2020, p. 2). Se por um lado os enquadramentos interpretativos apontavam a visão de confronto ao governo em relação às mudanças nas políticas públicas, por outro lado a não execução destas políticas colocou os sindicatos e a federação numa posição mais defensiva tanto na mobilização de sua base, como também no repertório de ação contra o governo.

Nas entrevistas realizadas com os dirigentes da FETRAF-RS não foram evidenciados posicionamentos divergentes entre si a ponto de apresentarem diferentes enquadramentos interpretativos na relação da federação com as políticas públicas. As análises das interpretações permitiram levantar a hipótese de que as dificuldades de reação se devem, em parte, à dificuldade de compreender o nível de reconfiguração do regime decorrente da eleição do Bolsonaro. Durante um tempo os atores políticos tentaram manter uma atuação adequada a um passado que já não existia mais. Houve uma espécie de “envelhecimento” de enquadramentos e repertórios, que não funcionaram mais frente à radical mudança de regime. Progressivamente, atores à direita e à esquerda foram percebendo que a disputa política havia se deslocado dos conflitos pelos resultados do jogo democrático, em direção a um conflito em torno da própria democracia.

A próxima seção será dedicada a análise da relação entre a FETRAF-RS e sua base social no período pós impeachment, que também reflete as mudanças nas relações estabelecidas tanto com Estado e regimes, bem como com as políticas públicas.

### 5.3 RELAÇÃO DA FETRAF RS COM A BASE SOCIAL APÓS 2016

Conforme já descrito no capítulo anterior, as relações da FETRAF-RS com sua base social foram influenciadas pela relação que a federação estabeleceu com Estado e as políticas públicas. Também, conforme já descrito em seções anteriores, a federação foi criada em um momento em que a relação com a base social estava fundamentada fortemente na execução das políticas públicas. Com as mudanças estabelecidas a partir do governo de Michel Temer, essa relação foi fortemente modificada, em função das restrições e reformas nas políticas públicas.

Antes mesmo da criação da FETRAF-RS em 2014, o conjunto de dirigentes sindicais vinculados ao sindicalismo rural do RS realizou vários debates, cujo objetivo era subsidiar e preparar a realização do I congresso da Agricultura Familiar do RS, que ao final criaria a Federação estadual, em agosto daquele ano. Dentre os desafios, estava a preocupação com diversos temas, como a relação da nova federação com sua base social. Esse conjunto de debates (oito seminários) produziu dois documentos que balizavam a atuação da nova federação, sendo que o primeiro continha as propostas de resolução para o I Congresso da Agricultura Familiar do RS e o segundo era o acúmulo de todos os seminários e que constam, ainda hoje, como as principais referências da FETRAF-RS. Nos dois documentos ficava explícita a preocupação tanto da relação com sua base social, os agricultores familiares, bem como, qual o trabalho e organização de base social a federação deveria realizar.

A preocupação sobre a relação que a federação deveria estabelecer com sua base social foi materializada ao final do I Congresso da Agricultura Familiar do RS, com a aprovação das resoluções, dentre as teve destaque a afirmação de que a prioridade deveria ser “Organizar a base, nas comunidades, pois o desenvolvimento, para a agricultura familiar, deve concretizar-se onde as famílias moram e trabalham.” (FETRAF-RS, 2014 a, p. 3). Naquele congresso foram aprovados três eixos centrais de atuação da nova federação: eixo da luta, da organização e da representação da agricultura familiar, sendo que a relação com a base social estava prevista no eixo da organização. Para além da prioridade que seria dada ao trabalho e relação com a base social, foi apontada a forma que se daria essa organização que era “[...] de base e na base como metodologia de construção coletiva e envolvimento dos

sujeitos”<sup>10</sup> (FETRAF-RS, 2014 a, p. 4). Por esses elementos apontados, a FETRAF-RS mostrava a necessidade e a importância que teria o “trabalho de base” a ser feito.

No II Congresso da FETRAF-RS<sup>11</sup>, em 2017, portanto posterior ao impeachment da presidente Dilma, a relação com a base social foi novamente discutida e, os enquadramentos interpretativos referente ao tema mantinha o entendimento de que ela (relação com base social) era essencial no fortalecimento do sindicalismo e da agricultura familiar. Entre os principais prognósticos daquele congresso, foram apontados como prioritários:

Retomar a organização política a partir do diálogo e trabalho com base e sociedade [...] Retomar a formação de base e dirigentes com ênfase no aspecto político [...] É necessário ter um processo de comunicação que dialogue com base e mostre a disputa de projeto de sociedade suficiente para gerar a indignação e envolver o máximo de trabalhadores na luta. (FETRAF-RS, 2017, p. 2).

Se por um lado foram apontados alguns desafios na relação com a base social, por outro lado o II Congresso FETRAF-RS também apontou algumas linhas de atuação no mesmo campo que seriam priorizadas a partir do ano de 2017.

Para enfrentar o atual modelo e propor organização, políticas, lutas e garantir novas conquistas é necessário um novo sindicalismo, baseado na organização sólida de base, tendo os agricultores como sujeitos desta organização. [...] O Fortalecimento da FETRAF RS passa pelo fortalecimento da organização de base, organização dos sindicatos, das regionais, como atores regionais e locais capazes de intervir no processo com debates, proposições de pautas, mobilizador, articulador das principais lutas e implementador das conquistas. [...] O II congresso aprova a prioridade na organização sindical, observando a implementação de processos articulados de organização de base via mutirão permanente, reorganização de coletivos de jovens e mulheres, organização de aposentados e da prestação de serviços eficaz. (FETRAF-RS, 2017, p. 3/4).

Tanto nos desafios, bem como nas prioridades identificados pela FETRAF-RS, foi possível perceber que os enquadramentos interpretativos do conjunto dos dirigentes foram sendo moldados a partir da nova conjuntura vivida à época. Quanto ao trabalho e à organização de base, esses enquadramentos refletiam semelhanças com as elaborações ainda dos anos de 1990, mas na forma de relação com a base, nota-se nitidamente a migração do entendimento da execução das políticas públicas (prevalecente antes do processo de impeachment em 2016) para um olhar mais interno na elaboração das pautas, na organização

---

<sup>10</sup> Organização de base entendida como os instrumentos que se criaria, grupos de produção, comunidades, grupos de estudos e organização na base entendida como as ações junto aos associados, com exemplo reuniões nos grupos ou comunidades, visita as famílias.

<sup>11</sup> Já que o I Congresso de 2016 foi proforma com objetivo único de prorrogar o mandato até 2017, não tendo elaborações e nem sistematizações de tal evento.

sindical, com prioridade para a criação ou continuidade dos coletivos de mulheres e jovens, aposentados, formação política de seus quadros e base social e, também, migração para a qualificação dos serviços prestados, como mais adiante será discorrido.

Essa mudança de postura na atuação da federação, conforme já descrito anteriormente, deve-se à relação estabelecida entre o sindicalismo e Estado, a partir do novo regime implementado a partir de 2016, mas também às mudanças ocorridas na base social, tanto no entendimento do papel do sindicalismo, bem como na “estrutura da base social”, com envelhecimento e esvaziamento do meio rural. Essas afirmações sobre as mudanças nas características da base social estão muito presentes nos depoimentos dos dirigentes entrevistados. De acordo com entrevistado 2, as mudanças ocorreram tanto na migração da área rural para os perímetros urbanos; na estruturação socioeconômica das famílias, que adotaram a verticalização ou a especialização da produção e/ou construíram um complexo maior de instalações e adquiriram maquinários; bem como no pensamento que foi sendo moldado nos últimos anos, que o sindicato não se faz mais necessário.

Nós temos um povo mais urbanizado, um povo que deixou a propriedade e foi para a cidade e temos um povo que conseguiu se estruturar e organizar na propriedade com as políticas públicas lá atrás no governo Lula e Dilma. São os agricultores mais estruturados, que muitas vezes entendem que ele não precisa mais do sindicato. Nós temos uma base bastante diferente dos anos de 1990. (ENTREVISTADO 2, 2020, p. 7).

Além deste conjunto de mudanças, outro fator que influencia a relação entre o sindicalismo e sua base social, de acordo com entrevistado 2 é a diminuição do número de famílias que permaneceram no meio rural ou na redução membros do grupo familiar. O entrevistado 1 descreve melhor essas mudanças “*Hoje às propriedades rurais são de duas ou três pessoas no máximo, e isso também muda muito o jeito de organização do trabalho, a participação no sindicato e a capacidade de participação nas mobilizações e lutas.*” (ENTREVISTADO 1, 2020, p. 7).

Com a reconfiguração das famílias da agricultura familiar, o entrevistado 1 caracterizou alguns tipos de agricultores familiares que foram se constituindo no decorrer das últimas duas décadas e que, cada grupo, tem ou estabelece sua forma de relação com o sindicato e conseqüentemente a relação do sindicato ou federação com essa base se dá de forma diferente.

Temos aqueles agricultores que praticamente moram no interior, às vezes tem uma pequena área de terra que produz pra si ou arrenda suas terras; nós temos bastante aposentados que moram no meio rural, mas que não exerce atividade; nós temos os que vem se qualificando se profissionalizando em vários setores desde a questão da

fruticultura, leite e grãos e temos aquele agricultor um pouco mais consolidado na integração. (ENTREVISTADO 1, 2020, p. 7).

Ainda de acordo com entrevistado 1, as formas destes agricultores se relacionarem com o sindicato são diferentes. Para as famílias menos estruturadas financeiramente, a relação da base social com sindicato está associada a fatores como o fim das políticas públicas e a diminuição de membros da família. Segundo ele, “*Tu não tens mais um conjunto de políticas públicas para serem implementadas e isso muda a relação com a base.*” (ENTREVISTADO 1, 2020, p. 7). Estas afirmações permitem a interpretação de que os sindicatos e a federação perderam o papel de mediação no acesso às políticas públicas, que foi central no período anterior. Ainda de acordo com o entrevistado, a relação entre associados mais consolidados e seu sindicato esteve mais relacionada à resolução de demandas conjunturais, ou atendimento das expectativas nas pautas específicas para cada setor ou cadeia produtiva.

De modo geral, os enquadramentos interpretativos acerca da intervenção nas políticas públicas era que elas respondiam aos interesses e demandas dos agricultores e, assim, conquistá-las tenderia a construir ou fortalecer o vínculo com a base social. Conforme discorrido na seção anterior, muitas políticas foram conquistadas e parece que esse vínculo se fragilizou. A base social, em parte, passou a se identificar (ao menos eleitoralmente) com a direita. A partir desta análise é possível apontar alguns questionamentos, tais como: teriam os enquadramentos interpretativos da FETRAF-RS apresentados limites no diagnóstico ou prognóstico e tendenciados a reduzir as políticas públicas executadas na base social a uma questão de interesses? Será que a direita não teve uma interpretação mais produtiva ao enfatizar a dimensão emocional e moral da política? E, ainda, será que a desconexão entre religiosidade e política, que foi central na construção do sindicalismo rural, não é um dos processos centrais para os obstáculos na relação com a base? E a mobilização da religiosidade não foi um elemento estruturante do apoio à direita?

Para além das alterações que a base social sofreu ao longo dos tempos, um retrato mais recente que configura as relações atuais que se estabelecem entre agricultores e o sindicalismo foi a mudança na conjuntura política, onde as pautas da federação confrontam com regime construído pelo governo federal, capitaneado por Jair Bolsonaro. Embora a base social concorde com a pauta do sindicalismo, em grande medida essa mesma base votou e elegeu o presidente da república e não se dispõe a estar nas ruas lutando contra o governo.

A Tabela 1 abaixo demonstra a comparação nas eleições nos anos de 2010 e 2018 entre os candidatos mais próximos ao sindicalismo ou de “esquerda” (Dilma/Haddad) e os candidatos historicamente combatidos pelo movimento sindical, ou de “direita”

(Serra/Bolsonaro). Os dados demonstram claramente a migração de votos “da esquerda para a direita” nestes municípios, com exceção de Tenente Portela onde os dois espectros perderam eleitores. Nos demais municípios, a migração foi muito significativa, sinalizando que Jair Bolsonaro angariou votos da agricultura familiar e, conseqüentemente, pode-se deduzir que muitos eram associados do sindicato. De acordo com Matos (2015), isso pode acontecer em função de alguns movimentos sociais perdem o poder de oposição e, em consequência, sua base social pode se “alienar” e apoiar o poder existente, pois as pessoas “comuns” fazem interpretações diferentes dos líderes e podem assimilar as interpretações das elites.

**Tabela 1 - Comparativo de votação em municípios de atuação da FETRAF-RS, nos anos de 2010 a 2018**

MUNICÍPIOS	ARATIBA	GETULIO VARGAS	SANANDUVA	SÃO JOAO DA URTIGA	TENENTE PORTELA	TRES ARROIOS
ANO 2010						
VOTANTES	5.002	10.795	10.626	3.426	8.463	2.231
DILMA ROUSSEFF	2.414	3.763	4.453	1.673	4.409	1.136
JOSE SERRA	1.921	5.625	4.770	1.123	3.188	806
ANO 2018						
VOTANTES	5.327	10.840	11.034	3.568	8.042	2.131
JAIR BOLSONARO	2.457	6.459	6.688	1.511	3.092	1.076
FERNANDO HADDAD	1.849	1.879	2.257	1.196	3.122	542
DIFERENÇA						
DILMA - HADDAD	-565	-1.884	-2.196	-477	-1.287	-594
SERRA - BOLSONARO	536	834	1.918	388	-96	270

Fonte: Adaptado de Tribunal Regional Eleitoral – RS (2021)

De acordo com o entrevistado 9, a eleição de Bolsonaro se deu por diversos fatores, inclusive os movimentos de 2013 que desgastavam o governo e, o mesmo, não conseguia reagir e “virar o jogo”. Aquelas mobilizações “arranharam” a imagem do governo e do PT a frente do governo. Já, de acordo com entrevistado 3, a simpatia da base social da FETRAF-RS pelo candidato Bolsonaro se dava pelo desgaste dos governos petistas, a imagem associada à corrupção e a posição extremista [representada pelo Bolsonaro] era uma alternativa para acabar com essa corrupção. De qualquer maneira o cenário político era um fator que influenciava na relação da FETRAF-RS com a sua base social. Por outro lado, os fatores de mudanças demográficas, socioeconômicas e políticas também foram motivo de preocupação por parte dos dirigentes da federação.

Na interpretação dos dirigentes entrevistados, não havia divergência no diagnóstico da função do sindicato e federação no trabalho de base, porém, estas vinham a tona quando do apontamento de prognóstico e repertórios de ação junto a base social. Neste sentido, ao menos três dimensões de atuação junto a base social encontravam-se e encontram-se [pois até o

momento não foi superado] presentes e, de certa maneira, confrontam-se em debate explícitos ou em ações implícitas<sup>12</sup>: uma posição que sustentava como prioridade a luta política, mobilização, enfrentamento ao governo e ao desmonte do Estado, mesmo com as adversidades políticas do período pós 2016; outra que defendia a organização interna tendo como prioridade a formação política e organização por grupos específicos; e, uma terceira que defendia uma retenção maior das ações de organização e enfrentamento político para uma prática de prestação de serviço. Para cada tipo de interpretação, se estabelecem formas diferentes de relação com a base social.

De modo geral, a unanimidade dos entrevistados defendeu que a função sindical é de organização da categoria, representação política e prioritariamente deveria atuar na luta política, conforme prevê as deliberações do II congresso da FETRAF-RS. Mesmo assim, o entendimento da maioria dos entrevistados é de que essas dimensões de atuação, na relação da federação com a base social, são complementares e podem ser adotados concomitantemente. Na maioria dos casos, as divergências se deram na intensidade e prioridade que cada uma ganhou no período de “regressão democrática”.

De acordo com o depoente entrevistado 1, “Os sindicatos precisam atuar no conjunto de dimensões, nós precisamos nos preparar para estar fazendo um trabalho com a base e estar mais próximo dela.” (ENTREVISTADO 1, 2020 p. 9). Outro depoente entende que “Os três pilares são fundamentais, embora a prestação de serviço tem tido dificuldade de contribuir com a luta política.” (ENTREVISTADO 3, 2020, p. 6). Este depoente explicita melhor o seu entendimento na relação dicotômica entre escolher uma ou outra dimensão de atuação.

A função principal e primordial para a FETRAF-RS é politizar, informar e conscientizar no sentido de organizar os agricultores e os associados, mas também de reivindicar direitos, reivindicar políticas públicas, a manutenção delas ou criação de novas e, também, lutar na defesa de projeto de democracia. Sempre que possível prestar um serviço de qualidade para atender as demandas dos agricultores, mas em segundo plano isso. Entendo que a prioridade número um é de organizar e lutar. (ENTREVISTADO 3, 2020, p. 6).

Esta última afirmação reforça a interpretação que defendia como prioridade o papel político da federação. Embora a afirmação de defesa desta dimensão de atuação seja incisiva e deixava para o segundo plano a prestação de serviço, dialogava com afirmação de que as divergências se dão na prioridade e não na exclusividade de um ou outra. Já o entrevistado 2 (2020), que também defende a dimensão de luta, mobilização e enfrentamento, interpreta de

---

<sup>12</sup> Não aparecem nos debates, mas na prática é operacionalizado pelos dirigentes tanto a nível de FETRAF-RS, quanto nos sindicatos.

que para ela acontecer se faz necessário “[...] ter uma relação sólida com a base, caso contrário não conseguiremos fazer o enfrentamento ao governo. ” (ENTREVISTADO 2, 2020, p. 8). Ainda afirma que é preciso repensar a função sindical e o papel do sindicato retomando a relação com a base, pois “Quem nos sustenta política e economicamente é a base. ” (ENTREVISTADO 2, 2020, p. 8). Para o entrevistado, o papel do sindicato

É organizar a base, construção da luta e fazer o enfrentamento. Precisamos resgatar o papel da organização sindical, pois quem quiser continuar sendo sindicato tem que resgatar este verdadeiro papel do sindicato, que é de base, de trabalhar a organização da base, de fazer a formação sindical, de fazer um enfrentamento, de fazer a construção da pauta e a luta, pois esse é um princípio nosso do novo sindicalismo. (ENTREVISTADO 2, 2020, p. 8).

Conforme já descrito nas seções anteriores, no campo de protesto e confronto aos governos, no período pós 2016, a FETRAF-RS fez várias mobilizações e conseguiu envolver a base social, principalmente em relação ao tema da previdência social. O sindicato estabeleceu resistência construindo uma narrativa junto a sua base social e à sociedade em geral e constituiu acampamentos de agricultores familiares na beira das rodovias tendo objetivo a manutenção de direitos conquistados na Constituição Federal de 1998.

Se por um lado a defesa do papel do sindicalismo e a função da FETRAF-RS continuava sendo a de atuar na linha política e não houvesse divergência explícita, por outro lado a mudança de regime a partir de 2016 tem apresentado uma série de obstáculos (Conti, 2016). Exemplo disso são as afirmações de outro entrevistado, que considera o período difícil para fazer mobilização social, pois a base social não está ciente da necessidade destas mobilizações. Conforme o entrevistado, antes do governo Temer “Parecia que era mais fácil, hoje as pessoas têm medo e por isso dizem que não adianta fazer mobilização [...] quando a gente fala em fazer mobilização para reivindicar as nossas pautas, os agricultores não se dispõem, não estão disponíveis. ” (ENTREVISTADO 7, 2020, p. 9).

Se a dimensão da luta e enfrentamento foi apontada como prioridade, da mesma forma a dimensão de organização e formação política também foi identificada como uma necessidade, porém igualmente apresenta um conjunto de limites. Dentre os limites apontados pelos entrevistados, está a condição que muitos dirigentes assumem o sindicato, muitas vezes sem a devida preparação, sem entender como os processos acontecem no sindicato e federação. Para corroborar com essa afirmação, o entrevistado 1 (2020, p. 9) discorre

As lideranças que assumem o sindicato não passaram por processos de formação e de capacitação. Quando assumem o sindicato têm dificuldade de compreensão do conjunto de questões e isso dificulta muito para nós fazer a nossa organização e a

luta, nos fortalecer enquanto organização e isso é uma questão que nós precisamos pensar.

Para suprir essa demanda na relação com a base social, de acordo com esse entrevistado era necessário “Fazer um processo de formação e capacitação para novas lideranças. ” (ENTREVISTADO 1, p. 9). Neste sentido, a FETRAF-RS buscou promover iniciativas de formação de lideranças, com metodologia multiplicadora<sup>13</sup> para base social, no período de 2018 a 2019, em âmbito estadual e nos sindicatos. Entre os principais cursos de formação podem ser citados:

- a) Projeto de Formação “Terra Solidária” com democracia, agricultura familiar e sindicalismo, para dirigentes e lideranças sindicais entre 2018 e 2019, realizado em cinco regiões de atuação e com oito etapas;
- b) curso multiplicadores de conhecimento – 2<sup>a</sup> edição, específico para mulheres, realizado na região do Alto Uruguai no ano de 2018, desenvolvido em cinco etapas, com público de 25 mulheres;
- c) curso multiplicadores de conhecimentos na Agricultura Familiar – 3<sup>a</sup> Edição, realizado no ano de 2019, em cinco regiões de atuação da FETRAF-RS e desenvolvido em 6 etapas.

Na dimensão de prestação de serviços, entrevistado 8 (2020) entende que a “Essa questão é sempre bastante polêmica, mas ela é importante porque de certa forma você traz o agricultor para dentro do sindicato e ele percebe que você tem um trabalho. ” (ENTREVISTADO 8, 2020, p. 9). De outra parte, o entrevistado 7 também corrobora com essa visão e afirma que “A gente tem que fazer, desenvolver o trabalho de prestação do serviço para manter o sindicato, e os associados também querem isso. ” (ENTREVISTADO 7, 2020, p. 9). De acordo com entrevistado 5, outra necessidade na relação com a base social diz respeito à qualificação da prestação de serviço: “Quando o agricultor precisa de algo, ele vai no sindicato e, além de ser atendido, vai ficar satisfeito com um trabalho de qualidade” (ENTREVISTADO 5, 2020, p. 6). Outro entrevistado entende que a prestação de serviços tem se tornado uma espécie de “válvula de escape”, ou seja, motivo para os dirigentes e funcionários do sindicato justificarem a sua ausência em debates políticos, em processos de formação e em ações de lutas e mobilizações: “Quando a federação organiza processo de

---

<sup>13</sup> O termo utilizado de multiplicadores faz referência a que os participantes dos cursos de formação, depois de passarem por etapas ou curso, precisam multiplicar o conhecimento, ou facilitar o processo de transmissão do conhecimento adquirido a outras pessoas da família ou da comunidade.

formação para dirigentes, o pessoal não vai e isso está muito atrelado ao seu dia a dia da prestação de serviços.” (ENTREVISTADO 7, 2020, p. 9).

De acordo com entrevistado 12 (2020), mesmo o novo sindicalismo tendo se fortalecido na crítica ao assistencialismo e na afirmação de um trabalho de base, na relação de conscientização dos trabalhadores, na formação política para enfrentamento de classe social, o sindicalismo da CUT e da FETRAF-RS nunca conseguiram se libertar da prestação de serviços, que nos últimos anos, tem se fortalecido, ampliado e qualificado. Já de acordo com o entrevistado 14 (2020), mesmo os sindicatos prestando serviços, há uma concorrência com escritórios, prefeituras e Emater, o que acaba fazendo que muitos agricultores deixem de procurar o sindicato. Segundo ele, “Só quando dá um problema de aposentadorias ou no Imposto Territorial Rural que muitos agricultores voltam para o sindicato, ou outras questões.” (ENTREVISTADO 14, 2020, p. 6). Por isso, ele justifica que o sindicato não pode concentrar sua atuação na prestação de serviços “esperando” o associado chegar no sindicato, mas precisa priorizar a relação direta com o associado.

Como já descrito no capítulo anterior, uma das formas históricas de trabalho e relação com a base social foi o mutirão da agricultura familiar, que compreendia visitas nas propriedades e reuniões nas comunidades com objetivo de criar consciência, discutir os problemas, preparar as pautas e convocar a categoria para as lutas gerais ou específicas. Normalmente esse processo era realizado entre os meses de janeiro a maio. De acordo com entrevistado 10 (2020), essa metodologia criava consciência e atraía o agricultor, mas no decorrer dos últimos anos exigiu mais dos dirigentes, principalmente “No poder argumentativo e de como lidar com as adversidades de pensamento dos agricultores familiares.” (ENTREVISTADO 10, 2020, p. 6), ou mesmo com questionamento ao papel do sindicalismo a partir do advento do governo Bolsonaro e o cenário político constituído. Ainda de acordo com esse entrevistado, o momento é de mais perguntas e dúvidas do que de afirmações quanto à relação com a base social. A comprovação da dúvida fica evidente quando foi perguntado como a FETRAF-RS deveria estar atuando em relação à base social e os principais pontos e ações que a FETRAF deveria estar trabalhando a resposta foi categórica “É uma pergunta que não tenho resposta.” (ENTREVISTADO 8, 2020, p. 9).

Outro elemento que, de certa maneira, modificou essa dinâmica de visitas em casa e reuniões nas comunidades foi a pandemia da Covid-19 que estabeleceu o distanciamento social. De acordo com entrevistado 14 (2020), a relação com o associado ficou bastante dificultada e prejudicada com a pandemia, “As únicas formas de relação com a base social que restaram são os programas de rádio, quando o associado vem até o sindicato, o telefone e

as redes sociais. ” (ENTREVISTADO 14, 2020, p. 5). Mas, ainda de acordo com este entrevistado que é dirigente de um sindicato municipal, as dificuldades de comunicação com a base social através de telefone e internet são grandes, pois embora as empresas digam que estão sendo feitas melhorias para o meio rural, a realidade é outra. De acordo com entrevistado 14 (2020, p. 6) o sinal de telefone e internet, “Estão piores que há 10 anos atrás, pois as empresas que trabalham com isso, não tem interesse em melhorar os serviços no meio rural, uma vez que são poucas as famílias que usufruem e o custo benefício para empresas não compensam. ”. Ele aponta, inclusive, que essa é uma reivindicação histórica e um ponto de pauta que gera o diálogo entre sindicato e base social.

Em relação à temática das redes sociais, vários depoentes citaram como uma nova forma de comunicação que se fortaleceu durante a pandemia, mas ao mesmo tempo um desafio. Por um lado, entendem que essa forma de comunicação favorece o público mais jovem da FETRAF-RS e, por outro lado, apresenta limitações pelas dificuldades que os associados de mais idade têm de operar com elas. Embora na maioria dos casos as afirmações são genéricas, o entrevistado 8 (2020) aponta que grande parte das famílias na agricultura familiar já dispõe de aparelhos de telefones e redes sociais, embora corrobore com entrevistado 14 (2020) que a qualidade de internet e telefone no interior “deixa muito a desejar” e acrescenta que o custo cobrado por esses serviços é muito elevado.

Mesmo assim, o entrevistado 8 (2020) defende que o sindicalismo precisa inovar e pensar melhor no uso destes canais, e que os mesmos sirvam para uma comunicação mais aprimorada com a base social. De acordo com ele,

Precisamos ter uma plataforma de comunicação com a base, onde o associado possa fazer a pergunta de casa para a secretária ou dirigente do sindicato e na mesma noite ter uma resposta. No dia que sair uma notícia importante, todo o associado tenha essa notícia no seu telefone, ao invés de ficar olhando asneira. [...] Essa mudança precisa acontecer e acho que essas ferramentas digitais precisam se mais utilizadas, pois é outro momento que estamos vivendo (ENTREVISTADO 8, 2020, p. 9).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Importante ressaltar que as redes sociais, dentro da FETRAF-RS, foram sendo incorporada de forma lenta e gradual. Inicialmente houve resistência de um conjunto grande de dirigentes, que aos poucos foram cedendo espaço e com os debates foram sendo incorporadas no cotidiano do sindicalismo. Inicialmente a comunicação, que era quase que exclusividade via jornal e rádio, incluindo a criação de um canal de rádio próprio ainda na FETRAF-SUL, foi migrando para utilização do Facebook e a publicação de matérias e eventos. Posteriormente a adoção do WhatsApp como forma de relação direta com a base social rede social. Mais recentemente, pós pandemia do Covid-19, foram qualificadas e intensificadas a utilização das redes sociais como Facebook, com notícias mais seguidas, realizações de lives, transmissão ao vivo de eventos e mobilizações e WhatsApp, com a criação de listas de transmissão para envio de notícias e informações para os associados. Também foram adotadas outras formas de comunicação da FETRAF-RS com a base social, exemplos da utilização de aplicativos como ZOOM e MEET que permitiram a comunicação a distância e em tempo real em reuniões, seminários, assembleias, conferências, congressos e espaços de formação.

De uma maneira ou de outra, a relação social do sindicato e a base e o próprio trabalho de base foi fortemente influenciada no período de regressão democrática. De um lado, por elementos inerentes ao próprio impeachment e as suas consequências políticas, de outro lado, por elementos da própria conjuntura vivida nos últimos anos, como avanço de acesso e uso de redes sociais e o advento da pandemia da Covid-19 e, por fim, pelas características da própria base social, como o esvaziamento e envelhecimento do meio rural, mas também com a forma de interpretar a relação com todas as mudanças ocorridas. Todas essas questões estão colocadas como desafiadoras para o campo dos dirigentes sindicais entrevistados, porém os mesmos apresentam muitas dificuldades de apontar um caminho ou caminhos para uma melhor forma de relação do sindicalismo com a base social.

Ao abordar a atuação da FETRAF-RS a partir do impeachment em 2016 e do período de regressão democrática e das relações estabelecidas pela federação com Estado, as políticas públicas e a base social, pode-se afirmar que essas interfaces foram fortemente impactadas e alteradas. Na questão relacionada ao Estado, com o impeachment e o estabelecimento de um processo de “regressão democrática” foi rompido o processo de “cooperação conflituosa” e estabelecido novamente uma relação de conflito e confrontos. Embora os enquadramentos interpretativos da FETRAF-RS em relação aos governos Temer e Bolsonaro apontaram repertórios de confronto e contestação, cabe salientar que podem ser considerados regimes diferenciados entre eles. O período do governo Michel Temer, pode ser comparado aos governos do final da década de 1980 e início da década de 1990, onde se apresentavam características majoritárias de democracia confrontacional. Já no governo Bolsonaro, apresentou-se características de um governo “populista, autoritário e conservador” com aprofundamento da regressão democrática. Na questão das políticas públicas, as relações de execução qualificada, por parte da federação, deram lugar a uma postura de reivindicação e resistência as mudanças. E com a base social as relações também foram alteradas, em consequência das relações estabelecidas com Estado e com as políticas públicas, do esvaziamento do meio rural, das novas formas de relacionamentos via rede social e da própria pandemia que obrigou um distanciamento social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao iniciar esta pesquisa de análise da atuação da FETRAF-RS, a partir da mudança de regime em 2016, e suas relações estabelecidas com Estado, políticas públicas e base social partiu-se do pressuposto que haveria a construção de diferentes enquadramentos interpretativos por parte dos dirigentes e que estes quadros direcionavam para três linhas de atuação da federação: uma linha de confronto aos governo, outra linha de retração do confronto e da adoção de atuação mais formativa e organizativa, e, uma terceira, que tenderia a intensificação da prestação de serviços em detrimento das outras duas. A hipótese levantada foi sendo confirmada no decorrer do estudo, porém as linhas de atuação não se apresentavam de forma conflituosa entre si, mas sim foram utilizadas de forma complementar e simultânea.

A utilização dos conceitos de regimes, repertórios de ação e enquadramentos interpretativos foram fundamentais para a compreensão de como se deram as relações entre sociedade civil e Estado. A partir da conceituação destes referenciais teóricos, foi possível perceber que no decorrer da história do movimento sindical, os enquadramentos interpretativos foram sendo moldados a partir do diagnóstico de cada regime (oportunidades e constrangimentos) e um prognóstico de ação elaborado pelos dirigentes sindicais. O embasamento para as modificações dos enquadramentos interpretativos foi influenciado pelas modificações de regimes e das coalizões governantes que estiveram no comando do Estado. As modificações de enquadramentos interpretativos também alteraram o repertório de ação da FETRAF-RS em relação ao governo, bem como na relação com sua base social.

Para melhor elucidação do resultado da pesquisa e atender aos objetivos do trabalho de análise dos enquadramentos interpretativos da FETRAF sobre a relação do sindicalismo com o Estado, com as políticas públicas e com a base social, foi necessário retroceder, mesmo que de forma não muito profunda, até o surgimento do “sindicalismo oficial”, em meados da década de 1960. Este exercício permitiu a visualização de como as relações foram sendo modificadas durante todo o período da história. Também para melhor elucidação, foi elaborada o Quadro 2 que retrata as transformações na relação entre o movimento sindical com Estado, políticas públicas e base social.

No período que vai de 1964 a 1980 (aproximadamente), o sindicalismo oficial estava representado por um único ator social denominado CONTAG. Durante aquele período, se estabeleceu no Brasil a denominada ditadura militar, com a alçada ao governo do Brasil a coalizão governante dos militares, estabelecendo um regime antidemocrático. Também, neste período, se estabeleceu no Brasil um processo de repressão à sociedade civil/movimentos

sociais e muitos “líderes” sindicais e políticos foram perseguidos, torturados, exilados e/ou mortos. A CONTAG, recém-criada, também teve a intervenção por aquela coalizão governante. Os enquadramentos interpretativos dos dirigentes à época acabaram direcionando a ação sindical que era de protesto e confronto ao Estado, para um processo de submissão e obediência. Ainda naquele período, o movimento sindical esteve excluído dos acessos as políticas públicas. Em contrapartida, com uma estrutura de oportunidade na prestação de serviços de saúde e previdência social, o sindicalismo do meio rural estabeleceu sua relação com a base social basicamente através do assistencialismo.

No período subsequente, que vai até 1994, entra em cena outro ator social de atuação do sindicalismo rural. Com a criação da CUT e as críticas ao modelo sindical vigente, os rurais da CUT e, posteriormente, o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) se constituem em antagonismo a essa atuação. Naquele período, embora a coalizão militar ainda comandou o Estado por um tempo, iniciou-se um período de abertura democrática com a volta de eleições diretas para Presidente da República e a publicação de nova constituinte. Este período de flexibilização da ditadura militar e o processo de abertura democrática, pode ser caracterizado como um regime representacional de democracia confrontacional, ou seja, ainda prevalecia um regime no qual o acesso ao Estado pelos movimentos sociais era restrito. Os enquadramentos interpretativos apontavam para um repertório de ações mais conflituosas na relação com Estado e uma demanda maior de políticas públicas. Também os enquadramentos interpretativos apontavam uma mudança na relação com a base e o assistencialismo, que foi prática do período anterior, aos poucos perde espaço pelos questionamentos e o movimento sindical inicia uma relação com a base social a partir da conscientização, organização e mobilização.

No período que vai de 1995 a 2002, o movimento sindical rural ganhava um novo ator, a FETRAF-SUL. Fruto do debate que iniciou ainda na década de 1980, essa articulação de sindicatos da Central Única dos Trabalhadores constitui uma federação no Sul do país que desempenhou por algum tempo, um papel de representação nacional. Naquele período foram identificadas características de um regime representacional de democracia cooptativa no primeiro mandato do presidente FHC, em que o movimento sindical tinha acesso ao governo, porém nas formas por ele estabelecidas. Aos poucos aquele regime foi sendo transformado e, no segundo mandato do presidente FHC, já apareciam características de regime representacional de democracia deliberativa. Os enquadramentos interpretativos apontavam para uma nova relação com o governo, influenciadas pelo contexto da coalizão governante. Os repertórios de protesto e confronto ganham novos contornos e, embora o movimento

sindical mantivesse suas ações de enfrentamento aquele governo, os dirigentes se moviam no sentido de se aproximar do Estado reivindicando um conjunto de políticas públicas e participação em espaços institucionais, de modo que se pode afirmar que o movimento sindical teve uma experimentação de “inserção periférica” ao Estado. Embora a FETRAF-SUL mantivesse uma interpretação de que suas ações deveriam fazer o confronto com o governo, também iniciava uma experimentação de arrefecimento da luta e de atuação no espaço institucional para a conquista das suas pautas. Neste sentido mantinha sua relação com a base social a partir da organização dos agricultores e a mobilização sempre que necessária.

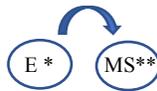
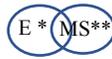
Já o período dos governos democráticos e populares, que os governos de Lula e Dilma estiveram à frente do Estado, foi marcado no sindicalismo pela consolidação da FETRAF-SUL, da FETRAF-BRASIL e, ao final do período, pela criação da FETRAF-RS. Naquele período marcado pela mudança de regime, iniciou uma maior proximidade política entre o movimento sindical e os governos, fruto de articulações anteriores e que se consolidaram com a alçada destas coalizões ao poder. Este período apresentou características de um regime representacional denominado de democracia deliberativa, com o movimento sindical conquistando mais espaço dentro do governo. O movimento sindical da FETRAF, utilizando a estrutura de oportunidade, construiu diversos repertórios de interação com Estado, entre eles o de proximidade política, a ocupação de cargos na burocracia, a participação institucionalizada e, em determinados momentos, o de protestos e ação direta. Essa dinâmica de relação contribuiu para que fossem diminuídos os confrontos com o governo, ainda que não extintos. Estes elementos justificam a utilização do termo cunhado por Conti (2016) de cooperação conflituosa, uma vez que a FETRAF cooperava com o governo, mas também, sempre que entendia necessário avançar nas suas pautas, adotava repertórios mais conflitivos. A relação entre governo e FETRAF, também influenciou a relação que a federação manteve com as políticas públicas e com a base social. Além da conquista de um conjunto de políticas públicas, a FETRAF migrou da postura de reivindicação, passando para um estágio de execução destas junto a base social. No campo da base social, também houve a migração de uma relação mais próxima e de construção de pautas e mobilizações, para uma prática de prestação de serviço na execução destas políticas públicas.

A FETRAF-RS se constituiu em 2014, e conviveu por dois anos com o governo Dilma, tecendo críticas, mas mantendo alto grau de proximidade política. Isto fez com a federação se posicionasse contra o processo de impeachment que ocorreu dois anos mais tarde. Com o processo de impeachment consolidado e outra coalizão política gerindo o Estado, foram alteradas as configurações políticas no Brasil e com isso, também as relações

estabelecidas com a sociedade civil. Este novo regime implementado pode ser caracterizado como de democracia confrontacional, por apresentar, por parte da sociedade, repertórios de contestação, protesto e confronto. Os enquadramentos interpretativos dos dirigentes emolduraram o impeachment como “golpe à institucionalidade” e denunciavam isso junto a base social, buscando, de certa maneira, o apoio para estabelecer uma relação mais conflituosa contra o governo. A relação de protesto e confronto perduram todo o governo Temer e adentraram no governo Bolsonaro. Na relação com as políticas públicas, que anteriormente era de execução, também foi rompida e novamente iniciaram as ações de protesto e confronto num processo de resistência ao desmantelamento destas políticas. Na relação com a base social, com o corte de recurso para a execução das políticas públicas, a FETRAF-RS retoma processos de conscientização, de formação para protestar em favor das extintas políticas públicas e contra os governos. Também, neste período, adota uma postura de qualificação e prestação de serviços de forma mais intensa.

O quadro 2, apresenta uma síntese do período analisado, os atores sindicais analisados, os regimes representacionais e a relação do movimento sindical com Estado, políticas públicas e base social em cada época.

Quadro 2 – Síntese dos principais períodos analisados

Período divisional dos regimes	Ator do movimento sindical	Regimes autoritário ou representacional democrático	Relação do Estado com sindicalismo	Relação do movimento sindical com as Políticas públicas	Relação do movimento sindical com sua Base social
1964 -1980	Contag	Ditadura militar	 Intervenção	Exclusão	Assistencialismo
1980 - 1994	Contag / DNTR	Democracia confrontacional	 Protesto e confronto	Reivindicação	Conscientização organização e mobilização
1994 - 2002	Fórum sul/ FETRAF-SUL	Democracia cooptativa, confrontacional e Democracia deliberativa	 Protesto e aproximação	Proposição	Organização e mobilização Experiência em execução de políticas públicas
2003 - 2016	FETRAF-SUL / FETRAF-RS	Democracia deliberativa	 Cooperação conflituosa	Implementação	Organização e implementação de políticas públicas
2016 - 2021	FETRAF RS	Democracia confrontacional	 Conflito e afastamento	Resistência	Conscientização e organização Mobilização

(Legenda utilizada na coluna quatro: \* Estado; \*\* Movimento Social)

Fonte: Elaboração pelo Autor (2021)

Ao analisar os sete anos de trajetória da FETRAF-RS, concomitante com todo o período de existência do sindicalismo rural, pode-se afirmar que o sindicalismo rural cumpriu com um papel importante na relação com Estado, no sentido de defesa da sua categoria profissional. O movimento sindical da FETRAF-RS teve uma caminhada repleta de conquistas que estimularam os agricultores permanecer na atividade, bem como estar associado ao sindicato. No último período, as relações da FETRAF-RS com Estado, políticas públicas e base social foram modificadas e isso permitiu um conjunto de constrangimentos, mas também oportunidades políticas. Os caminhos trilhados pela federação permitiram a construção de uma trajetória sindical rica em enquadramentos interpretativos e de repertórios de ação que foram se adequando em cada momento da história. A resistência ao governo Bolsonaro, ainda em curso, poderá ser motivação para outros estudos acadêmicos em síntese é possível afirmar que, com as mudanças nos regimes, o movimento sindical elaborava enquadramentos interpretativos que diagnosticam uma realidade e projetam sua atuação na base social a partir de um conjunto de mensagens e repertórios de ações. Por outro lado, o movimento sindical, ao elaborar suas interpretações, promove um repertório de ações junto ao Estado pressionando por mudança nos regimes.

Esta análise se tornou um exercício mais complexo do que o imaginado inicialmente, tendo em vista que o pesquisador tem relação direta com o sindicalismo. Os desafios desta análise se deram pelo ponto de vista pessoal que teve que ser deixado de lado para analisar as mudanças e ações a partir do referencial teórico, mas também pelos vícios discursivos que muitas vezes tendenciaram estar descritos, se sobrepondo ao olhar mais acadêmico.

Ao concluir esta dissertação, fica a sensação de que os desafios para a construção de uma sociedade com mais justiça social ainda são enormes. Porém é possível pensar que formas associativas como o sindicalismo ainda cumprem um papel essencial e determinante para encurtar esse caminho. Neste sentido, uma das formas para avançar na concretização deste sonho é o fortalecimento da sociedade civil e do movimento sindical, bem como da democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

- AGRICULTORES familiares invadem local em cerimônia com Dilma em Novo Hamburgo. **Gaucha Zh**, Porto Alegre, 11 out. 2013. Política. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2013/10/agricultores-familiares-invadem-local-de-cerimonia-com-dilma-em-novo-hamburgo-cj5vdj1kd06smxbj0wypbo1jq.html>. Acesso em 13 set. 2020.
- AGRICULTORES são inocentados de acusação de desvios no Programa de Aquisição de Alimentos. *In*: TERRA DE DIREITOS. **Assessoria de Comunicação**. 03 out. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/agricultores-sao-inocentados-de-acusacao-de-desvios-no-programa-de-aquisicao-de-alimentos/22636>. Acesso em 22 ago. 2021.
- ABERS, R.N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, v. 105, p. 15-46, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7Z3vLtvbrTykKtSfx39QSXs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- ABERS, R.; SERAFIN, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABERS, R.N.; TATAGIBA, L. Ativismo institucional na burocracia brasileira: a mobilização em defesa da saúde da mulher. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 38., 2014, Caxambu. **Anais [...]**. São Paulo: ANPOCS, 2014. p. 1-32.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 2101**. Crédito Rural. Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) - Safra de Verão 1994/95. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1994/pdf/res\\_2101\\_v1\\_o.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1994/pdf/res_2101_v1_o.pdf). Acesso em 25 set. 2020.
- BAPTISTA, M. T. D. S. O Estudo de Identidades Individuais e Coletivas na Constituição da História da Psicologia. **Memorandum**, São Paulo, v. 2, p. 31-38, 2002. Disponível em: <https://www.fafich.ufmg.br/~memorandum/artigos02/artigo04.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- BATESON, G. **Steps to an Ecology of Mind**. Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology. Chicago: The University of Chicago Press, 1972.
- BAUER, M. W. *et al.* **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015**: avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015.
- BOLSONARO ataca e diz que STF cometeu crime por decisão na pandemia. **Jornal do Brasil**, 29 jul. 2021. Política. Disponível em:

<https://www.jb.com.br/acervo/2021/07/1031831-bolsonaro-ataca-e-diz-que-stf-cometeu-crime-por-decisao-na-pandemia.html>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BOLSONARO despreza lista tríplice e indica Augusto Aras para o comando da PGR. **Folha de São Paulo**, 05 set. 2019. Política. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/bolsonaro-ignora-lista-triplice-e-diz-a-augusto-aras-que-o-indicara-a-pgr.shtml>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BOLSONARO ignora lista tríplice e nomeia reitor da Ufes líder da campanha da primeira colocada. *In*: SINDICATO DOS PROFESSORES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE SANTA CATARINA - APUFSC. **Na mídia**. 26 mar. 2020. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/2020/03/26/bolsonaro-ignora-lista-triplice-e-nomeia-reitor-da-ufes-coordenador-da-campanha-da-primeira-colocada/>. Acesso em: 23 jul. 2021.

BOLSONARO nomeia reitor que não participou de “eleição” na universidade. **Gazeta do Povo**, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/bolsonaro-nomeia-reitor-que-nao-participou-de-eleicao-na-universidade/>. Acesso em: 23 jul. 2021.

BOLSONARO reclamou da PF e de serviços de inteligência em reunião de ministros e falou: 'vou interferir'. **Jornal O Globo**, 14 maio 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-reclamou-da-pf-de-servicos-de-inteligencia-em-reuniao-de-ministros-falou-vou-interferir-24427540>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BOLTER, J. A. G. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar**: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/72258>. Acesso em: 01 set. 2020.

BOLTER, J. A. G.; SCHNEIDER, S.; HASS, J. M. O Programa Nacional de Habitação Rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento Rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 465-482.

BONATO, A. A. O sindicalismo até o golpe militar de 1964. *In*: ROCHA, J. H. da; BERTO, L. J.; AMES, M. A. C. (org.). **Jovens na agricultura familiar**: gestão e inovação para a sustentabilidade. Curitiba: CVR, 2016. p. 43-54.

BONATO, A. A.; ROCHINSKI, M. O nascimento e o fortalecimento do novo sindicalismo. *In*: ROCHA, J. H. da; BERTO, L. J.; AMES, M. A. C. (org.). **Jovens na agricultura familiar**: gestão e inovação para a sustentabilidade. Curitiba, PR: CVR, 2016. p. 55-66.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT. **Desenvolvimento e sindicalismo Rural no Brasil**. São Paulo, 1998 (Projeto CUT/CONTAG).

CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS, 6., 1995, Brasília. **Anais** [...] Brasília: CONTAG, 1995.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA -

CONTAG. **Revista 40 anos de lutas ao lado do homem e da mulher do campo**. Brasília, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL – CONTRAF. **Quem somos**. Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/conteudo/quem-somos/>. Acesso em 20 de ago. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL -CONTRAF-BRASIL. **Pauta de Reivindicação**. Brasília/DF. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL -CONTRAF-BRASIL. **Pauta de Reivindicação**. Brasília/DF. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO BRASIL - CONTRAF-BRASIL. **Demandas da agricultura familiar para o enfrentamento da pandemia do Coronavírus (COVID-19)**. Brasília/DF. 2020.

CONTI, I. L. **Organizações sociais e políticas públicas: inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional**. 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. 319 p.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DELAÇÃO contra Temer suspende reformas da Previdência e trabalhista. **Estado de Minas**, 19 maio 2017. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/05/19/interna\\_politica,870264/delacao-contra-temer-suspende-reformas-da-previdencia-e-trabalhista.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/05/19/interna_politica,870264/delacao-contra-temer-suspende-reformas-da-previdencia-e-trabalhista.shtml). Acesso em 13 set. 2021.

DOWBOR, M; CARLOS, E; ALBUQUERQUE, M. C. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas**, Porto Alegre, v. 17. n. 2., p. 360-378, 2017.

EMENDA constitucional do teto dos gastos públicos. *In*: WIKIPEDIA: the free encyclopedia. [San Francisco, CA: Wikimedia Foundation, 2016] Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Emenda\\_Constitucional\\_do\\_Teto\\_dos\\_Gastos\\_P%C3%BAblicos](https://pt.wikipedia.org/wiki/Emenda_Constitucional_do_Teto_dos_Gastos_P%C3%BAblicos). Acesso em 13 set. 2021.

FAMÍLIA Bolsonaro faz 331 ataques à imprensa em seis meses. **Rede Brasil Atual**, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2021/07/familia-bolsonaro-faz-331-ataques-a-imprensa-em-seis-meses/>. Acesso em: 29 jul. 2021).

FAVARETO, A. S. **Agricultores, trabalhadores: estudo sobre a representação sindical dos agricultores familiares brasileiros organizados na CUT**. 2001. Dissertação (Mestrado em

Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

FAVARETO, A. S. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, n. 62, out. 2006.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR - FETRAF-BRASIL. *In*: JORNADA NACIONAL DE LUTA DA AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA AGRÁRIA, 10., 2014, Brasília. **Pauta de Reivindicações**. Brasília/DF, 2014.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR - FETRAF-BRASIL. **Pauta de Reivindicações e Propostas para 2016 -2017**. Brasília/DF. 2016

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL - FETRAF-SUL. **Resoluções do 1º Congresso Sindical da Agricultura Familiar - FETRAF-SUL/CUT**, Chapecó, 28 a 30 de março de 2001.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL - FETRAF-SUL. **Agricultura Familiar em Mutirão**: manual de orientação aos monitores. Chapecó, 2003.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL - FETRAF-SUL. **Resoluções do 1º Congresso da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF-SUL/CUT**, Chapecó, 03 a 05 de março de 2004.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DO RIO GRANDE DO SUL - FETRAF-RS. **Documento final: síntese das discussões, propostas e encaminhamentos**. I Encontro da Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul. Sananduva. 2014(a).

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DO RIO GRANDE DO SUL - FETRAF-RS. **Resolução I Encontro da Agricultura Familiar do Rio Grande Do Sul**: organizar, lutar, avançando nas conquistas da Agricultura Familiar. SANANDUVA. 2014(b).

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DO RIO GRANDE DO SUL - FETRAF-RS. **Documento Tese para II Congresso da FETRAF-RS**. Passo Fundo, 27 e 28 de junho de 2017(a).

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DO RIO GRANDE DO SUL - FETRAF-RS. **Resolução do II Congresso da FETRAF-RS**. Passo Fundo, 27 e 28 de junho de 2017(b).

FETRAF RS realiza acampamentos em defesa da Previdência Social. *In*: CONTRAF BRASIL. **Imprensa**. 24 abr. 2017. Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/noticias/fetrafrs-realiza-acampamentos-em-defesa-da-previdencia-social-097e/>. Acesso em 13 set. 2021.

GERHARDT, T. E; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOFFMAN, E. **Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise**. Petrópolis: Vozes, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 19-50.

HANGAI, L. H. A Framing Analysis de Goffman e sua aplicação nos estudos em Comunicação. **Revista Ação Midiática**, v. 2, n. 1, 2012.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATOS, J. C. **Movimentos Sociais na Transição Democrática: A Luta Pela Anistia**. 2016. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2016.

MEDEIROS, J. C. **Trajatória do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): as capacidades do Estado em questão**. 2020. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

MENDOÇA, R. F; SIMOES, P. G. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 79, 2012.

MINAYO, M.C de S. Amostragem e Saturação em Pesquisa Qualitativa: Consensos e Controvérsias. **Revista Pesquisa Qualitativa**, São Paulo, v. 5, n. 7, p. 01-12, abr. 2017.

NAVARRO, Z. Democracia, cidadania e representação: os movimentos sociais rurais no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, 1978-1990. *In*: NAVARRO, Z. (org.). **Política, protesto e cidadania no campo**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.

NOVAES, R. R. Continuidades e rupturas no sindicalismo rural. *In*: BOITO JUNIOR, Armando *et al.* **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 171-196.

PEC 241: tire dúvidas sobre a proposta que limita gastos públicos. **G1, Economia**, 11 out. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/10/veja-perguntas-e-respostas-sobre-pec-que-limita-gastos-publicos.html>. Acesso em 13 set. 2021.

PGR cobra ABIN e GSI sobre supostos relatórios para defesa de Flávio Bolsonaro. **Valor Econômico**, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/12/15/pgr-cobra-abin-e-gsi-sobre-supostos-relatorios-para-defesa-de-flavio-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PEREIRA, M. M. **Enquadramento interpretativo, lógicas de ação e dinâmicas interativas: dilemas em interações entre o movimento dos direitos animais e a grande mídia**. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PEREIRA, M. M. Molduras de protesto: debates e desafios da abordagem de enquadramento interpretativo no estudo dos movimentos sociais. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 17, 2014.

PEREIRA, M. M.; SILVA, M. K. O dilema do enquadramento interpretativo: o caso das interações entre o movimento dos direitos animais e a grande mídia. **Revista Sociedade e Estado**, v. 32, n. 1, 2017.

PICOLOTTO, E. L. “**Sem medo de ser feliz na agricultura familiar**”: o caso do movimento de agricultores em Constantina-RS. 2006. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

PICOLOTTO, E. L. Processos de afirmação dos agricultores familiares como sujeitos de direito. *In*: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (org.) **Atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011b. p. 305-320.

PICOLOTTO, E. L. **As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PICOLOTTO, E. L. Pluralidade sindical no campo? Agricultores familiares e assalariados rurais em um centro de disputas. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 56., 2017, Santa Maria. **Anais [...]**. Santa Maria: SOBER, 2017.

PICOLOTTO, E. L.; MEDEIROS, L. S. A representação política no sindicalismo rural: antigos e novos atores. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 40., 2016, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2016.

RODRIGUES, A.S. **A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar: um novo sindicalismo em construção**. 2004. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: West View, 1993.

SALES, J. de O. **O caso do programa de aquisição de alimentos e da operação Agro-fantasma: entre o desenvolvimento rural e a violência Institucionalizada**. 2018. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SANDOVAL, S. **Os Trabalhadores Param: greves e mudanças sociais no Brasil (1945-1990)**. São Paulo. Ática, 1994.

SCHMITT, C. J. A CUT dos colonos: história da construção de um novo sindicalismo no campo no Rio Grande Do Sul. *In*: NAVARRO, Z. (org.). **Política, protesto e cidadania no campo**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1996.

SEMINOTTI, J. J. **A dinâmica Sociopolítica na Agricultura familiar: os agricultores familiares e a representação política do Sutfra no Alto Uruguai Gaúcho**. Passo Fundo: UPF, 2014.

SILVA, M. K. **Regimes e repertórios associativos: oportunidades políticas e organização social no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Projeto de Pesquisa.

SILVA, M. K. Associativismo comunitário em Porto Alegre: repertórios de ação e configurações políticas locais. *In: LÜCHMANN, L.; GUSSO, R. (org.). Estudos sobre o associativismo no Sul do Brasil*. Curitiba: Appris, 2021. p. 197-229.

SILVA, M. K.; CONTANDA, F. C.; PEREIRA, M. M. Interpretação e ação coletiva: o “enquadramento interpretativo” no estudo de movimentos sociais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 61, p. 143-164, 2017.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta (da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 86-124, dez. 2011.

SILVA, M. R.; REICH, L. **A Fetraf-Sul/CUT e o novo sindicalismo**. Chapecó: FETRAF, 2002.

SILVA, T. R. B. **Narrativa, memória e luta por reconhecimento: trajetória de mulheres dirigentes sindicais da FETRAF-RS/CUT**. 2021. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/222688>. Acesso em:

SOUZA, J.; KANTORSKI, L. P.; LUIS, M. A.V. Análise Documental e Observação Participante na Pesquisa em Saúde Mental. **Revista Baiana de Enfermagem**, Salvador, v. 25, n. 2, p. 221-228, maio/ago. 2011.

TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petropolis: Vozes, 2009.

TILLY, C. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. *In: TRAUGOTT, M. (ed.). Repertoires and cycles of collective action*. Durham: Duke University Press, 1995.

TILLY, C. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TILLY, C.; TARROW, S. **Contentious politics**. Boulder: Paradigm, 2007.

TOMAZELLI, C. R.; LAZZARETTI, S. I. Histórico das entidades de Constantina. *In: MAGRI, C. A.; TOMAZELLI, C. R.; LAZZARETTI, S. I. (org.). Gênero e Agricultura familiar: reconstruindo novas relações*. Frederico Westphalen: Pluma, 2010.

TRIVINÕS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

ZANELLA, A. **A trajetória do sindicalismo no Alto Uruguai gaúcho 1937-2003**. Passo Fundo: UPF, 2004.

YIN, R. K. **Estudos de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICE A – Questionário aplicado no trabalho de campo – Entrevista

Nome do entrevistado: \_\_\_\_\_

Idade \_\_\_\_\_ Sexo \_\_\_\_\_ Tempo de atuação na FETRAF. \_\_\_\_\_

Local de Atuação Função:

Tipo de atuação (Mun/ reg/Est/ Nac)

Data da entrevista:

a) Na sua avaliação, como foi a relação da FETRAF com os diferentes governos em âmbito federal? (aprofundar as percepções de mudanças e continuidades)? Por que tais mudanças e continuidades ocorreram? (Governo FHC; Governo LULA; Governo DILMA; Governo TEMER; Governo BOLSONARO)

\_\_\_\_\_

b) No seu modo de ver, quais os limites dos governos petistas para a realização das expectativas, demandas e propostas de organizações como a FETRAF? No seu entendimento o que levou ao golpe de 2016? E a eleição de Bolsonaro?

\_\_\_\_\_

c) Como a FETRAF buscava mobilizar as bases, explorando as mudanças e continuidades ao longo do tempo?

\_\_\_\_\_

d) Como você caracterizaria o Estado antes de 2016?

\_\_\_\_\_

e) Qual era a posição da FETRAF com relação as políticas públicas até 2016? Quais políticas públicas tinham mais proximidade e maior distanciamento?

\_\_\_\_\_

f) Qual era o papel do sindicato até 2016? Quais eram as funções do Sindicato naquele período?

\_\_\_\_\_

g) Em que pautas e ações o sindicato e a FETRAF atuavam até 2016?

\_\_\_\_\_

h) Qual era a relação da FETRAF com a base social, antes de 2016?

\_\_\_\_\_

i) Como era a organização interna (relação) antes de 2016?

---

---

j) Como você caracterizaria o Estado depois de 2016? Temer e Bolsonaro

---

k) Como você acha que a FETRAF deveria se posicionar em relação ao governo Federal desde as mudanças de 2016? (Temer / Bolsonaro)

- Estabelecer diálogo com os governos Temer e Bolsonaro?
  - Continuar reivindicando espaços de participação social e participar deles?
  - Importância do debate sobre democracia e sociedade para a FETRAF?
  - Diferenciação da Agricultura familiar e patronal “empresarial”?
  - Alianças com outras organizações?
- 

l) Como você acha que a FETRAF deveria se posicionar com relação as políticas públicas depois 2016? (Se necessário perguntar quais políticas?)

---

m) Qual tem sido o papel do sindicato da FETRAF pós 2016? Quais têm sido as funções do Sindicato no período atual?

---

n) Na sua avaliação, qual deveria ser o papel do sindicalismo da FETRAF?

---

o) Em que pautas e ações o sindicato e a FETRAF têm atuado ou mesmo deixaram de atuar após 2016?

---

p) Como você avalia a atuação da FETRAF desde 2016? Na sua avaliação, o que o sindicato deveria estar fazendo agora? Em que pautas e como deveria estar atuando?

---

q) Como a FETRAF tem atuado na relação com sua base social? Percebe mudanças ou continuidades depois de 2016?

---

r) Houve mudanças na base ao longo do tempo? Que base é esta?

- Diminuição de base
- Envelhecimento
- Evasão

- Deixou de pagar o sindicato
- 

s) Como é hoje a organização interna da FETRAF? (relação)

---

t) Como você acha que deveria ser?

---

u) Na sua avaliação, há necessidade de mudanças estratégicas na organização da FETRAF? Ou reestruturação?

- Ampliação da base de atuação (mais municípios)?
  - Formulação e execução?
  - Formatos de direção?
  - Se reunificar nos ramos e departamentos da CUT?
- 

v) Na sua avaliação, como a FETRAF deveria estar atuando em relação à base social? Quais são os principais pontos e ações que a FETRAF deveria estar trabalhando na base?

- Mobilização política? Enfrentamento?
  - Organização interna? Formação?
  - Prestação de serviços?
- 

w) A constituição da FETRAF se deu diante de uma conjuntura diferenciada da vivida nos dias atuais. Com relação as elaborações anteriores a 2016 – projeto político – organização da FETRAF, você tem conhecimento dessas elaborações? Ainda tem validade? Ou precisa de estruturação? O que foi elaborado, continua sendo central e atual? Por quê?

---

---

**APÊNDICE B – Tabela de recursos aplicados pelo Governo Federal, através da  
CONAB, no PAA a nível de Brasil e Rio Grande do Sul e índice de inflação de 2003 a  
2018**

ANO	ESTADO RS	VARIACÃO		VARIACÃO		INDICE
		PERCENTUAL	BRASIL	PERCENTUAL	INFLACÃO	
2003	17.639.249		81.541.207			9,30%
2004	24.196.831	37,18%	107.185.826	31,45%		7,60%
2005	42.481.492	75,57%	112.791.660	5,23%		5,69%
2006	85.510.564	101,29%	200.667.394	77,91%		3,14%
2007	102.648.840	20,04%	228.352.963	13,80%		4,46%
2008	93.032.175	-9,37%	272.929.439	19,52%		5,90%
2009	153.516.158	65,01%	363.964.228	33,35%		4,31%
2010	128.975.115	-15,99%	379.735.466	4,33%		5,91%
2011	124.209.257	-3,70%	451.036.204	18,78%		6,50%
2012	220.557.912	77,57%	586.567.131	30,05%		5,84%
2013	43.203.433	-80,41%	224.517.124	-61,72%		5,91%
2014	60.286.440	39,54%	338.004.942	50,55%		6,41%
2015	54.075.037	-10,30%	287.515.216	-14,94%		10,67%
2016	22.730.799	-57,96%	197.576.718	-31,28%		6,29%
2017	26.705.879	17,49%	124.708.502	-36,88%		2,95%
2018	7.070.990	-73,52%	63.330.078	-49,22%		3,75%

DADOS: CONAB E SUNO – sistematização o Autor (2021).

<https://www.suno.com.br/artigos/inflacao-acumulada/>

[https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa/compendio-execucao-do-paa/item/download/25002\\_c4a4d9329b6c345985c0d6b1aec061ef](https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa/compendio-execucao-do-paa/item/download/25002_c4a4d9329b6c345985c0d6b1aec061ef)

**APÊNDICE C – Tabela com número de unidades habitacionais executados pela  
COOPERHAF/ FETRAF de 2001 a 2017 no Rio Grande do Sul.**

<b>ANO / HAB</b>	<b>RS</b>
<b>2001</b>	378
<b>2004</b>	708
<b>2005</b>	1.468
<b>2006</b>	799
<b>2007</b>	1.125
<b>2008</b>	1.729
<b>2009</b>	1.556
<b>2010</b>	194
<b>2011</b>	679
<b>2012</b>	1.169
<b>2013</b>	957
<b>2014</b>	505
<b>2015</b>	213
<b>2016</b>	0
<b>2017</b>	0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>11.480</b>

Fonte: COOPERHAF 2018 – sistematização o Autor (2021).