

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização Democracia Participativa República e Movimentos Sociais.

Juliana Cecília Veloso

**PARTICIPAÇÃO, EMPODERAMENTO E CONTROLE SOCIAL:
A Experiência do Conselho Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais -
CEDRAF MG.**

Belo Horizonte, MG.
2014.

Juliana Cecília Veloso

**PARTICIPAÇÃO, EMPODERAMENTO E CONTROLE SOCIAL: A Experiência
Do Conselho Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais - CEDRAF MG.**

Monografia apresentada ao Curso de
Especialização Democracia Participativa
República e Movimentos Sociais.

Orientador: Marcus Abílio Gomes Pereira
Co-orientadora: Teresa Monica Maia de Carvalho

Belo Horizonte, MG.

2014.

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "PARTICIPAÇÃO, EMPODERAMENTO E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DE MINAS GERAIS - CEDRAF MG" elaborada por Juliana Cecilia Veloso.

A Comissão, composta pelos professores Mariana Lopes Alves e Teresa Mônica Maia, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.



Mariana Lopes Alves (UAB - UFMG)



Teresa Mônica Maia de Carvalho (UFRRJ)

AGRADECIMENTOS

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, fica expressa aqui a minha gratidão, especialmente:

À Teresa Maia, pela orientação, pelo aprendizado, apoio e compreensão em todos os momentos necessários.

À Aurea Mota e as meus colegas do curso, pela rica troca de experiências.

Aos colegas da Subsecretária de Estado da Agricultura Familiar e Regularização Fundiária-SARF/SEAPA e os Conselheiros do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural de Minas Gerais pela oportunidade de convivência, estímulo e apoio nestes quatro anos de caminhada.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta construção.

RESUMO

O estudo centra-se na descrição e no estudo do escopo das políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar, identificando desafios vivenciados pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável – CDRS para a efetiva articulação e gestão social destas políticas públicas, tendo como foco de análise a experiência do Conselho no Estado de Minas Gerais, CEDRAF MG. Em termos metodológicos, nos orientamos pelo conceito da agricultura familiar e buscamos correlacioná-lo com o processo de institucionalização de políticas públicas específicas para o segmento em questão e também com os processos de participação e controle social em curso.

Palavras-Chave: Agricultura Familiar, Políticas Públicas, Participação Social, Empoderamento e Controle Social.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
2. OBJETIVOS	09
1. Objetivo Geral	09
2. Objetivos Específicos	09
3. CAPITULO I - CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURA FAMILIAR	10
3.1.Agricultura Familiar no Brasil	10
3.2.Institucionalidade da Agricultura Familiar e a Formulação de Políticas Públicas	14
3.3.Participação e Controle Social nas Políticas de Desenvolvimento Rural	21
4. CAPITULO II - PARTICIPAÇÃO, EMPODERAMENTO E CONTROLE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DE MINAS GERAIS - CEDRAF MG.	26
4.1.O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais.	26
4.2.Contextualizando a Agricultura Familiar em Minas Gerais	30
4.3.Do CEDRS para CEDRAF MG – O Papel das Instâncias de Controle Social na Estratégia de Fortalecimento da Agricultura Familiar em Minas Gerais.	33
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
6. REFERÊNCIAS	42
ANEXO-LEGISLAÇÃO PERTINENTE	44

1. INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, grande parte da sociedade, nos seus diferentes níveis, tem intencionado alteração em suas condições de vida. Tais expectativas variam de acordo com os lugares e os extratos socioculturais a que pertencem os indivíduos, mas de qualquer forma, seja nas dimensões econômica, política, ambiental ou social, muitos grupos sociais anseiam por mudar o seu *status quo*. Entendendo tal aspecto como a busca pelo desenvolvimento poder-se-ia dizer que a sociedade como um todo vive na expectativa de sua realização. Todavia, considerando-o como a satisfação das condições materiais básicas e, também, como inserção menos perversa na teia global, um grande número de países e regiões busca lograr êxito nesse sentido, atribuindo significado particular ao conceito de desenvolvimento.

Nesse estudo adotaremos a compreensão de desenvolvimento rural associada à ideia de criação ou de potencialização das capacidades humanas - sejam elas: políticas, culturais ou técnicas - que possibilitam às populações rurais agirem para transformar e melhorar suas condições de vida por meio de mudanças em suas relações com o Estado, o mercado e a sociedade civil. Essa compreensão rejeita portando, a ideia de que o desenvolvimento rural só ocorre por meio da modernização agrícola, comumente aliada ao processo de intensificação da industrialização ou de urbanização do campo.

Desta forma, é indispensável que estes atores sociais ampliem seu acesso aos recursos materiais e simbólicos – como a terra, o crédito, o conhecimento e as informações, assim como à bens e serviços - públicos e privados; e a oportunidades – de emprego, geração de renda, educação etc. - originadas principalmente por meio das políticas públicas.

Sob essa perspectiva, opta-se pela definição de desenvolvimento rural como um processo social multifacetado e multidimensional promotor de melhorias nas condições de trabalho e de vida das populações rurais, da superação das desigualdades econômicas e sociais no campo e da preservação do patrimônio ambiental e sociocultural existente. Essa compreensão do desenvolvimento rural implica em uma inflexão sobre os modelos de intervenção do Estado nesses territórios, desde o planejamento, passando pela descentralização das ações e por fim pelo acompanhamento da efetividade das políticas públicas destinadas ao rural.

Neste sentido, apresenta-se como objetivo desse trabalho, estudar o escopo das políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar, identificando os desafios vivenciados pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável – CDRS para a efetiva articulação e gestão social dessas políticas públicas, tendo como foco de análise a experiência do Conselho no Estado de Minas Gerais.

Para tanto, buscaremos primeiramente contextualizar o segmento social da agricultura familiar, estando esse conceito circunscrito no âmbito dos estudos sobre políticas públicas, atentando para as seguintes questões: o que é este segmento; quais seus atores sociais e como estão organizados; como se deu o processo de institucionalização de ações públicas para este segmento, destacando algumas das ações do Estado desenvolvidas para esse público. E, buscaremos também compreender como vem sendo realizado o processo de participação e controle social desenvolvido nas instâncias criadas para este fim, ressaltando o papel dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável e identificando os desafios para a efetiva articulação e gestão social das políticas públicas destinadas para a agricultura familiar.

Para entender como se deu esse processo em Minas Gerais, realizaremos o estudo, sobretudo do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável- CEDRAF MG, assim como sobre o seu processo de criação e estruturação, buscando contextualizar o processo de reconhecimento institucional dos atores que compõem o segmento da agricultura familiar e o papel do controle social na estratégia de fortalecimento deste setor, sobretudo, em Minas Gerais através do estudo da sua legislação, da análise de sua trajetória e observação dos debates ocorridos em reuniões e seus encaminhamentos. A partir daí, acreditamos que pode ser possível coletarmos algumas observações importantes para análise posterior referente ao cenário brasileiro.

Como referências teóricas iremos orientar nosso estudo a partir dos conceitos, como de agricultura familiar, formulado por Maria Nazareth B. Wandeley (1996), e em documentos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e na Lei Federal 11.326, de 24 de Julho de 2006. Iremos correlacionar esse conceito com o processo de institucionalização de políticas públicas para esse segmento e com os processos de participação e controle social em curso.

A escolha por nos aprofundarmos na experiência do CEDRAF MG foi motivada por à minha vivência profissional no Conselho, atuando como Secretária Executiva, sendo portando observadora e participante do processo de reestruturação dessa instância, que será

descrito e analisado. Além disso, devemos considerar a importância estratégica que essa instância possui na gestão de políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar em Minas Gerais.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

Visando compreender o processo de intervenção do Estado desde o planejamento até o acompanhamento da efetividade das políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento rural, no tocante ao segmento da agricultura familiar, o objetivo desse estudo é examinar o escopo das políticas públicas para agricultura familiar, identificando os desafios vivenciados pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável para a promoção da efetiva articulação e gestão social dessas políticas públicas, tendo como foco de análise a experiência do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais - CEDRAF MG.

2.2. Objetivos Específicos

A criação de políticas públicas de desenvolvimento rural com foco na agricultura familiar na última década, tanto pelo governo federal como pelos governos estaduais - em especial em Minas Gerais, caso que aqui será analisado - trazem consigo uma forte valorização da prática democrática do controle social e da participação social, neste sentido almeja-se com o presente estudo investigar as seguintes questões:

- (1) Os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, em especial o CEDRAF MG está estruturado para ser um espaço para a concertação, formulação e controle da efetividade das ações públicas?
- (2) Qual é a importância e o estágio de reconhecimento institucional destes espaços pelo poder público e pela sociedade civil?

3. CAPITULO I: CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURA FAMILIAR

Este capítulo busca contextualizar o segmento social da agricultura familiar, localizando esse conceito no âmbito dos estudos sobre as políticas públicas –. Ressaltaremos o papel dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, buscando apontar os desafios para a efetiva articulação e gestão social das políticas públicas para a agricultura familiar.

3.1.Agricultura Familiar no Brasil

A agricultura familiar não é uma categoria social recente, contudo a utilização dessa terminologia com o significado e a abrangência que lhe tem sido atribuída nos últimos anos no âmbito da formulação de políticas públicas no Brasil, fez com que ela assumisse recentemente lugar de destaque. Nesse sentido torna-se imprescindível à conceituação deste segmento social para melhor compreendermos seu papel na promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Em seu trabalho “Raízes Históricas do Camponato Brasileiro”, Maria Nazareth B. Wanderley argumenta que a noção de “agricultura familiar” deve ser entendida de forma genérica como: “aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo” (Wanderley, 1996, p.2). Para a autora, esse modelo de estrutura produtiva está baseado na associação “família-produção-trabalho” que determina a forma como o segmento age econômica e socialmente. Sobre esta estratégia familiar, Wanderley argumenta de forma complementar, que “mais do que a diferença quanto aos níveis de renda auferida, que apenas reconstrói o perfil momentâneo dos agricultores familiares, é a diferenciação das estratégias familiares que está na origem da heterogeneidade das formas sociais concretas da agricultura familiar” (Wanderley, 2009, p.15).

Já os documentos e estudos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura-FAO¹ (2014) compreendem que a Agricultura Familiar “consiste em um meio

¹ A FAO em comemoração ao Ano Internacional da Agricultura Familiar 2014 publicou uma série de estudos e pesquisas sobre importante papel da agricultura familiar na erradicação da fome e pobreza, provisão de segurança alimentar e nutricional, melhora dos meios de subsistência, gestão dos recursos naturais, proteção

de organização das produções agrícola, florestal, pesqueira, pastoril e aquícola que são gerenciadas e operadas por uma família e predominantemente dependente de mão-de-obra familiar, tanto de mulheres quanto de homens”, desempenhando um importante papel socioeconômico, ambiental e cultural, e, destacando-se por ser a forma predominante de agricultura no setor de produção de alimentos.

No que se refere ao aspecto legal, o artigo 3º da Lei Federal 11.326, de 24 de Julho de 2006, define como agricultor familiar, o trabalhador rural que atende ao mesmo tempo, aos seguintes critérios:

- I. Não detenha área maior do que quatro (quatro) módulos fiscais;
- II. Utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III. Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo, e;
- IV. “Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua a família”.

Esta lei, também é referência no processo que define quem serão os beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, que sob requisitos diferenciados, são classificados como: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, quilombolas e integrantes de comunidades tradicionais.

Longe de aprofundar o debate teórico em torno do conceito da agricultura familiar, neste estudo compreendemos que para além do enquadramento legal, a diversidade social que engloba o segmento da agricultura familiar se destaca pelo modo de vida e de produção que os grupos familiares exercem predominantemente na unidade familiar de produção, pelas atividades econômicas vinculadas ao seu estabelecimento e/ou empreendimento, resultando em uma lógica de inserção diferenciada no mercado econômico.

Vale mencionar, que como podemos perceber não se trata de uma categoria homogênea, apresentando situações diferenciadas de organização social e de inserção política, na qual se destaca a existência de vários mediadores políticos, como os movimentos sociais e sindicais do campo, tais como, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, Federação Nacional dos Trabalhadores e

Trabalhadoras na Agricultura Familiar- FETRAF, Movimento de Trabalhadores Sem Terra – MST, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, Via Campesina, Federação Quilombolas, Comissão Pastoral da Terra - CPT, Redes de Agroecologia, Convivência com a Seca, de Agroextrativistas, dentre outros. São essas organizações que articuladas em rede, em movimentos, ou por coletivos que organizam pautas reivindicatórias em prol de demandas específicas ou ainda pautas mais amplas.

A atuação desses grupos é importante, pois vem ao longo do tempo construindo um cenário de diálogo e negociações com o poder público a favor de ações efetivas para promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Em relação às políticas públicas para agricultura familiar, pode-se dizer que essas emergiram no Brasil em meados da década de 1990, quando a partir do processo de redemocratização, vivenciado pelo país no final da década de 1980, há uma intensificação das mobilizações dos diversos atores sociais que compõem o rural brasileiro para discutir os problemas gerados pela exclusão social advindos do modelo de política agrária vigente no país, baseado, sobretudo no latifúndio e na monocultura. Lauro Mattei (2010) cita como principais reivindicações dos movimentos àquela época, a luta pelos direitos trabalhistas no meio rural e a reivindicação da criação de uma política específica para a agricultura familiar.

Como resultado deste processo de mobilização social, este setor passou a ter maior relevância no cenário econômico, ao se destacar enquanto núcleo produtivo que, além de empregar uma parcela significativa da população, foi identificado como capaz de promover um processo de desenvolvimento econômico mais igualitário. Assim, o período compreendido entre o final da década 1990 e início do século XXI é evidencia a institucionalização da agenda da agricultura familiar através da criação das diversas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável do meio rural.

A década de 1990 foi um marco para essa inclusão (da agricultura familiar). Com a democratização e abertura econômica, houve um fortalecimento deste e de outros segmentos sociais, considerados apenas de subsistência, a sociedade passou a discernir e a valorizar a agricultura familiar, onde esta passou a ser vista como a melhor e mais econômica opção para a geração de emprego e de ocupações produtivas para o desenvolvimento de uma sociedade, essa visão lhe proporciona um marketing peculiar, possivelmente, a forma social de produção mais adequada a satisfazer as exigências de mercado no aspecto social e ambiental (AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL, 1997; destaque pela autora).

Lilian Castelões em seu artigo “Agricultura familiar predomina no Brasil”, pondera, que por muito tempo, este segmento foi “considerado marginal e de pouca relevância para os interesses econômicos de uma sociedade capitalista”, centrado na agricultura de exportação, e em monocultivos – tais como: cana-de-açúcar, café, grãos, etc. (CASTELÕES 2005).

Corroborando com autora, os pesquisadores Philippe Bonnal e Karina Kato (2011) relatam que até este período,

(...) não havia políticas diferenciadas e com abrangência nacional que levasse em conta uma perspectiva ampliada do meio rural e dos segmentos sociais que o integram. Tradicionalmente, as políticas para o meio rural eram coincidentes com objetivos setoriais, pautando-se em instrumentos de crédito agrícola indiferenciado ou em mecanismos para manutenção dos preços dos produtos agrícolas e, portanto, do setor agrário brasileiro (Bonnal, P. & Kato, K; p.62, 2011).

Dessa forma, averigua-se que as ações públicas para o meio rural, até então, eram fortemente imbricadas pela lógica produtivista advindas dos pacotes tecnológicos da revolução verde² e, portanto não levava em consideração a sociodiversidade e as especificidades dos agricultores familiares, “fadados a competir por recursos públicos e por políticas públicas num mesmo bloco que grupos altamente capitalizados, o que restringia consideravelmente seu acesso” (Bonnal, P. & Kato, K; p.62, 2011).

Nesta conjuntura, destaca-se o anseio por mudanças impulsionado pelo processo de redemocratização, o crescimento da miséria e da violência nas grandes cidades, em grande parte, reflexo do fluxo crescente de migração da população rural para esses centros urbanos, demandando urgentemente uma intervenção estatal frente ao quadro também crescente de exclusão social.

Ainda, destacamos neste ambiente de contradição e disparidades socioeconômicas, o surgimento e/ou fortalecimento dos movimentos sociais do campo, intervindo e produzindo mudanças consideráveis na forma de concepção e implementação das políticas públicas.

Cabe mencionar, que a luz deste cenário também ocorreu à expansão dos valores democráticos, o fortalecimento das primeiras experiências de criação de instâncias participativas e, no que se refere especificamente aos agricultores familiares, foi criado em

² Revolução Verde refere-se ao processo de difusão de tecnologias agrícolas ocorrido durante as décadas de 1960 e 1970, que proporcionou um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos com a promessa de acabar com a fome mundial e que resultou em inúmeros impactos sociais e ambientais negativos.

1996, no âmbito federal, o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), “fruto” da luta dos trabalhadores rurais por uma política pública específica e diferenciada. O programa será um marco no início do processo de reconhecimento institucional que este segmento social passará a vivenciar, evidenciado pelas novas formulações de políticas públicas referenciadas pela diversidade social, pluriatividade e a multifuncionalidade da agricultura familiar.

3.2. Institucionalidade da Agricultura Familiar e Formulação de Políticas Públicas

Criado em 1985, logo após o fim da Ditadura Militar, o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (Mirad) foi o órgão de Estado responsável por “lançar olhares” para as especificidades do meio rural brasileiro com o objetivo de elaborar e implementar o primeiro Plano Nacional da Reforma Agrária (I PNRA), em meio às reivindicações sociais de luta pela terra e pela reforma agrária no país. Entretanto, somente passados dez anos do MIRAD, em 1996, com a criação do PRONAF, é que os agricultores familiares passaram a ser beneficiados por uma ação pública específica.

Já que o principal objetivo desse programa era prover o crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que encontravam sérias dificuldades de se manter no campo, para Schneider et al (2004) a criação do PRONAF representou “o reconhecimento e a legitimação pelo Estado, das suas especificidades enquanto uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência” (p. 01, 2004). Até os dias atuais o PRONAF já passou por uma série de alterações e aperfeiçoamentos, tornando-se uma das políticas mais acessadas pelos agricultores familiares do país.

Outros marcos importantes do processo de reconhecimento institucional da agricultura familiar, foi à criação, em 1999, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que deste então tornou-se um dos mais importantes atores (no âmbito nacional) na formulação e na implementação de políticas públicas para a agricultura familiar e para os povos de comunidades tradicionais. Assim como, é de fundamental relevância a criação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, através da Lei Federal 11.326, de 24 de Julho de 2006, que proporcionou o reconhecimento legal e político à categoria produtiva da agricultura familiar, ao definir o público que engloba este

segmento e ao estabelecer princípios e diretrizes para a formulação de políticas públicas³ específicas para eles.

Salientamos também nesse processo, o protagonismo e a importância da participação social dos movimentos do campo, através das “Jornadas Nacionais de Luta” organizadas principalmente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), pelo Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (CUT Rural) e pelo o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), mas que contaram com a participação de outros movimentos sociais rurais⁴. Desses espaços resultaram relevantes proposições e o fortalecimento de uma pauta de reivindicações fundamental para interlocuções futuras com os governos em prol de ações públicas específicas para meio rural, pautadas pela diversidade e especificidade da agricultura familiar.

Desde então, e a partir da compreensão institucional do relevante papel desempenhado por este segmento para a promoção do desenvolvimento rural, da segurança alimentar e nutricional e da inclusão social dos pobres do campo, foram criadas ao longo dos últimos 15 anos diversas ações públicas e/ou de governos destinadas à melhoria das condições de vida no meio rural. Este escopo de ações almeja, entre outros objetivos: o aumento da produção de alimentos saudáveis, a geração de emprego e a ampliação da renda, a democratização do acesso a terra e a superação da pobreza rural.

Na esteira desse processo, destacam-se como políticas públicas para Agricultura Familiar os seguintes programas:

a) **O Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA):**

Corresponde à política fundiária de dotação de terras e de fortalecimento de créditos a famílias sem terra. Sob-responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) o PNRA foi lançado no contexto de redemocratização do Estado brasileiro atendendo às reivindicações dos movimentos

³ Art. 4o Lei Federal 11.326 de 2006, estabelece como princípios para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais: I - descentralização; II - sustentabilidade ambiental, social e econômica; III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia; e, IV - participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. (Brasil, 2006).

⁴ Realizadas todos os anos as Jornadas de lutas após 1995 passaram a chamar “Grito da Terra Brasil”, é um espaço de proposição, reivindicação e negociação de políticas públicas para o campo e floresta, que reúne anualmente, na capital federal, milhares de pessoas de todo o país, entre lideranças, agricultores (as) familiares, assalariados (as) rurais, assentados (as) e acampados (as) da reforma agrária, dentre outros que apoiam as bandeiras de luta da população rural.

sociais, sendo objeto de disputa entre os trabalhadores rurais e setor patronal ou empresariado rural.

O programa visa promover a equidade no acesso aos recursos produtivos, considerados, nesse caso, como sendo: a terra, as ações de inclusão social, a distribuição de oportunidades e a segurança alimentar. O público beneficiário são os trabalhadores rurais sem terra e outros segmentos do campo mais empobrecidos. O controle social do programa deve ser realizado pelos Fóruns de Reforma Agrária e o monitorado pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável.

b) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf):

Criado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de Junho de 1996 e institucionalizado pela Lei Federal 11.326, de 2006; em termos de recursos públicos é considerado por muitos autores como o mais importante programa criado para atender a agricultura família. Tendo sido a primeira política pública diferenciada para os pequenos produtores e resultado de muita pressão popular, com destaque para o papel da CONTAG e do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT, esse programa visa fortalecer a capacidade produtiva dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária mediante a concessão de crédito com taxas de juros diferenciadas. Embora seja essencialmente voltado para fomento à produção e, por conseguinte, a gerar maiores ganhos de produtividade, nos últimos anos o programa tem incorporando as noções do multifuncionalidade e pluriatividade da agricultura ao criar as linhas de identidades (Pronaf Mulher, Pronaf Quilombola, Pronaf Jovem, etc.) e de diversificação da produção (Pronaf Agroecologia e Produção Orgânica, Mais Alimentos, etc.).

No que se referem ao controle social, os normativos indicam que a sua execução deve ser realizada no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (nacional, estaduais e municipais), cabendo a estes, inclusive, a certificação do enquadramento dos beneficiários.

c) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):

Criado em 2003, pelo art. 19 Lei Nº 10.696, de 2 de Julho de 2003, e regulamentado pela Lei Nº 12.512, de 14 de Outubro de 2011, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação de enfrentamento à fome e à pobreza no

Brasil, ao mesmo tempo, objetiva o fortalecimento da agricultura familiar. O PAA é um programa referenciado pela perspectiva econômica e social, no qual se busca adaptar aos agricultores as condições do mercado para alcançar objetivos sociais; para tanto, utiliza-se mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção. Os públicos envolvidos no desenho do PAA envolvem agricultores familiares com capacidade produtiva, e grupos da sociedade em situação de insegurança alimentar e nutricional que são beneficiados pela doação dos produtos realizada pelo Estado.

Em relação ao controle social da execução do programa, os normativos indicam que deve ser realizado no âmbito do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (nacionais, estaduais e municipais).

d) O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat):

A origem deste programa está relacionada à criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2004, passando a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº 5, de 18/7/2005.

O programa visa fortalecer os atores sociais do território em torno da construção participativa de um plano de desenvolvimento e da elaboração de projetos coletivos para o meio rural. Esta proposição é compreendida como modelo alternativo de desenvolvimento das áreas rurais, pela sua dinâmica institucional bastante diferenciada em que o foco da intervenção pública é estabelecido em distintos níveis da administração pública, a partir de conselhos compostos por representantes governamentais e da sociedade civil, que se encarregam de estruturar e avançar as ações do programa.

A participação e o controle social são elementos centrais deste programa ao propor uma lógica que extrapola as limitações federativas, primando pela articulação e pela gestão da unidade territorial; contudo, vale mencionar que este processo deve ter a interlocução com os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável. Sendo

resguardada aos conselhos estaduais e ao nacional a função de realizar homologação dos processos de criação dos territórios.

e) **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, (PNPCT):**

Instituída, em 2007, por meio do Decreto nº 6.040, busca promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização da sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

As ações públicas e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da PNPCT ocorrem de forma intersetorial e integrada; cabendo a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, a coordenação da implementação desta Política. Dentre os membros da sociedade civil da CNPCT estão representantes dos povos faxinalenses, povos de cultura cigana, povos indígenas, quilombolas, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco-de-babaçu, povos de terreiro, comunidades tradicionais pantaneiras, pescadores, caiçaras, extrativistas, pomeranos, retireiros do Araguaia e comunidades de fundo de pasto.

f) **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):**

Esse programa foi criado em atenção a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009⁵, que determina no artigo nº14 a utilização de, no mínimo, que 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar deve ser aplicado na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

Apresentado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como uma estratégia para a promoção da segurança alimentar e nutricional, bem como para o fortalecimento da agricultura familiar e superação da fome e da miséria no

⁵ A Lei 11.947 de 2009 é regulamentada pela Resolução nº 26, do Conselho Deliberativo do FNDE, que descreve os procedimentos operacionais que devem ser observados para venda dos produtos oriundos da agricultura familiar às Entidades Executoras.

país, o programa apresenta grandes desafios na sua implementação, contudo, pesquisas realizadas pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar - CECANE/UFOP o avaliam como uma das iniciativas de intersectorialidade da ação pública de maior sucesso.

O processo de Controle e participação social deste programa está previsto para ser realizado em diversos momentos e instâncias: i) pelo Colegiado do Caixa Escolar – CAE para definição do uso do recurso repassado a cada unidade escolar de acordo com número de alunos; ii) pelos Consea e/ou Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável – no âmbito do monitoramento da aquisição e destinação dos produtos; iii) pelo FNDE referente ao destino e uso do recurso público.

- g) **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural- PNATER:** Instituída pela Lei Nº 12.188, de 11 de Janeiro de 2010, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) é executada no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater).

Também resultado de um longo processo de interlocução entre governo e sociedade civil, a Pnater foi elaborada a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável, incluindo a diversidade e pluriatividade da agricultura familiar, e considerando elementos como gênero, geração e etnia, e o papel das organizações governamentais e não governamentais, para estabelecer as diretrizes e metas para os serviços públicos de Ater no país.

Para coordenar a Pnater, articulando a incorporação de inovações tecnológicas e universalizar os serviços dessa natureza para os agricultores familiares e os médios produtores rurais, foi criada, ao final do ano de 2013, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Entretanto, o controle social dessa política, bem como o processo de credenciamento das entidades de ATER nos Estados, ficou resguardado a competência dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural.

Para além das políticas públicas supracitadas é possível verificar um avanço significativo no número de ações públicas voltadas para agricultura familiar, no entanto, vale mencionar a existência de um grande contingente de atores sociais fragilizados no meio rural que ainda não são beneficiados por políticas públicas, seja em função da falta de

acesso às informações, ou pela falta de recursos e estrutura para universalizar o atendimento.

De modo geral pode-se afirmar que este processo de criação de políticas públicas específicas, que institucionalizam demandas históricas dos atores sociais do campo, vem contribuindo dentre outras coisas para a superação do “status de invisibilidade” desse segmento, sendo orientadas por princípios tais como:

(a) reconhecimento da diversidade dos povos e das comunidades tradicionais⁶, pois a partir da compreensão de sua lógica coletiva de organização, produção e dinâmica social e de suas referências culturais específicas, esses ganham visibilidade e passam a compor o público para o qual são destinadas as políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável, em muito, impulsionado pela agenda em torno do reconhecimento e da garantia dos direitos territoriais;

(b) atenção à juventude rural, preponderante no recente e emergente debate da promoção da sucessão rural, articulada com as estratégias de qualificação, inclusão produtiva e geração de renda e de emprego;

(c) garantia da autonomia das mulheres rurais baseada em uma estratégia de fortalecimento da organização produtiva e na garantia de direitos econômicos.

Entretanto, ainda no âmbito da institucionalidade das ações públicas, cabe esclarecer que são poucas (tais como as supracitas) que estão amparadas por instrumentos regulatórios⁷ que institucionaliza as mesmas enquanto políticas públicas⁸, proporcionando assim condições para a continuidade de execução independentemente de transições de governos.

Neste sentido, aponta-se como um desafio para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável a ampliação do processo de criação de políticas públicas para a agricultura familiar a partir de uma interlocução entre o poder público e as representações

⁶ De acordo com a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), são considerados Povos e Comunidades Tradicionais os povos indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, povos de terreiro, fundo de pasto, ciganos, faxinalenses, pantaneiros, pomeranos, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, ribeirinhos, caiçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, açorianos, campeiros, varjeiros, geraizeiros, caatingueiros, barranqueiros, catadoras de mangaba, andirobeiras, morroquianos, vazanteiros, apanhadores de flores sempre-vivas, cipozeiros, isqueiras, retireiros, veredeiros, piaçaveiros e ilhéus, entre outros.

⁷ Compreende-se nesse estudo como instrumentos regulatórios: as leis ou decretos que criam as políticas públicas.

⁸ Nas políticas públicas é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público; nem sempre as ações públicas e/ou governamentais são públicas, embora sejam estatais.

sociais do campo, como um meio de “efetivação de direitos” para este segmento, bem como um meio de proporcionar mudanças estruturais nas formas de intervenção pública⁹.

Nesse ensejo, destacamos que ao analisar os normativos das políticas públicas existentes para este segmento, observou-se que o controle e a participação social são elementos importantes para mensurar a eficácia e a eficiência da execução pública, cabendo aos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável e aos colegiados territoriais (no caso do Programa de Territórios) a gestão e o monitoramento dos projetos e programas delas derivados.

3.3.Participação Social nas Políticas de Desenvolvimento Rural

Como visto nos tópicos anteriores, o processo de construção das políticas de desenvolvimento rural nos últimos anos, foi especialmente voltado para o fortalecimento da agricultura familiar, e marcado por diversas lutas sociais pautadas pela busca da garantia de direitos inserida no cenário da redemocratização do Estado brasileiro - como o acesso a terra e ao território, à cidadania e ao desenvolvimento econômico -, e por avanços na dinâmica de formulação e atuação do Poder Público.

Podemos notar também, que cabe destacar nesse contexto histórico e institucional, a criação e o papel desempenhado pelas instâncias participativas, como: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)¹⁰, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)¹¹ e as conferências realizadas, que proporcionaram um ambiente no qual a participação e o controle social são vistos enquanto estratégia de inclusão e de promoção da agenda de desenvolvimento, inclusive, contribuindo na elaboração e qualificação de políticas públicas.

⁹ Compreende-se para este estudo que as políticas públicas correspondem a direitos assegurados legalmente, afirmados pelo reconhecimento por parte da sociedade e do poder público enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, segmentos sociais e outros; possibilitando os beneficiários um instrumento para exigibilidade de sua execução, e para poder político a obrigatoriedade do cumprimento e priorização no processo da administração pública.

¹⁰ O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF instituído pelo decreto presidencial n. 4.854/2003, é órgão colegiado e integra a estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tendo tem como objetivo propor diretrizes para a implementação e formulação de políticas públicas em desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar.

¹¹ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) foi instituído por meio do decreto nº 807/1993, é órgão colegiado e integra a estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Social, tendo como objetivo, articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil na revisão dos programas então existentes e de elaborar o Plano de Combate à Fome e à Miséria, bem como exercer o controle social e atuar na formulação, monitoramento e avaliação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário-PNDRS¹², aprovado pelo Condraf em 2014, considera que “o processo de construção das políticas públicas associado à agenda das lutas sociais ampliou a visibilidade da diversidade de segmentos sócioprodutivos do público da agricultura familiar, evidenciando suas desigualdades internas e a expressão destas no desenvolvimento rural.” (CONDRAF, 2014, p. 8).

Neste sentido, pode-se afirmar no que concerne à construção de políticas públicas para o segmento da agricultura familiar, que a intensificação da participação social, tem refletido na adequação das políticas às diferentes temáticas, públicos e mesmo dimensões territoriais. Bem como, a prática democrática tem impulsionado aos atores o reconhecimento e a valorização das ações já existentes, mas com uma avaliação crítica pela permanência de gargalos que ainda devem ser enfrentados, sugerindo o aperfeiçoamento das mesmas de modo a ter resultados mais efetivos e eficazes.

Para compreendermos melhor os avanços perceptíveis a partir da combinação entre as políticas de desenvolvimento rural e a participação social, podemos recorrer à reflexão de Abramovay et al (2006) que aponta a partir de estudos realizados na América Latina, o papel dos movimentos sociais na ampliação da esfera pública, argumentando que esta participação tem sido importante por provocar mudanças institucionais em ambientes marcados pela cultura política do clientelismo e patrimonialismo, contribuindo com a introdução de novos temas para ação pública, bem como para a democratização das tomadas de decisões e transformação da “matriz das relações sociais” ao converter reivindicações em direitos institucionalizados.

O PNDRS, por exemplo, como resultado desse processo aponta como prioridade para a promoção do desenvolvimento rural sustentável: a superação das condições de pobreza, a visibilidade das questões ambientais, em especial as que envolvem a Amazônia e o Semiárido e os avanços na temática da segurança alimentar e nutricional. Estes temas convergem para a formulação de ações voltadas para o rural que aprimoram e complementam os instrumentos já conquistados ao longo de mais de uma década. (Condraf, 2014, p. 10).

Outro aspecto da participação social, que merece destaque no processo execução de políticas públicas, é o compartilhamento de ideias e interesses dos grupos sociais

¹² O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário-PNDRS foi aprovado em março de 2014 pelo Condraf, sendo sua construção referenciada pelas proposições da 2ª Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, realizada em outubro de 2013.

envolvidos no seu desenho, que em alguma medida influenciam a troca de informações e a divisão de responsabilidades entre os diferentes atores relacionados com a cadeia de decisões das ações públicas.

Em todos os momentos do processo de implementação de políticas públicas, é importante reconhecer que estas se encontram inseridas em contextos políticos e sociais específicos e são disputadas por diferentes atores com interesses diversificados e distintos graus de poder de influência e cooptação. Estes influenciam diretamente o formato, as formas de operacionalização e os resultados das políticas públicas. (Bonnal, P. & Kato, K; p.65, 2011).

Neste sentido, priorizamos para este estudo, dentre os vários canais institucionais que são utilizados para esse debate, o estudo do papel desempenhado pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, enquanto espaços autônomos já em funcionamento, criados para exercer, junto ao Estado, um papel mais ativo e propositivo, inclusive de controle e avaliação das ações públicas.

No que diz respeito aos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável¹³, esses, em sua maioria, são compostos por representantes da sociedade civil e de órgãos governamentais afetos ao meio rural, e caracterizam-se como espaços de representação social na gestão pública; na qual se busca ampliar o processo de democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural e, ao mesmo tempo, objetiva ser um mecanismo de fortalecimento do protagonismo político dos atores rurais.

Para Raichelis (2000), os Conselhos representam o desenho de uma nova institucionalidade nas ações públicas, que se tornou possível, também, em virtude das mudanças que se processavam nos movimentos populares que redefiniram estratégias e práticas, passando a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado pela representação popular.

Considerando os avanços na construção de políticas públicas para a Agricultura Familiar, supracitados, acreditamos que os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável são um importante espaço para criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo continuado de interlocução pública.

Conduto, é válido atentar que estudos e pesquisas sobre a funcionalidade de conselhos, apontam para o risco das práticas na contramão do processo participativo

¹³ Vale destacar que, embora os conselhos sejam concebidos como um dos instrumentos de concretização do controle social sobre as ações do Estado, nem todos assumem um caráter deliberativo, ou seja, tem garantido inclusive do ponto de vista legal, o direito de interferir efetivamente nos processos decisórios em relação aos atos governamentais no campo das políticas públicas.

democratizante, revelando o controle do Estado sobre a produção das políticas públicas, e indicam também os riscos de burocratização, da cooptação e da rotinização do seu funcionamento. Para Raichelis “a centralização do poder nas mãos do executivo fragiliza, em muitos casos, a autonomia dos Conselhos diante das condições que os governos reúnem para interferir, neutralizar ou mesmo minar suas ações e decisões” (Raichelis, 2000, p.13).

Sobre este aspecto, Ricardo Abramovay (2001) aponta como um dos maiores desafios para Conselhos de Desenvolvimento Rural o desenvolvimento da sua capacidade de representar mudança no ambiente institucional, mais do que capacidade de reunir um grupo composto por representantes dos poderes públicos locais e de representantes de agricultores. Como podemos notar no trecho a seguir para o autor a potencialidade do trabalho desenvolvido pelo Conselho está diretamente ligada à intensificação das suas formas de diálogo com segmento da sociedade por ele representada,

“[...] o conselho represente um avanço com relação ao monopólio do uso dos recursos públicos por parte dos políticos profissionais, é fundamental então que ele se abra a mais ampla participação pública. Um conselho que se abre a formas variadas de participação pública em suas reuniões, garantindo não só ampla difusão da pauta, mas estimulando que os temas a serem tratados sejam previamente discutidos pela população em seus locais de moradia e em suas organizações informais (linhas, capelas, bairros, comunidades) contribui de forma decisiva para alterar as regras do jogo e fazer das organizações fonte de mudança social”. (ABRAMOVAY, 2001, p. 125).

Por outro lado, esse estudo fez acreditar que é preciso repensar a própria dinâmica da participação e da representação nos conselhos, prezar pela heterogeneidade dos atores e de suas concepções ídeo-políticas, a busca pela superação da fragmentação de interesses e demandas e o deslocamento do debate substantivo da política pública para a luta por interesses individuais ou corporativistas, que torna ainda mais difícil à construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas.

Neste sentido, entendemos que é preciso enfrentar o desafio da qualificação da participação dos conselheiros, que precisam incorporar novas competências políticas, e técnicas para desempenhar o papel de representação política no espaço público; nesse sentido, os movimentos sociais e sindicais do campo, são desafiados cotidianamente a construir e fortalecer alianças em torno de pautas coletivas.

Corroborando com este desafio, percebemos também a necessidade de reestruturação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, tendo em vista, que, em sua maioria, eles foram criados no final da década de 1990, para atender, sobretudo os

requisitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que condicionava o envio dos recursos do programa aos municípios à existência desses espaços.

Contudo, como visto anteriormente, o cenário de institucionalização de políticas públicas para agricultura familiar tem se intensificado, trazendo consigo novas atribuições para estas instâncias, o que não necessariamente tem refletido na reestruturação dos mesmos, ocasionando dificuldades para atender o processo de compartilhamento de responsabilidades institucionais, já que não estavam preparados para tal.

Diante deste fato, é estratégico pensar em uma reestruturação dos espaços de controle social, já existentes, com vistas às novas formas de diálogo e de participação social que contemple a diversidade de atores e interesses envolvidos em prol do desenvolvimento rural com foco na agricultura familiar, bem como, o escopo das ações e políticas públicas para este segmento, vislumbrando assim, a conformação de um sistema de gestão pública que vise o desenvolvimento rural a partir de uma construção participativa e democrática.

Vale mencionar ainda, que esta estratégia deve dialogar também com outras iniciativas de integração, articulação e gestão de políticas públicas a partir de espaços territoriais definidos por identidades sociais. Essas iniciativas conformam redes mais complexas de implementação e de governança, com ênfase em elementos de coordenação federativa e intersetorialidade, voltadas para temas mais amplos que o da execução de instrumentos isoladamente, como é atualmente realizado pela maioria dos Conselhos.

Dessa forma, apresentam-se como desafios para uma agenda permanente da ação pública, protagonizada pelo diálogo com a sociedade civil e a transparência da ação do Estado:

- a) necessidade de intensificar as ações para fortalecimento do protagonismo político mediante o estímulo à participação de todos os segmentos sociais nos espaços institucionais;
- b) o fortalecimento e a ampliação da estrutura institucional de participação social tanto no âmbito nacional, como estadual, territorial e local, conformando uma rede nacional de conselhos para a gestão.

4. CAPITULO II-O PAPEL DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL NA ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR EM MINAS GERAIS.

Este capítulo busca analisar melhor os desafios apontados, e diante da importância que os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável obtiveram nos últimos anos ao agregar uma série de funções estratégicas para a gestão participativa das políticas dirigidas aos agricultores familiares, iremos discorrer e analisar, sobretudo, a experiência do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais- CEDRAF MG. Pois entendemos que essa análise poderá, em um segundo momento, apontar limites e perspectivas para uma avaliação da efetividade da participação social na política de desenvolvimento rural implementada hoje.

4.1. A Experiência do CEDRAF-MG

Criado em 1996, no contexto econômico e político já apresentado no capítulo anterior, em conjunto com a execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF no Estado de Minas, o Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar – PRONAF¹⁴, estava vinculado à estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, e possuía as seguintes atribuições:

- I - analisar o apoio do PRONAF a projeto contido nos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural - PMDR, e dar à Secretaria Executiva Nacional do PRONAF conhecimento desses planos;
- II - promover a interação entre o Governo Estadual, os Governos Municipais e as entidades parceiras, com vistas à obtenção de suas contrapartidas aos PMDR;
- III - acompanhar e avaliar a execução do PRONAF no âmbito estadual;
- IV - elaborar propostas de política pública a ser encaminhada a órgão da Administração Pública Estadual e Federal;
- V - articular-se com as unidades administrativas estaduais dos agentes financeiros, com vistas a solucionar eventual dificuldade encontrada em nível Municipal, na concessão de financiamento a agricultor familiar, relatando ao Conselho Nacional do PRONAF os casos não solucionados;
- VI - promover a divulgação e articular o apoio político-institucional ao PRONAF;
- VII - fiscalizar a aplicação dos recursos do PRONAF no Estado. (Art. 2º do Decreto Estadual nº 38.589, de 27/12/1996).

¹⁴ O Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), através do Decreto Estadual nº 38.589, de 27 de dezembro de 1996.

Entretanto, esse conselho foi extinto em 2001, e suas competências atribuídas ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, a época sob a sigla CEDRS¹⁵.

Essa primeira alteração na estrutura institucional do conselho teve por objetivo ampliar a finalidade do mesmo, abarcando como competência a coordenação, no âmbito estadual, das ações promotoras do desenvolvimento rural em Minas Gerais e, sobretudo o acompanhamento da execução dos programas de desenvolvimento da agricultura familiar e da reforma agrária.

Devemos atentar que essa alteração se insere ainda no cenário nacional de criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário¹⁶ (2001) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – CNDRS¹⁷, no qual os Estados criaram ou reestruturaram instâncias participação e controle social para dialogar com as demandas apresentadas pelo segmento da Agricultura Familiar.

Dentre as competências do CEDRS em 2001 destaca-se: (a) o seu papel deliberativo sobre o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável; (b) a elaboração de uma proposta de política pública de desenvolvimento da agricultura familiar e do desenvolvimento agrário, sob a perspectiva do desenvolvimento rural sustentável; (c) a articulação e orientação das ações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS, promovendo a interação entre o governo estadual, os governos municipais e as entidades parceiras; (d) a consolidação de demandas estaduais, a partir das informações dos Conselhos Municipais, visando subsidiar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável na elaboração das propostas anuais de alocação de recursos para financiamento do PRONAF.

O Conselho, conforme definido no seu decreto de criação, era constituído por 22 membros representantes de órgãos do poder público Estadual e Federal, agentes financeiros, e representação do movimento sindical, de entidades representativas dos

¹⁵ O Decreto Estadual nº 41.557, de 1º de março de 2001, criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (CEDRS).

¹⁶ O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do Brasil foi criado em 25 de novembro de 1999 pela Medida Provisória (MP) nº 1.911-121 tendo por competências a reforma agrária e reordenamento agrário, regularização fundiária na Amazônia Legal, promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e das regiões rurais e a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Entretanto, somente em 2001 e que através da MP nº 2.216-37 de 31 de agosto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento transferiu do para o MDA as atribuições relacionadas com a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares.

¹⁷ O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS foi criado através do Decreto Federal Nº 3.992, de 30 de outubro de 2001 e revogado pelo Decreto Federal nº 4.854, de 08 de outubro de 2003.

trabalhadores rurais, das associações de agricultores familiares, e dos beneficiários da Reforma Agrária. (Tabela 01)

Tabela 1- Composição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS estabelecido pelo Decreto Estadual N° 41.557 DE 2001.

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CEDRS - DECRETO ESTADUAL N° 41.557 DE 2001.	
REPRESENTAÇÃO	CONSELHEIROS
Poder Público Estadual	O Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Presidente do conselho).
	O Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER-MG.
	Um representante da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral-SEPLAN.
	O Superintendente do Instituto de Testas do Estado de Minas Gerais – ITER.
	um representante da Secretaria de Estado do Trabalho, da Ação Social, da Criança e do Adolescente - SETASCAD.
Poder Público Federal	O Superintendente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA em Minas Gerais.
	Um representante da Delegacia Federal do Ministério da Agricultura e do Abastecimento em Minas Gerais.
Poder Público Municipal	Um representante da Associação Mineira de Municípios – AMM.
Agentes Financeiros	O Superintendente Regional do Banco do Brasil S/A.
	O Superintendente da Caixa Econômica Federal em Minas Gerais.
	Um representante do Banco do Nordeste do Brasil S/A.
Entidade Privada com finalidade pública	Um representante do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR.
Sociedade Civil	Um representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais-FETAEMG.
	Um representante da Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais-OCEMG.
	Dois representantes de entidades civis sem fins lucrativos, de diferentes regiões do Estado, que exerçam ações relacionadas com o Desenvolvimento Rural Sustentável representativa dos trabalhadores rurais.
	Três representantes de associações de agricultores familiares de diferentes regiões do Estado.
	Três representantes de entidades civis de âmbito estadual, representativos de beneficiários de projetos de assentamento

Para o funcionamento das atividades do CEDRS, o mesmo contava em sua estrutura com: (i:) o Plenário – instância máxima de decisão do conselho; (ii) Câmaras Técnicas – instância de assessoramento técnico para análise e acompanhamento de programas e ações de governo a ser apreciados pelo plenário do conselho; (iii) Secretaria Executiva – instância de assessoramento administrativo das atividades do conselho, a época desempenhada pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais-Emater MG.

Ao longo dos anos o conselho vivenciou algumas alterações no seu marco legal. Contudo, a maioria das alterações referentes à sua composição, resultando na saída e/ou na inserção de novos órgãos de governo e ou de entidades da sociedade civil. No que diz respeito às mudanças na estrutura de funcionamento, o surgimento de Câmaras Técnicas ou Grupos de Trabalho no âmbito das mesmas foi resultado de processos de adesão do Governo do Estado a Programas Federais que atribuem aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável o processo de gestão social, monitoramento e avaliação de políticas.

A saber, as mudanças estruturais ocorridas no CEDRS foram: a criação em 2001 da Câmara Técnica de Crédito Rural para prestar assessoraria ao CEDRS nos “assuntos referentes ao apoio financeiro para o desenvolvimento das atividades produtivas da Agricultura Familiar, incluindo beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária” (Art. 2 da Deliberação CEDRS-MG nº 2, de 23 de Novembro de 2001), em especial para o acompanhamento da execução do PRONAF; e em 2002 a criação da Câmara Técnica de Assuntos Fundiários, com objetivo de assessorar o CEDRS nos “assuntos referentes à execução de Programas de Reforma Agrária e de Reordenação Fundiária” (Art. 2 da Deliberação CEDRS-MG nº 3, de 23 de Novembro de 2002), em especial para analisar e deliberar sobre as proposições do Programa Nacional de Crédito Fundiário- PNCF; Em 2004, ocorreu a criação da Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial para efetuar assessoramento em “assuntos referentes à elaboração e execução de Políticas e Programas voltados para o desenvolvimento territorial” (Art. 2 da Deliberação CEDRS MG nº 5, de 23 de Novembro de 2004), em especial, auxiliar na deliberação sobre a execução do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) no tocante a criação de territórios e apreciação de projetos de infraestrutura para os mesmos. Corroborando ainda com a ponderação supracitada, em 2007, após a adesão do Estado a Portaria Conjunta MDA/INCRA nº 10, de 11 de agosto de 2005, que dispõe sobre

credenciamento das entidades que prestam serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, a Câmara Técnica de Crédito Rural foi extinta e criada a Câmara Técnica de Crédito, Assistência Técnica e Extensão Rural para atender os normativos e passando o conselho a ser o responsável e executor do processo de credenciamento das entidades de ATER no Estado.

A despeito das mudanças descritas no Conselho, somente em 2012, passados 11 anos desde a sua criação, é que o Conselho Estadual passou por um completo processo de reestruturação e revisão de suas competências com a publicação do Decreto Estadual nº 45.962 de 07 de maio de 2012.

Esta mudança substancial objetivou a compreensão do papel do Conselho Estadual enquanto espaço de articulação institucional e de diálogo entre representações de governo (Estado e União) e a sociedade civil. Assim como, também, possibilitou o reconhecimento da diversidade de atores que compõem a Agricultura Familiar no Estado de Minas e suas distintas formas de organização para dialogar e apresentar demandas ao poder público. Devemos destacar ainda, que houve uma reorientação das atividades do conselho visando propiciar maior dinamismo e efetividade à prática do controle social das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar e das políticas de reforma agrária.

Todavia, antes de relatar as alterações no Conselho resultantes deste processo é preciso contextualizar o momento no qual foi possível a sua efetivação, assim como tentaremos expor o processo crescente de reconhecimento institucional vivenciado pelo segmento da Agricultura Familiar no Estado.

4.2. Contextualizando a Agricultura Familiar em Minas Gerais

A agricultura familiar nos termos estabelecidos pela Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006) sempre foi beneficiária (direta ou indiretamente) de ações públicas do governo do Estado de Minas Gerais. Entretanto, não podemos afirmar que estas ações tenham tido ao longo dos últimos 10 anos uma sistematicidade institucional, permanecendo as execuções das ações de governo diluídas e/ou fragmentadas em diversos órgãos e secretárias.

Vale ressaltar, que institucionalmente a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER-MG¹⁸ se destaca no âmbito do Governo do Estado como um dos poucos órgãos cujos beneficiários dos seus serviços em sua maioria é o agricultor familiar. Presente em 92% municípios do total de 853 municípios mineiros, a empresa pela sua capilaridade de atuação no território mineiro, e o apoio à agricultura familiar, como consequência de uma estratégia para garantir segurança alimentar e nutricional e proporcionar a inclusão social de grupos marginalizados contribuindo para o desenvolvimento rural sustentabilidade e atendimento aos direitos de cidadania, assumiu, desde a criação do Conselho até a sua reestruturação em 2012, a função de Secretária Executiva.

A partir de 2005, a criação da Delegacia Federal do Ministério Desenvolvimento Agrário - DFDAMG e a publicação da Lei Federal nº 11.326/2006 propiciaram um ambiente favorável para potencializar a coordenação e a articulação da implementação das ações desse Ministério no Estado e transversalmente resultou também no fortalecimento da instância de participação ligada a essa política.

Embora a Agricultura Familiar se constitua num importante segmento econômico e social para o Estado, com cerca de 437.320 estabelecimentos, e contribuindo com aproximadamente 32% da produção de café e feijão, 44% da produção de arroz, 47% da produção de milho e 83% de toda a produção de mandioca de acordo com o Censo Agropecuário 2006 (IBGE), e apesar de demonstrar também certo grau de organicidade representativa através de diversos movimentos sindicais e sociais do campo, a inexistência de uma política institucionalizada especificamente para este público no âmbito do Governo do Estado refletia a invisibilidade desse segmento, e, por conseguinte resultava em uma intervenção pública pouco efetiva para os agricultores familiares.

Em face dessa conjuntura, o CEDRS exerceu durante o período de 2001 a 2011 um papel importante na busca pelo o reconhecimento da Agricultura Familiar no âmbito do Governo do Estado, buscando ainda, na medida do possível, articular-se com os órgãos e entidades Federais e Estaduais, além de pautar a necessidade do desenvolvimento de ações de forma coordenada e eficiente.

¹⁸ A Emater MG foi criada em 1975 com o objetivo de planejar, coordenar e executar programas de assistência técnica e extensão rural, através da difusão de conhecimentos de natureza técnica, econômica e social, para aumento da produção e produtividade agrícolas e melhoria das condições de vida no meio rural, entretanto em meados de 1979 em decorrência da crise econômica e a consequente redução de recursos, ocorreu um redirecionamento da empresa, passando a mesma a priorizar o atendimento aos pequenos e médios produtores e a produção de alimentos básicos.

Cabe ainda nesta contextualização, esclarecer que em paralelo a esta busca pelo reconhecimento institucional da Agricultura Familiar, vivenciava-se em Minas a efervescência do debate da Segurança Alimentar e Nutricional (a partir da criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais – CONSEA-MG (1999) e promulgação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável); a partir desses debates, fica clara a diretriz de que a soberania alimentar e o combate à fome e à miséria somente se viabilizam com uma ação estatal coordenada, na qual a agricultura familiar tenha papel central na garantia da qualidade da produção alimentar e cidadania do campo.

Vale mencionar que este debate da segurança alimentar no âmbito do Governo do Estado, protagonizado pelos movimentos sociais “abriu as portas” para o reconhecimento da importância da Agricultura Familiar, e esta “oportunidade” não foi perdida. Os movimentos sociais e sindicais do campo, convergindo à pauta de demandas, apresentaram e reapresentaram em todas as oportunidades de negociações com o Governo do Estado a proposição de se estabelecer maior institucionalidade para interlocução entre os mesmos, e o anseio por auxiliar na coordenação da implementação de uma Política de Estado de Agricultura Familiar e Reforma Agrária.

Atendendo a essa demanda popular, intensificada durante o processo eleitoral de 2010, que o Governo de Minas em 2011 criou através da Lei Delegada N°180 a Subsecretaria de Estado Agricultura Familiar – SAF na estrutura orgânica da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, com a finalidade planejar, promover, coordenar, monitorar e avaliar as políticas, diretrizes, programas e ações de estado relacionadas ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, dos empreendimentos familiares rurais, e ao abastecimento alimentar. Bem como, pela primeira vez inseriu-se a Agricultura Familiar como um dos eixos para Desenvolvimento Rural do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI 2011 a 2030.

Estas medidas por si só não atenderam as demandas represadas do segmento, contudo, possibilitaram um canal de diálogo institucional até então inexistente, iniciando assim um novo ciclo de aprendizado tanto para o governo quanto para sociedade civil para a afirmação do fortalecimento da Agricultura Familiar enquanto estratégia para o desenvolvimento rural sustentável no Estado.

4.3. Do CEDRS para CEDRAF MG – o papel das instâncias de controle social na estratégia de fortalecimento da Agricultura Familiar em Minas Gerais.

Tendo em vista a conjuntura política-institucional da Agricultura Familiar em Minas Gerais, supracitada, observa-se que embora o CEDRS tenha desempenhado um papel importante no processo de afirmação do fortalecimento da Agricultura Familiar enquanto estratégia para o desenvolvimento rural sustentável no Estado, por ser até o ano 2011, no âmbito do Governo de Estado, o único espaço de interlocução entre os entes federados que contava com a participação da sociedade civil no processo de acompanhamento e monitoramentos das políticas públicas de desenvolvimento rural, algumas limitações contribuíram e motivaram a reestruturação do Conselho em 2012, tais como:

- (a) Vinculação do Conselho à estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, sendo o presidente o Secretário de Estado, fortemente vinculado ao Agronegócio e o não reconhecimento da agricultura familiar como segmento do rural mineiro, resultava num “ambiente” onde as atividades do CEDRS estavam à margem das prioridades da SEAPA;
- (b) Inexistência de um Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável com diretrizes para ação pública a ser acompanhado e monitorado pelo Conselho;
- (c) Em grande maioria a atuação do CEDRS estava vinculada a execução de programas federais, em virtude de exigências no marco legal dos mesmos como já mencionado anteriormente, o controle social sobre as ações do Governo do Estado restringia ao acompanhamento da execução dos Programas Mina Sem Fome (executado pela EMATER-MG) e Combate a Pobreza Rural – PCPR (executado pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais-IDENE);
- (d) A composição do Conselho não contemplava a representatividade da diversidade de organizações sociais do campo, de modo, que a maioria dos movimentos sociais e sindicais não se apropriou deste espaço como espaço de controle social e interlocução institucional.

O reconhecimento político-institucional da Agricultura Familiar em 2011, com criação da Subsecretária de Estado da Agricultura Familiar e com a inserção do tema pela primeira vez nos instrumentos de planejamento do Estado, através do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2011 a 2030 e do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, aliado à diretriz governamental da Gestão para a Cidadania, e

ainda às limitações do Conselho Estadual supracitadas, proporcionaram um ambiente propício e motivação para que as organizações sociais do campo apresentassem no I Seminário Estadual da Agricultura Familiar, realizado em agosto 2011 em Belo Horizonte MG, a necessidade de reestruturação do CEDRS.

Acatando esta proposição, o plenário do CEDRS, em reunião realizada no dia 24 de agosto de 2011, deliberou à favor da criação de um grupo de trabalho composto por representantes da SEAPA, Emater MG, CÁRITAS Regional MG, Associação Mineira das Escolas Família Agrícola- AMEFA, Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário – DFDA MG e Secretária Executiva do Conselho, que teria a atribuição de revisar o marco legal de criação do conselho, com vistas a adequar as competências e finalidades do mesmo a conjuntura política-institucional da agricultura familiar e reforma agrária no Estado.

Elaborada a proposta, essa foi debatida e aprovada pelo plenário do Conselho em dezembro do mesmo ano, e em seguida encaminhada à Casa Civil para publicação de um novo decreto, o que ocorreu em maio de 2012 com a publicação do Decreto Estadual nº 45.962 e do novo Regimento Interno do CEDRAF MG (Deliberação nº 08, 16 de Agosto de 2012). Desta alteração no marco legal do Conselho se destaca:

- (i) Alteração da sigla do Conselho de CEDRS para CEDRAF MG, objetivando estabelecer consonância com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável-CONDRAF;
- (ii) Definição do público beneficiário das políticas públicas de Estado de Desenvolvimento Rural Sustentável, como sendo os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e do crédito fundiário, e os povos e comunidades tradicionais.
- (iii) Definição das competências do Conselho, referente ao acompanhamento, monitoramento e deliberação sobre as políticas públicas estaduais e federais destinadas a agricultura familiar e reforma agrária em Minas Gerais.
- (iv) Determinação da elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar, contendo diretrizes, objetivos, metas e proposições pertinentes ao desenvolvimento da agricultura familiar e reforma agrária.
- (v) Alteração da composição do conselho, sendo paritária entre o poder público e a sociedade civil.

(vi) Alteração na Secretaria Executiva exercida até então pela Emater/MG, passará a ser exercida pela Subsecretaria de Estado da Agricultura Familiar da SEAPA.

Ainda em relação à composição do conselho, salienta-se que alteração em questão, visou ampliar a representatividade da sociedade civil no Conselho, passando a ter entre os membros um numero maior de representações sociais que contemple a diversidade de temas e sujeitos vinculados ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e reforma agrária no Estado. Lembrando, que da atual composição (Vide tabela 2), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais-FETAEMG e a Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais-OCEMG estiveram sempre representadas no Conselho desde a sua criação. E ainda que entidades como a Articulação do Semiárido de Minas Gerais-ASA Minas e o Centro de Agricultura Alternativa da Zona da Mata – CTAZM que compõem a Articulação Mineira de Agroecologia AMA também já compunham o conselho representando as entidades civis sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores rurais. Vale destacar, esta “abertura” para participação das representações quilombolas e indígenas no CEDRAF MG como um importante passo para o reconhecimento institucional destes atores como parte do segmento da agricultura familiar no Estado, e portando sujeitos de direitos de ações públicas de desenvolvimento rural, tendo em vista que sua participação e diálogo institucional no âmbito do Governo do Estado era até então era restrita a Secretaria de Desenvolvimento Social e os seus conselhos.

No que se refere à representatividade do poder público, permaneceram como membros as representações de órgãos e instituições públicas com ações diretamente para o segmento social em questão.

Contudo, pondera-se que, para a garantia da paridade na composição do Conselho e ao mesmo tempo assegurar a participação de órgãos considerados importantes por serem executores de políticas públicas para agricultura familiar, o Decreto nº 45.962/2012 criou a categoria convidados permanentes¹⁹ englobando representações de agentes financeiros, instituições vinculadas aos Ministérios (MDA e MAPA) no Estado e de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS (Tabela 2).

¹⁹ De acordo § 6º do Decreto nº 45.962/2012 os convidados permanentes participam das reuniões do CEDRAF MG, sem direito a voto.

Tabela 2 Composição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS após reestruturação pelo Decreto Estadual N° 45.962/2012.

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CEDRS DE ACORDO COM DECRETO ESTADUAL N° 45.962/2012.	
REPRESENTAÇÃO	CONSELHEIROS
Poder Público Estadual	O Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA (Presidente do CEDRAF MG).
	O Diretor-Geral do Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER.
	O Secretário de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas-SEDNOR.
	O Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais-EMATER.
	O Secretário de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG.
	O Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável-SEMAD.
Poder Público Federal	O Delegado Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Estado de Minas Gerais-DFDA MG.
	O Superintendente Federal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado de Minas Gerais-MAPA MG.
Poder Público Municipal	O Presidente da Associação Mineira de Município-AMM.
Sociedade Civil	Um representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais-FETAEMG.
	Um representante da Federação Quilombola de Minas Gerais-N'GOLO.
	Um representante do Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais-COPIMG.
	Um representante da Articulação Mineira de Agroecologia-AMA.
	Um representante da Articulação do Semiárido de Minas Gerais-ASA Minas.
	Um representante da Via Campesina de Minas Gerais.
	Um representante da Associação Mineira das Escolas Família Agrícola- AMEFA.
	Um representante da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária-UNICAFES.
	Um representante da Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais-OCEMG
CONVIDADOS PERMANENTES DO CEDRAF MG - Art.3 do Decreto Estadual n° 45.962 de 07 de maio de 2012	

Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal no Estado de Minas Gerais
Superintendência Estadual do Norte de Minas e Espírito Santo do Banco do Nordeste
Superintendência Regional do Banco do Brasil S.A. no Estado de Minas Gerais
Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Minas Gerais
Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento no Estado de Minas Gerais
Até dez representantes da sociedade civil nos CMDRS, eleitos nos Fóruns Regionais de CMDRS.

Quanto à estrutura do Conselho, os novos normativos reduziram para apenas duas as Câmaras Técnicas, sendo elas: a Câmara Técnica de Políticas Agrícolas, “tendo por finalidade manifestar-se consultivamente ao Plenário sobre matérias concernentes a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária, crédito rural e seguro agrícola, comercialização e acesso aos mercados para a agricultura familiar, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais” (Art. 3 da Deliberação do CEDRAF MG nº 09, de 16 de Agosto de 2012) e a Câmara Técnica de Políticas Agrária “tendo por finalidade manifestar-se consultivamente ao Plenário sobre matérias referentes à reforma agrária e assuntos fundiários, desenvolvimento territorial, questões ambientais que tenham interface com a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais no Estado de Minas Gerais” (Art. 1 da Deliberação do CEDRAF MG nº 09, de 16 de Agosto de 2012); e criam o Grupo Temático de Agroecologia e Produção Orgânica com a “finalidade de propor diretrizes e ações ao Plenário do Conselho nos assuntos pertinentes a produção e comercialização e consumo de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária” (Art. 1 da Deliberação d CEDRAF MG Nº10 de 16 de Agosto de 2012).

No que diz respeito ao funcionamento do CEDRAF MG após a reestruturação, baseado no relato das Atas de reuniões do plenário e das Câmaras Técnicas, pode-se afirmar que o Conselho apresenta uma frequência maior de reuniões em relação ao período anterior, bem como é significativa à presença, a assiduidade e a participação dos conselheiros do poder público e da sociedade civil²⁰, propiciando maior articulação e interlocução entre os mesmos.

No que se refere ao controle social das ações públicas, observa-se que para além de exercer o papel “operativo” referente aos programas já acompanhados pelo Conselho, em

²⁰ Após a reestruturação do CEDRAF MG foi viabilizado o apoio financeiro para deslocamento e diária dos conselheiros representantes da sociedade civil residente no interior do Estado, através do Projeto de Controle Social das Políticas Públicas para Agricultura Familiar executado pela Subsecretária de Agricultura Familiar – SAE/SEAPA.

especial os programas federais, há um processo de qualificação das ações desenvolvidas por essa instância de participação, no qual o plenário propõe aos gestores melhorias nos normativos, bem como adequação dos programas a realidade da agricultura familiar em Minas Gerais.

Como exemplos desse processo, podemos citar o acompanhamento sistemático realizado pelo CEDRAF na execução do Programa Nacional do Crédito Fundiário e a atuação junto à Secretária Nacional de Reordenamento Agrária - SRAMDA para adequação da execução do mesmo nas diferentes regiões do Estado.

Em relação às ações do Governo do Estado para Agricultura Familiar, para além dos programas já monitorados pelo Conselho, a Subsecretária Estado da Agricultura Familiar apresenta anualmente a proposição orçamentária e o planejamento das suas ações, bem como os demais órgãos e secretarias vem apresentando nas reuniões suas ações para agricultura familiar. Ainda que o CEDRAF MG não delibere sobre orçamentos ou sobre a priorização das ações do Governo do Estado, é possível observar uma aproximação e uma tentativa de coordenação das ações para o segmento.

Neste sentido, destaca-se o protagonismo do Conselho ao pautar o Governo do Estado em temas essenciais aos agricultores familiares mineiros, como a temática da convivência com semiárido em uma perspectiva de realinhamento das ações de combate a seca nas regiões do Norte de Minas e Vales de Jequitinhonha e Mucuri; e o debate da agroecologia e produção orgânica como modelo de desenvolvimento produtivo para agricultura familiar realizado em parceria com o CONSEA e que resultou na criação de um Programa de Agroecologia e Produção Orgânica pela Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG).

Vale destacar ainda, o papel desempenhado pelo CEDRAF na interlocução com Poder Legislativo, debatendo e propondo um marco legal para Agricultura Familiar em Minas, que resultou na recente promulgação da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica – Peapo (Lei Estadual nº 21.146, de 14/01/2014), da Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais (Lei Estadual nº 21.147/2014) e da Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da Agricultura Familiar - PEDRAF (Lei Estadual nº 21.156, de 17/01/2014). Estas políticas públicas representam uma grande conquista para segmento da agricultura familiar, pois além de reconhecer a diversidade e as especificidades dos atores sociais que compõem o segmento no Estado, estabelecem diretrizes e estratégias para as ações

públicas destinadas a esse público, determinando prazos para planejamento da implantação das políticas públicas e ainda institucionalizando os espaços e instrumentos de controle e participação social destas ações, tais como as conferências e os Planos de Desenvolvimento Rural e setoriais como de agroecologia e de produção orgânica.

Apesar de significativas, as mudanças na dinâmica de atuação do Conselho, e da conjuntura de estímulo à participação e ao controle social das ações governamentais, deveram indicar como desafios para a consolidação dessa estratégia de fortalecimento da Agricultura Familiar, a necessidade de maior qualificação da participação dos conselheiros (do poder público e da sociedade civil) de modo a incorporar as competências políticas e técnicas necessárias para desempenhar o papel de representação política no espaço público; bem como a conformação de um sistema integrado de gestão pública que articule entes federativos e que preze pelo desenvolvimento rural sustentável a partir de uma construção participativa e democrática que reflita a diversidade de atores sociais do campo. Neste sentido, faz-se cada vez mais necessário que as organizações sociais do campo empoderem-se de espaços institucionais como o CEDRAF MG intervindo ativamente na construção e no acompanhamento das políticas públicas para agricultura familiar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retornando as questões que norteiam esse estudo, referenciadas nos desafios postos aos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável para uma efetiva articulação e gestão social de políticas públicas para a agricultura familiar, podemos afirmar que é extremamente recente o processo de construção de políticas públicas em diálogo com a sociedade civil, principalmente no que se refere à agricultura familiar.

Tendo em conta, que somente em meados da última década esse segmento social obteve seu reconhecimento institucional por parte do poder público, com a criação, nas diferentes esferas de governo, de instâncias administrativas para tratar de ações específicas para este público, bem como, o recente estabelecimento de um marco legal que reconhece a diversidade social, o modo de vida e de produção que os grupos familiares possuem, vale ressaltar, como já mencionado anteriormente, que este processo de institucionalização está inserido no contexto de redemocratização do Estado e, ainda, em um ambiente político no qual o surgimento e/ou fortalecimento dos movimentos sociais do campo possibilitaram intervenções e impulsionaram mudanças consideráveis na forma de concepção e implementação das políticas públicas para meio rural.

Como resultado desse processo verificamos a existência de um escopo de políticas e ações públicas voltadas para a agricultura familiar que, dentre outros objetivos, visam o aumento da produção de alimentos saudáveis, a geração de emprego e a ampliação da renda, a democratização do acesso a terra e a superação da pobreza rural. O que nos leva a afirmar que o empoderamento por esse segmento social dos processos de participação na construção de políticas públicas vem refletindo no modelo de intervenção do Estado, ao converter reivindicações em “direitos” institucionalizados.

Em meio a este cenário, é posto aos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, a atribuição de ser um espaço para a concretização de um processo continuado de interlocução pública entre o Estado enquanto representantes da agricultura familiar, em prol da execução e efetivação de políticas públicas destinadas ao meio rural.

Nesse sentido, a experiência do CEDRAF MG relatada e analisada nesse estudo, nos leva a refletir sobre a necessidade de reestruturação, adaptação e aprimoramento dessas instâncias de controle social, visto que a institucionalização de políticas públicas para a agricultura familiar trazem novas atribuições aos Conselhos, transferindo e ou compartilhando responsabilidades para as quais nem sempre estão preparados para atender.

A experiência mineira demonstra que embora o CEDRS tenha desempenhado até o ano 2011 um papel importante no processo de afirmação da agricultura familiar enquanto segmento estratégico para o Desenvolvimento Rural Sustentável no Estado, seu desempenho esteve em grande parte limitado às ações de execução operativa dos programas e ações públicas, carecendo, portanto, que ampliasse sua atuação e tornando-se efetivamente um canal de diálogo institucional entre poder público e sociedade civil.

Contudo, registra-se ainda nesse contexto, a ausência até então, por parte do Governo do Estado, de um marco para o reconhecimento político-institucional da agricultura familiar, como segmento importante para o rural mineiro, resultando num “ambiente” no qual as atividades do Conselho estavam à margem da prioridade governamental. Somente após a efetivação deste reconhecimento político-institucional por parte do Governo do Estado, com a criação da Subsecretaria de Agricultura Familiar, em atendimento à pressão dos movimentos sociais do campo, é que o “ambiente tornou-se propício” para construção e afirmação de processos estruturantes e participativos, realizados de forma democrática e que visavam à gestão da ação pública direcionada à agricultura familiar em Minas Gerais, como resultado desse processo tivemos: a reestruturação do Conselho e a consolidação de um marco legal de referência para essa política.

Outra questão relevante para este estudo se refere à dinâmica da participação e da representação social nos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, da qual se destaca a necessidade de qualificação da participação dos conselheiros, para desempenharem de forma mais eficiente o papel de representação política no espaço público.

Ressaltamos também a importância da participação ativa e propositiva, na qual os conselheiros devem pautar discussões estratégicas para o desenvolvimento rural sustentável, para além das questões operativas do Conselho, compartilhando o processo decisório das ações públicas.

Neste sentido, faz-se necessário que as organizações sociais do campo se empoderem cada vez mais destes espaços institucionais, intervindo ativamente junto ao poder público na construção e no acompanhamento das políticas públicas para agricultura familiar.

6. REFERENCIAS

A agricultura familiar no Brasil. Matéria do Informativo Meio Ambiente e Agricultura - ano V nº 17 jan/fev/mar 1997. On-Line. Disponível em: http://www.cnpma.embrapa.br/informativo/mostra_informativo.php3?id=58. Acesso em fevereiro 2014.

ABRAMOVAY, Ricardo Conselhos Além dos Limites, Estudos Avançados. v. 15, nº. 43, 2001.

ABRAMOVAY, R. *et al.* (2006). Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial. Presentation de libro organizado por José Bengoa. Disponível: <http://www.fea.usp.br/feaecon//media/fck/File/Movimientos_sociales_gobernanza_ambiental_desarrollo_territorial>. Acesso: Maio de 2014.

BRASIL. Decreto Federal Nº 1.946, de 28 de Junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em: junho 2014.

BRASIL. Lei Federal Nº 10.696, de 2 de Julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm. Acesso em: junho 2014.

BRASIL. Lei 11.326, de 24 de Julho, de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: maio. 2014.

BRASIL. Lei Federal Nº 11.947, de 16 de Junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm. Acesso em: junho 2014.

BRASIL. Lei Federal Nº 12.188, de 11 de Janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: junho 2014.

BRASIL. Lei Federal Nº 12.512, de 14 de Outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em: junho 2014.

BONNAL, P & KATO, K. O Processo Contemporâneo de Territorialização de Políticas e Ações Públicas no Meio Rural Brasileiro. In. Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil / Sérgio Pereira Leite [et.al] (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores) - Série desenvolvimento rural sustentável; v.14. Brasília: IICA, 2011.

CASTELÕES, Liliane. Políticas públicas: proteção e emancipação. Agricultura familiar predomina no Brasil. 2005. On-Line. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp07.htm>>. Acesso em: CONDRAF. Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário-PNDRS. MDA. 2014

FAO/INCRA, 1994a. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília, FAO/INCRA, 98 p.

FAO/INCRA, 1994b. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento. Brasília,

FAO/INCRA, Versão resumida do relatório final do projeto UTF/BRA/036, 24 p.

FAO - Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) 2014 - Disponível em <http://www.fao.org/family-farming-2014/home/what-is-family-farming/pt/>. Acesso: fevereiro 2014.

HENRIQUES, Márcio S. Comunicação, comunidades e os desafios da mobilização social. In: SCHERER-WARREN, Ilse et al. Sociedade Civil e Participação. Módulo 04 do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MATTEI, L. Institucionalidade e protagonismo político: os dez anos do CONDRAF. 2º Ed. Brasília, dez. 2010.

RAICHELIS, Raquel “Desafios da gestão democrática das políticas sociais”, Política Social. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

SCHNEIDER, Sergio et al. HISTÓRICO, CARACTERIZAÇÃO E DINÂMICA RECENTE DO PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas. AATR-BA. 2002- Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: junho 2014.

WANDERLEY, Maria N. B. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro -XX Encontro Anual da ANPOCS. GT 17. Processos Sociais Agrários. Caxambu, MG. Outubro 1996.

WANDERLEY, Maria N. B. O mundo rural como espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

ANEXO

LEGISLAÇÃO PERTINENTE

BRASIL. Medida Provisória nº 1.911-12, de 25 de Novembro de 1999 altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.116-37, de 31 de Agosto de 2001, altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto Federal nº 3.992, de 30 de Outubro de 2001 dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS e dá outras providências.

BRASIL. Decreto Federal nº 4.854, de 8 de Outubro De 2003 dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto Federal nº 4.854, de 08 de Outubro de 2003 dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências.

BRASIL. CONDRAF - Resolução Nº 48 de 16 de Setembro de 2004. Propõe as Diretrizes e Atribuições para a rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável – CDRS, nos diferentes níveis de atuação.

BRASIL. Lei Federal nº 11.326, de 24 de Julho de 2006 Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 38589, de 27 de dezembro de 1996 Cria o Conselho Estadual de Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 41.557 de 01 de março de 2001 Cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRS.

MINAS GERAIS. CEDRS - Deliberação nº 1, de 10 de Agosto de 2001. Regimento Interno Do Conselho Estadual De Desenvolvimento Rural Sustentável.

MINAS GERAIS. CEDRS - Deliberação nº 2, de 23 de Novembro de 2001 Cria a Câmara Técnica de Crédito Rural.

MINAS GERAIS. CEDRS - Deliberação nº 3, de 17 de setembro de 2002 Cria a Câmara Técnica de Assuntos Fundiários.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 43.500, de 05 de agosto de 2003 que altera o Decreto n.º 41.557, de 1º de março de 2001, que cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável- CEDRS.

MINAS GERAIS. CEDRS - Deliberação nº 05, de 21 de Junho de 2004 Cria a Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 44.114, de 01 de dezembro de 2006 que altera o Decreto n.º 41.557, de 1º de março de 2001, que cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável- CEDRS.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 44.652, de 08 de novembro de 2007 que altera o Decreto n.º 41.557, de 1º de março de 2001, que cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável- CEDRS.

MINAS GERAIS. CEDRS - Deliberação nº 06 de 05 de dezembro de 2007 Extingue a Câmara Técnica de Crédito e institui a Câmara Técnica de Crédito, Assistência Técnica e Extensão Rural.

MINAS GERAIS. Lei Delegada Estadual nº 180, de 20 de janeiro de 2011 dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de minas gerais e dá outras providências.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 045820 de dezembro 2011 que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 45.962 de 07 de maio de 2012 dispõe sobre o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRAF MG.

MINAS GERAIS. CEDRAF - Deliberação nº 08, 16 De Agosto De 2012- Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRAF-MG.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 20008, de 04 de janeiro de 2012 Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 21.156, de 17 de Janeiro de 2014 Institui a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da Agricultura Familiar – PEDRAF.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 21.146, de 14 de Janeiro de 2014 Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica – PEAPO.