

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf

Institucionalidade e Protagonismo Político: **Os 10 Anos do Condraf**

Lauro Mattei

2ª edição

Brasília, dezembro / 2010

Dedico este livro a meus pais
Elma Caron Mattei e Arcisio
Domingos Mattei (in memoriam),
agricultores familiares que souberam
deixar exemplos de humildade,
honestidade e dignidade, valores
que seguem sendo meu guia
pelos caminhos da vida.

Lauro Mattei

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO GERAL

Vera Azevedo

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Marta Moraes

FOTOS

Eduardo Aigner

Leonardo Melgarejo

Ubirajara Macedo

Arquivo ASCOM/MDA

SECRETARIA DO CONDRAF

Vera Azevedo

Mônica Vasconcelos

Marta Moraes

Milena Araguaia

PROJETO GRÁFICO

André Ramos

IMPRESSÃO

Supernova Gráfica

ENDEREÇO

Secretaria do Condraf

SBN, Q.02, Bl D,

Ed. Sarkis, Sobreloja .

CEP: 70040-910 Brasília(DF)

Telefones (61) 2020-0284/

0285 /0286

Fax: (61) 2020-0505

WWW.MDA.GOV.BR/CONDRAF

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
NOTA DO AUTOR	9
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	
1- PARTICIPAÇÃO, INSTITUCIONALIDADE E GESTÃO SOCIAL DE POLÍTICAS INTRODUÇÃO.....	19
1.1 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	20
1.2 PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO POLÍTICO.....	25
1.3 INSTITUCIONALIDADE E GESTÃO SOCIAL.....	30
CAPÍTULO II	
2- O CONTEXTO POLÍTICO E AS LUTAS SOCIAIS AGRÁRIAS NA DÉCADA DE 1990 INTRODUÇÃO.....	37
2.1 BREVES NOTAS SOBRE O CENÁRIO POLÍTICO DOS ANOS DE 1990.....	38
2.2 LUTAS SOCIAIS AGRÁRIAS NOS ANOS DE 1990.....	43
2.2.1 Década de 1990: a “unidade na diversidade”.....	47
2.3 A RESPOSTA DO GOVERNO FHC À BARBÁRIE AGRÁRIA.....	51
2.4 A RESPOSTA DO GOVERNO FHC AO SISTEMA FAMILIAR DE PRODUÇÃO.....	53
CAPÍTULO III	
3- CNDRS: UMA TENTATIVA DE GESTÃO GOVERNAMENTAL DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL INTRODUÇÃO.....	57
3.1 BREVES NOTAS SOBRE CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS ANOS DE 1990.....	58
3.2 O CENÁRIO INSTITUCIONAL RURAL NO PERÍODO ANTERIOR À CRIAÇÃO DO CNDRS.....	61
3.3 CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO CNDRS.....	66
3.4 AÇÕES DE DESTAQUE DO CNDRS EM SUA FASE DE ESTRUTURAÇÃO.....	69
3.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DOIS PRIMEIROS ANOS DO CNDRS.....	71
CAPÍTULO IV	
4- CNDRS: DE GESTOR À FORMULADOR DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PAÍS INTRODUÇÃO.....	75
4.1 MUDANÇA INSTITUCIONAL DO CNDRS EM AGOSTO DE 2001.....	76
4.2 A NOVA ESTRATÉGIA DE AÇÃO.....	78
4.3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (PNDRS).....	82
4.3.1 Os eixos articuladores do PNDRS.....	84
4.4 A CONFERÊNCIA NACIONAL E SEUS IMPASSES.....	90
4.4.1 O relevante papel desempenhado pelo NEAD nesta fase.....	92
4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE II DO CNDRS: PRINCIPAIS LEGADOS E LACUNAS.....	93

CAPÍTULO V

5- CONDRAF: UM ESPAÇO DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE PROMOÇÃO DO PROTAGONISMO DOS ATORES SOCIAIS	
INTRODUÇÃO	97
5.1 A REFORMULAÇÃO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL	98
5.2 A ESTRATÉGIA DE AÇÃO DO CONDRAF	100
5.3 PRINCIPAIS AÇÕES EM DESTAQUE NA FASE III DO CONDRAF	103
5.3.1. Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural	104
5.3.2. Programa Nacional de Produção de Biodiesel	106
5.3.3. Política Nacional de ATER	107
5.3.4. Eventos preparatórios para a Conferência Nacional	108
5.3.5. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.....	111
5.3.6. Os Colegiados Territoriais como importante inovação institucional	114
5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE III DO CONDRAF	117

CAPÍTULO VI

6- O CONDRAF E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL (PDBR)	
INTRODUÇÃO	121
6.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA.....	122
6.2 A PDBR EM TODAS AS SUAS DIMENSÕES.....	125
6.2.1 Uma nova concepção de rural a partir da abordagem territorial	126
6.2.2 Os princípios norteadores da PDBR	127
6.2.3 As diretrizes estratégicas da PDBR	128
6.2.4 Os eixos estruturantes da PDBR	129
6.2.5 Os instrumentos necessários à implantação da PDBR	130
6.3 O DEBATE PÚBLICO DA PDBR NO PAÍS	131
6.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PDBR FORMULADA PELO CONDRAF	133

CAPÍTULO VII

7- CONDRAF: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS FUTUROS	
INTRODUÇÃO	135
7.1 PRINCIPAIS AVANÇOS OBSERVADOS NAS AÇÕES DO CONDRAF.....	135
7.2 ALGUMAS LIMITAÇÕES IDENTIFICADAS.....	138
7.3 ALGUNS DESAFIOS PARA O CONDRAF NOS PRÓXIMOS PERÍODOS	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
APÊNDICE 1	146
Relação dos conselheiros entre 2000 e 2010	
APÊNDICE 2	160
Lista dos Presidentes e Secretários Executivos do CNDRS e CONDRAF	
APÊNDICE 3.....	161
Relação dos entrevistados	

Apresentação

Este livro faz um resgate pioneiro da trajetória do **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF** que, em seus dez anos de existência ininterruptos, promoveu debates, elaborou diretrizes, indicou estratégias, sugeriu normativos, realizou acompanhamento e controle social de políticas públicas para o meio rural brasileiro. Guiado pela expressão: **“POR UM BRASIL RURAL COM GENTE”** o CONDRAF tem muitos resultados para comemorar desde a sua criação até o momento atual, de consolidação e ampliação de suas responsabilidades.

O Brasil Rural que temos passa por importantes transformações para superar a pobreza e as desigualdades e para garantir o acesso às políticas públicas que garantam a melhoria da qualidade de vida. Para contribuir na construção do **Brasil Rural que queremos** o Conselho trabalhou incessantemente todos esses anos, ouvindo os mais diferentes atores sociais, em todos os rincões do país, discutindo os novos horizontes do possível a partir do conjunto de políticas públicas permanentes de desenvolvimento rural implementadas nos últimos anos. O ponto alto foi, sem dúvida, a realização da **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário** (I CNDRSS). Em toda a história do Brasil essa foi a primeira conferência dedicada exclusivamente a discutir a vida no meio rural, tendo como protagonistas instituições governamentais, movimentos e organizações sociais do campo. Foram mais de 30 mil participantes em todas as etapas, com destaque para a etapa nacional, que teve uma presença massiva das mulheres, representando mais de 40% dos participantes.

O principal resultado da Conferência foi a construção de uma pro-

posta de **Política de Desenvolvimento do Brasil Rural** (PDBR), elaborada rigorosamente com base em suas resoluções. A PDBR apresenta à sociedade brasileira um conjunto de estratégias e ações capazes de contribuir para a afirmação de um novo papel para o rural na estratégia do desenvolvimento nacional e a consolidação de uma vida digna às populações que trabalham e vivem nas áreas rurais do país.

A proposta apóia-se em um conceito inovador e integrador do rural e do urbano e anuncia uma visão de futuro em que prenuncia o aprofundamento das transformações e um tempo de conquista plena da cidadania no Brasil Rural.

Convidamos a todos para conhecerem essa história e se associar a esta trajetória.

Aproveitamos para expressar nossos agradecimentos a todos os conselheiros e conselheiras do CONDRAF e dos Conselhos Estaduais, aos movimentos sociais, aos colegiados territoriais, às organizações governamentais, da sociedade civil e da cooperação internacional, aos pesquisadores e pesquisadoras, à toda a equipe do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e todos aqueles que de alguma forma, participam dessa história.

Boa leitura!

Guilherme Cassel

MINISTRO DO
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
PRESIDENTE DO CONDRAF

Humberto Oliveira

SECRETÁRIO DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
SECRETÁRIO DO CONDRAF

Nota do Autor

Este livro, escrito em um curto período de tempo (seis meses) e sob circunstâncias pessoais adversas (doença e perda familiares), é uma tentativa de registro de uma parte da história recente que vem sendo protagonizada por governos e pelos trabalhadores e movimentos sociais rurais em suas diferentes formas de expressão e de manifestação no âmbito institucional. Desde logo, é necessário deixar claro que não se busca fazer aqui um resgate da trajetória histórica dos movimentos sociais rurais e, muito menos, um balanço das lutas políticas desses movimentos e, conseqüentemente, dos resultados obtidos nas últimas décadas. E, menos ainda, uma avaliação dos governos que estavam à frente do poder público federal no período considerado.

Seu conteúdo, portanto, está restrito ao resgate da trajetória de constituição e consolidação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) que, em seus dez anos de existência, vem procurando estabelecer novas diretrizes de ação governamental com o intuito de promover um processo de desenvolvimento rural includente e sustentável. Tal estratégia de ação está consumada na proposição de uma nova política de desenvolvimento rural para o país assentada na força da expressão: “POR UM BRASIL RURAL COM GENTE”.

Nesta tarefa nada fácil, recebi o apoio de muitas pessoas e instituições. Nominá-las pessoalmente seria um risco, sob pena de esquecer alguns nomes fundamentais. Mas não poderia deixar de mencionar o apoio especial de três pessoas: Humberto de Oliveira, Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA, Vera Azevedo, da Secretaria Executiva do Conselho, e Mônica Vasconcelos, também da Secretaria do Conselho. Elas viabilizaram o acesso a toda documentação existente sobre a trajetória do CONDRAF, além de dar os demais suportes necessários à

execução do trabalho.

Além disso, gostaria de agradecer imensamente aos entrevistados, cuja lista se encontra no Apêndice da obra. Através de suas experiências e participação em distintas fases do conselho, contribuíram de forma decisiva para que eu pudesse resgatar minimamente as principais questões que conformam atualmente a agenda de ação do conselho. A todos eles meu muito obrigado.

Finalmente, gostaria de fazer mais dois agradecimentos particulares. O primeiro a Luis Felipe Magalhães, cujo auxílio nas transcrições das entrevistas foi fundamental. O outro para a minha esposa que, além de me auxiliar na transcrição e digitação das entrevistas, soube compreender os muitos momentos de ausência em nosso lar durante o período de elaboração desta obra.

Introdução

Após a Constituição de 1988 teve início um forte processo de descentralização das ações de políticas públicas com o objetivo de torná-las mais democráticas. Neste movimento ganhou relevância a participação dos beneficiários dessas políticas, representados pelas suas organizações sociais. Com isso, atores e organizações sociais passaram a ter um novo papel no processo de discussão, implementação e avaliação das políticas públicas.

É neste contexto que passaram a ser criados os conselhos locais, estaduais e nacional visando a ampliar a participação social na definição e implantação de políticas, como forma de ampliar o próprio empoderamento da sociedade. Ao longo das duas últimas décadas, houve um envolvimento efetivo das mais distintas organizações sociais, levando a um maior controle social das políticas públicas, especialmente no que diz respeito à aplicação dos recursos financeiros ao início de um processo de gestão social das mesmas.

Registre-se, todavia, que a perspectiva de uma gestão mais democrática das políticas públicas, “via conselhos”, não é um fato novo. Historicamente, essa perspectiva “conselhistas” acabava explicitando jogos de interesses no âmbito do exercício do poder político. Por um lado, o pensamento liberal democrático via nessas instituições um espaço de colaboração entre atores e governos, enquanto que o pensamento transformador (especialmente a esquerda e suas distintas matrizes), por outro, concebia os conselhos como instrumentos de mudanças em direção às transformações sociais e à própria democratização do poder político.

Essas concepções “conselhistas” fazem parte da história do Brasil. No primeiro caso, pode-se citar como exemplo a criação de diversos

conselhos de cidadãos notáveis, especialmente nas áreas econômica e social (saúde e educação), que ingressam nessas instituições com o objetivo de auxiliar direta e indiretamente o governo na gestão das políticas públicas. Dado o perfil tradicional e, muitas vezes, conservador desses notáveis, o que prevalecia era o espírito colaboracionista. Já no segundo caso, citam-se como exemplos as diferentes experiências de conselhos populares e comunitários das décadas de 1970 e 1980, os quais procuravam organizar as demandas imediatas dos cidadãos, bem como outras formas de luta, em especial a luta política contra o regime militar.

Pode-se afirmar que esse perfil de conselhos sofreu alterações a partir do processo constituinte de 1988, uma vez que a atual Constituição do país incorpora esse mecanismo, porém com a função de promover formas institucionalizadas de gestão das políticas públicas. Nesta perspectiva, os conselhos atuais normalmente são criados com o intuito de democratizar a gestão dos bens públicos, transformando-se em importantes espaços de busca de orquestração coletiva dos interesses públicos e privados. Com isso, numa visão idealizada, esses conselhos deveriam viabilizar a construção de uma agenda pública democrática, a qual precisaria estar assentada na participação do conjunto de atores sociais envolvidos nas definições e implantação das políticas públicas.

Este caráter institucionalizado que prevê o exercício da cidadania através da participação nas diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal), procura criar condições e instrumentos capazes de mediar a relação entre estado e sociedade civil nas definições de políticas públicas. Para tanto, formas paritárias de participação e de representação da sociedade civil e de órgãos governamentais e o estabelecimento de mecanismos deliberativos são essenciais para que o pleno exercício democrático seja obtido.

Neste caso, talvez um dos poucos exemplos que se possa mencionar é a criação e trajetória exitosa do Conselho Nacional da Saúde, o qual se tornou uma referência de mudanças na forma de se fazer política pública no Brasil. Assim, nota-se que grande parte das diretrizes da política de saúde do país, em especial as prioridades e os planos de in-

vestimentos, são discutidas e definidas institucionalmente no âmbito do Conselho Nacional, cabendo ao gestor público (no caso o Ministério da Saúde e sua equipe de técnica) a execução. A partir dessas experiências se melhorou a eficácia das ações e atividades planejadas, mesmo que em muitos casos a gestão social efetiva da política ainda seja um objetivo a ser conquistado.

Para tanto, discutir e implementar novos programas e políticas de desenvolvimento, a partir de experiências exitosas existentes no cenário nacional, é um dos principais desafios dessas instâncias de representação: elas precisam continuar estimulando a participação dos diversos atores sociais, ao mesmo tempo em que necessitam aprimorar a gestão social dos programas e das políticas de desenvolvimento. É neste contexto que a experiência de 10 anos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) será analisada, com ênfase na recuperação de sua trajetória histórica, nas principais ações desenvolvidas até o presente momento e nos desafios para os próximos períodos.

No primeiro capítulo são discutidos os temas da participação, institucionalidade e gestão social de políticas públicas, mostrando que a volta do país ao estado democrático vem possibilitando a criação de um movimento pela democratização dessas políticas, seja através da descentralização político-administrativa, seja via estímulo ao envolvimento e participação dos beneficiários em todas as fases do processo. No primeiro caso, busca-se fortalecer os poderes locais e regionais, não somente enquanto instrumentos e espaços de redistribuição de recursos financeiros. Já o estímulo à participação pressupõe a criação de mecanismos de empoderamento das sociedades locais e regionais, as quais passariam a ter voz atuante nas definições dos rumos dos programas de desenvolvimento.

Os temas da participação e gestão social aparecem na agenda pública no contexto desse movimento de democratização. O enfoque participativo prevê uma inversão da ordem tradicional de se fazer políticas públicas, em que o princípio do “bottom up” passa a ser um mecanismo fundamental para que interesses comuns prevaleçam na agenda pública. E isto só será possível quando acontecer a participação efetiva dos

atores sociais locais. Já a gestão social descreve processos de discussão e deliberação pública que procuram fazer a concertação de interesses dos distintos segmentos sociais.

Por fim, a institucionalidade é o mecanismo que dará consistência aos dois temas anteriores, uma vez que é nesses espaços institucionais que a partilha e o poder de decisão irão se confrontar. Uma das formas contemporâneas mais expressivas desse movimento têm sido os conselhos gestores, os quais constituem espaços de mediação entre o Estado e Sociedade. É neste cenário que emerge a noção de governança, que pressupõe uma gestão mais democrática dos bens públicos, além de possibilitar que as ações dos governos sejam mais transparentes e menos corruptas.

O segundo capítulo faz uma breve discussão do contexto político e das lutas sociais agrárias da década de 1990, relacionando ambos os temas ao processo de criação do conselho nacional de desenvolvimento rural. O cenário político dos anos de 1990 é de mudanças, sendo que o país atingiu a estabilidade econômica e democrática conjuntamente, após longos anos de crises. No campo político ocorreu a troca de governante sem que tivesse ocorrido ruptura da ordem institucional, enquanto que na esfera econômica rompeu-se com o longo período inflacionário que desestabilizava a vida econômica do país.

Particularmente na esfera das lutas sociais agrárias, nota-se que na última década do Século XX houve um amadurecimento das organizações sociais rurais, o qual se traduziu na ampliação da organização, na articulação dos diversos segmentos de trabalhadores rurais e nas conquistas políticas obtidas junto às distintas esferas governamentais. Registre-se, neste caso, a conquista do direito previdenciário a todos os trabalhadores rurais de forma semelhante aos trabalhadores urbanos, bem como a criação do PRONAF enquanto política especial para atender as demandas dos agricultores familiares.

Foi este cenário de mudanças que lançou as sementes para a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), assunto discutido no terceiro capítulo. Caracterizada como a “Fase I” do conselho, discute-se nesse momento o ato da criação do mesmo, sua

composição inicial e seus mecanismos de funcionamento. Além disso, resgatam-se as principais ações desenvolvidas nesta fase, com ênfase nas estratégias adotadas e nos limites observados, principalmente, no processo de articulação nacional das políticas e redes de instâncias de representação ligadas aos interesses socioeconômicos rurais. Este é um período que ficou conhecido como uma tentativa do Governo Federal da época de fazer a “concertação” das políticas de desenvolvimento rural que estavam em curso.

O quarto capítulo – denominado de “Fase II” do CNDRS – recupera as principais mudanças de ordem institucional do conselho, bem como as alterações no foco de sua ação. No primeiro caso, ocorreram modificações na composição institucional, com maior equilíbrio entre as representações da sociedade civil e de órgãos governamentais, o que tornou o conselho mais abrangente e representativo. Além disso, são definidas novas tarefas para serem desempenhadas pelo conselho, destacando-se: a proposição de políticas de desenvolvimento rural que visassem à diversificação das atividades econômicas locais, o estabelecimento de diretrizes de acordo com o zoneamento ecológico-econômico, a valorização da biodiversidade e a redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e idade.

O CNDRS também ganhou uma nova função institucional, o que implicou em uma nova forma de atuação. Neste caso, se passou a priorizar mais as ações propositivas de políticas de desenvolvimento rural em detrimento da gestão das políticas setoriais, visando à construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) e à organização da Conferência Nacional, ainda no ano de 2002.

O quinto capítulo – denominado de “Fase III” do CONDRAF – apresenta as estratégias e ações do CONDRAF durante o Governo Lula, merecendo destaque a mudança na intervenção do Estado e as novas políticas públicas de desenvolvimento rural embasadas no enfoque territorial. Essa mudança estratégica fez com que o governo reformulasse o conselho já no início de seu mandato. A passagem de CNDRS para CONDRAF não é uma simples troca de nome, mas representa explicitamente a prioridade política do Governo Lula para a área rural do país

assentada em três pressupostos: desenvolvimento rural, reforma agrária e agricultura familiar.

No que diz respeito à reformulação do conselho, nota-se que se optou por uma composição paritária entre representantes da sociedade civil e de órgãos governamentais, bem como pela criação de novos espaços de representação social, como forma de ampliar o processo de democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural e, ao mesmo tempo, como mecanismo de fortalecimento do protagonismo político dos atores rurais. Com essa medida, buscou-se democratizar o acesso às informações e aos temas tratados pelo plenário, bem como ampliar participação e a integração entre as distintas instâncias de representação.

Do ponto de vista da estratégia de ação do CONDRAF, ao longo dos últimos oito anos, nota-se que ela se concentrou a partir de dois grandes eixos: fortalecer o protagonismo dos atores sociais rurais, que eram “historicamente”, excluídos do processo de formulação e gestão de políticas públicas e, a partir desse protagonismo, construir as bases da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), tendo como referência a abordagem territorial.

O sexto capítulo discute a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) elaborada e aprovada pelo CONDRAF em Fevereiro de 2010. Depois de resgatar a estratégia de trabalho adotada pelo conselho após a realização da 1ª Conferência Nacional, o capítulo apresenta de forma bastante sintetizada os principais aspectos do documento aprovado, dando ênfase aos princípios e às diretrizes dessa política.

A política proposta rejeita a concepção dominante sobre o rural que o associa ao atraso e/ou apenas às atividades agrícolas, tratando esse espaço como sinônimo de atraso. Para tanto, propõe uma nova abordagem embasado nos pressupostos do desenvolvimento territorial, em que se destacam três atributos básicos do mundo rural: espaço de produção, espaço de relação com a “natureza”, e espaço de reprodução dos distintos modos de vida.

A partir dessas premissas, a PDBR se propõe a construir as condi-

ções necessárias para promover uma transição do modelo atual de desenvolvimento rural em direção a uma nova fase marcada pela incorporação às políticas de todos os segmentos sociais rurais, particularmente daqueles historicamente excluídos, bem como pelo reordenamento das ações do estado brasileiro. Para isso, definiram-se diversos princípios orientadores da política, os quais ganharão concretude nas diretrizes e nos eixos estratégicos de intervenção.

O capítulo sétimo apresenta as conclusões do trabalho, dimensionadas a partir de três elementos centrais: avanços, limitações e desafios para os próximos períodos. Neste caso, busca-se destacar os principais resultados das ações do CONDRAF no sentido de constituir e consolidar a institucionalidade enquanto instrumento essencial na formulação e gestão de políticas públicas. Todavia, como este não é um processo linear, também são identificadas algumas lacunas que precisam ser enfrentadas nos próximos anos, as quais estabelecem novos desafios ao conselho, além daqueles que já estão colocados a partir da nova realidade do rural contemporâneo.

Além disso, também faz parte do livro um apêndice que contém a relação dos conselheiros desde a primeira gestão e os conselheiros atuais, mostrando o processo de avanço, nos dez anos, em termos da representatividade social do conselho, bem como a relação dos presidentes e secretários executivos, desde os primórdios até os dias atuais, e a relação das pessoas entrevistadas durante a elaboração deste estudo.

O conjunto dos assuntos tratados neste livro representa uma primeira tentativa de sistematizar, de forma mais organizada, diversas informações relativas ao primeiro decênio do CONDRAF, conselho cuja importância cresce a cada dia. Para tanto, procuramos expor a trajetória histórica, destacando os pontos relevantes em cada uma de suas três distintas fases de atuação, bem como os avanços e os limites observados nesse primeiro momento e os desafios a serem enfrentados pelo conselho nos próximos anos.

Esperamos, com isso, deixar uma singela contribuição para que os trabalhos futuros do conselho sejam ainda melhores que os que atualmente estão sendo desenvolvidos, desejando que os mesmos cami-

nhem sempre na direção de consolidar a democratização das políticas públicas e que mantenham o fortalecimento do protagonismo dos atores sociais como essência de suas ações.

CAPÍTULO I

1. PARTICIPAÇÃO, INSTITUCIONALIDADE E GESTÃO SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INTRODUÇÃO

Com o processo de democratização do país e, especialmente, após a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um reordenamento do Estado brasileiro, levando a uma descentralização das ações governamentais com o intuito de ampliar o acesso aos recursos públicos, por um lado, e de democratizar as próprias políticas, por outro. Esse movimento de democratização promoveu um aumento de conselhos gestores de políticas setoriais e das políticas gerais de desenvolvimento nas diversas esferas governamentais.

Esses conselhos (municipais, estaduais e nacionais) foram criados e estimulados como mecanismos de uma nova forma de gestão pública incitada pela Constituição de 1988, visando à incluir os beneficiários e/ou suas representações sociais nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à definição de prioridades e à aplicação dos recursos financeiros.

Com isso, observa-se que a relação tradicional entre Estado e sociedade vem se alterando, na medida em que os atores sociais elevam sua participação na definição e gestão das políticas públicas, tornando-se protagonistas efetivos neste processo de ampliação democrática. Ao mesmo tempo, nota-se que o próprio Estado se ajusta a esta nova realidade, modificando suas funções tradicionais com o objetivo de raciona-

lizar as ações e ampliar seus resultados.

Com o objetivo de discutir a complexidade desse movimento, este capítulo buscará tratar das inter-relações entre os temas da descentralização administrativa, da gestão social das políticas públicas e do protagonismo político.

1.1 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

A volta ao estado democrático no Brasil, em meados da década de 1980, representou um novo impulso em direção à descentralização política que, para alguns analistas, se transformou apenas em uma luta por autonomia administrativa dos governadores e administradores municipais (prefeitos), os quais buscavam ter maior participação na parcela de recursos arrecadados pelo governo. Mas o processo de descentralização vai muito além da questão da descentralização dos recursos financeiros, uma vez que nele também estão envolvidas relações políticas entre esferas governamentais e, acima de tudo, uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil.

Desta maneira, pode-se dizer que o processo recente de descentralização política brasileira, especialmente no período pós Constituição de 1988, esteve permeado por dois aspectos básicos. Por um lado, pela crise do Estado nacional e sua incapacidade de continuar administrando centralizadamente os problemas da nação, o que o obrigou a implantar um processo descentralizado de serviços e políticas. Por outro, pelo atendimento ao clamor da sociedade e dos movimentos sociais organizados que passaram a exigir maior descentralização das decisões governamentais e cobrar espaços de debates, onde os cidadãos teriam maiores influências sobre os rumos das políticas públicas e das próprias ações governamentais.

Com isso, nota-se certo consenso entre diversos autores (Arretche, 1991; Castro, 1991) de que o processo de descentralização contempla três ordens básicas de questões não excludentes entre si: a descentralização é concebida como uma resposta do Estado à sua própria crise

fiscal, que conduz à incapacidade de resolver suas funções centralizadamente; é concebida também como forma de democratizar as políticas públicas, visando a aumentar a participação social, especialmente dos beneficiários das mesmas; e a descentralização representa novas formas de articulação entre o público e o privado.

Para Kunrath Silva & Moruzzi Marques (2004:10) “a descentralização, juntamente e articulada à participação social, também é um elemento marcante dos discursos e propostas políticas democratizantes dos anos 80 e 90 no Brasil. O reforço e o maior protagonismo das esferas subnacionais (estados e municípios), como contraponto à significativa centralização que marcou a formulação e implantação das diversas políticas públicas durante os governos militares, se apresentava como uma condição de superação de diversos impasses e problemas identificados na atuação do Estado brasileiro (ineficiência, burocratização, corrupção, autoritarismo, etc.). Mais próximas aos cidadãos e aos problemas concretos da população, as esferas locais do estado foram reinterpretadas como lócus da inovação institucional e da geração de respostas efetivas para as demandas e interesses sociais”.

O cenário de descentralização política obriga os governos locais e estaduais a se adequarem a essa nova realidade, uma vez que especialmente estão mais próximos dos cidadãos que demandam ações e serviços governamentais. Essa maior proximidade os torna mais vulneráveis às pressões da sociedade, uma vez que esta, ao se manter mais informada, passa a demandar novos programas, ações e serviços públicos. Com isso, um número maior de cidadãos atendidos pelos governos locais e estaduais possibilitaria uma melhor adequação das intervenções governamentais à realidade social e econômica de cada localidade, em contraste com a excessiva padronização e rigidez das ações dos governos centrais.

Nessa perspectiva, os governos centrais manteriam suas funções regulatórias e de estabelecimento de diretrizes gerais, especialmente no que diz respeito às políticas de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que ampliariam suas ações em algumas áreas via suporte às demais esferas governamentais locais e regionais, particularmente nas áreas de

saúde, educação, habitação, assistência social, etc.

É nesse sentido que o pensamento da descentralização procura dar aos governos locais e regionais condições de aumentar suas capacidades de prover serviços e, ao mesmo tempo, estabelecer mecanismos e instrumentos necessários ao exercício desse novo papel. Paralelamente, a descentralização visa a assegurar que a sociedade civil encontre nesses governos espaços para discutir suas demandas e estabelecer prioridades de ação. Neste caso, duas premissas são essenciais: por um lado, a existência de uma sociedade civil organizada e ativa é pré-requisito para que governos cumpram suas funções de forma mais democrática e, por outro, as instituições sociais, agindo autonomamente, podem se tornar canais efetivos de monitoramento e controle das próprias ações governamentais.

Devido à ampliação cada vez mais rápida de situações complexas, as quais se modificam constantemente, políticas públicas oriundas a partir de decisões fortemente centralizadas, bem como a própria estrutura de poder centralizada, encontram-se atualmente em questão. Por isso, autores como Dowbor (1995) defendem uma hierarquização dos espaços institucionais, de tal forma que uma gama de problemas fosse capaz de ser resolvido no horizonte mais próximo dos cidadãos. Isso faria com que governos locais e regionais passassem a assumir responsabilidades que antes eram transferidas para os governos centrais.

Entretanto, sabe-se que essa descentralização idealizada não ocorre com a frequência requerida. No Brasil, particularmente, a descentralização não tem seguido um processo padronizado, uma vez que diretrizes definidas pelo governo central têm sua implementação dependente das ações dos governos estaduais e das administrações municipais. Neste caso, não podemos esquecer que a administração pública brasileira ainda continua fortemente marcada pelo caráter patrimonialista, o qual favorece e estimula, por um lado, a prática da corrupção e, por outro, fortalece a configuração de uma administração incompetente, mas sempre capaz de intervir a favor dos interesses oligárquicos e em detrimento dos segmentos sociais historicamente excluídos. Assim, propagou-se uma cultura política que dominou a estrutura governamental, impedindo

que o pensamento da descentralização ganhasse corpo em todos os seus fundamentos.

Além disso, há outros aspectos que comprometem o processo de descentralização. Um deles é o fato de que o monitoramento das ações de políticas públicas tem sido feito pelo próprio governo central e não pela sociedade civil, como preconizam os princípios da descentralização política. Outro ponto de estrangulamento desse processo é a falta de predisposição do poder público local em abrir espaços de discussão com a sociedade civil. Em geral, isso ocorre porque se teme a perda de poder político e também porque surge a necessidade permanente de administrar conflitos que emergem dos interesses distintos das várias representações locais.

Finalmente, deve-se ressaltar que no âmbito local a privatização do espaço público ainda se reveste de práticas clientelistas, corporativistas e autoritárias. Portanto, romper com essa cultura política significa transformar as administrações estaduais e locais em um espaço de representação dos diversos interesses reconhecidos nos estados e municípios, além de criar novas regras e novas formas de convivência política.

Desta forma, seria possível solucionar problemas governamentais no âmbito do próprio setor público, sem a necessidade de se transferir a busca de soluções para organizações da sociedade civil. De fato, o caminho deve ser o estímulo à participação da sociedade civil na perspectiva de ações no sentido *bottom-up*, podendo-se gerar melhores governos locais e estaduais e resultados mais efetivos das próprias políticas públicas. Além disso, a independência das comunidades e as estratégias para o seu fortalecimento também devem ser incentivadas no sentido *bottom-up* e contar com um esforço no processo de planejamento que assegure o envolvimento efetivo das bases sociais.

O Quadro 1 apresenta algumas diferenças entre duas concepções distintas de formulação e de implantação de políticas públicas. Em resumo, pode-se considerar que as políticas “de cima para baixo” não se preocupam em tratar das diferenças locais e regionais, estando mais voltadas para resultados macroeconômicos, onde o contexto social quase sempre tem apenas caráter coadjuvante. As políticas “de baixo para

cima”, além de levarem em conta as diferenças físicas, tratam das diferenças econômicas e sociais entre as distintas regiões e localidades, dando prioridade aos problemas locais e tendo como pano de fundo a diminuição das desigualdades socioeconômicas.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento se torna um processo de construção social “de baixo para cima”, com a participação efetiva dos atores sociais. No entanto, as dificuldades para a organização de pessoas com interesses comuns e para a prática participativa ainda constituem uma grande barreira ao exercício da democracia no país. Para melhorá-las, é necessário que haja uma colaboração entre os diferentes atores

QUADRO 1 - ESTRATÉGIAS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CARACTERÍSTICAS	DE CIMA PARA BAIXO	DE BAIXO PARA CIMA
Princípio	Centralização/ rigidez	Descentralização/ flexibilidade
Planejamento	Ênfase nos controles	Ênfase na negociação
Metas	Pré-estabelecidas	Reformuladas passo-a-passo
Processo	Burocrático, sem estímulo à participação	Construído socialmente através do estímulo à participação
Instrumento	“Pacotes” prontos	Mobilização de experiências locais
Método de decisão	Autoritário, atores principais são externos	“Orquestração” de interesses com participação relevante dos atores internos
Relação com o Estado	Mantém o clientelismo e a cultura paternalista	Compromisso das comunidades locais e acompanhamento das ações propostas.
Implementação	Ações setoriais	Favorece ações intersetoriais
Relação com o poder local	Contraditório e excludente	Colaboração e parceria

Fonte: Campanhola (1998)

sociais, que vá além da simples predisposição para negociar e buscar objetivos comuns. A essência é a possibilidade de mobilizar todos os recursos disponíveis para empreender uma ação coletiva com a participação efetiva dos próprios interessados, os quais passariam a ser protagonistas do seu próprio desenvolvimento.

Porém, como alerta Gordillo de Anda (1997), sem o consentimento, encorajamento e suporte dos governos, a participação dos atores locais provavelmente será pouco efetiva, uma vez que somente instâncias de representação sólidas são capazes de iniciar um processo de redistribuição de poder, ao passo que instâncias fracas e/ou incompletas transferem debilidades e não soluções para as demandas locais.

1.2 PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO POLÍTICO

Nas últimas três décadas a ideia da participação social nas diferentes esferas governamentais esteve associada a um processo maior de discussões sobre ampliação da democratização da própria sociedade, e não somente das políticas públicas. Nesse sentido, é importante observar em que medida a própria descentralização política foi capaz de fortalecer esse movimento democratizante global e, particularmente, as políticas públicas, via uma nova forma de controle das ações dos governos por parte dos cidadãos.

Neste período surgiram diversas propostas metodológicas para diagnosticar a realidade e, a partir delas, propor um conjunto de políticas públicas que fossem capazes de dar uma nova direção aos processos de desenvolvimento nas diversas esferas da sociedade. Porém, o enfoque participativo só passou a ganhar maior destaque a partir da década de 1980. Esse enfoque apresenta como uma de suas principais contribuições o fortalecimento dos atores locais.

Como mostramos anteriormente, a descentralização das políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento fez com que os temas da participação e da gestão social ganhassem maior destaque entre órgãos e instituições públicas e organizações da sociedade civil. Com isso,

esperava-se que a participação e o envolvimento dos diferentes segmentos sociais na formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas pudesse produzir resultados distintos e melhores do que aqueles que até então vinham sendo obtidos. Isso porque demandas e necessidades do conjunto da sociedade nem sempre eram consideradas adequadamente, uma vez que as políticas continuavam sendo formuladas e implementadas de forma centralizada e verticalizada.

Neste caso, o pressuposto é o de que as políticas públicas voltadas à promoção de melhorias na qualidade de vida das pessoas precisam contar com o envolvimento e a participação dos agentes sociais, especialmente dos beneficiários e/ou de suas formas de representação em todas as fases do processo de desenvolvimento. Para tanto, não basta aos movimentos sociais apenas apresentar pautas de reivindicações. Agora se torna necessário também interferir no processo de definição e execução das políticas, as quais não podem e nem devem ficar restritas somente às ações dos órgãos de Estado.

Na abordagem participativa, as comunidades são vistas como um sistema social diferenciado, onde os membros que as compõem têm interesses distintos, visões heterogêneas da sociedade e de suas formas de organização, níveis desiguais de acesso aos benefícios institucionais e problemas que nem sempre são comuns a todos os participantes de uma determinada instituição, como é o caso dos conselhos de representação. É justamente esta situação que transforma os grupos de interesses diversos em unidade social relevante quando se formulam propostas de políticas que procuram transformar a realidade.

Com isso, ficam estabelecidas as condições para que as pessoas sejam protagonistas e criadoras do conhecimento, ao invés de receptoras passivas de ideias que nem sempre estão coadunadas com os seus interesses gerais. Nesta lógica, o conhecimento é construído a partir da realidade e das experiências dos participantes de determinados programas e/ou políticas públicas. Desta forma, rompe-se com os enfoques tradicionais que apenas se limitavam a transferir e/ou repassar conhecimentos aos beneficiários. Agora, os agentes externos aos governos mudam seus papéis, passando a exercer a função de criadores de con-

dições favoráveis à discussão, à participação e à tomada de decisões de forma mais democrática.

Uma das principais diferenças entre os enfoques convencional e participativo diz respeito às ações e aos papéis atribuídos aos agentes externos e ao público alvo das ações desses agentes no local onde as políticas são formuladas e implementadas. O Quadro 2 apresenta uma comparação geral entre esses dois enfoques. Na abordagem convencional, a unidade social para a ação do agente externo é a comunidade, percebida como um sistema social homogêneo. Neste caso, as estratégias não são diferenciadas e, conseqüentemente, não atingem todos os membros das comunidades. De um modo geral, as lideranças locais, geralmente oriundas dos estratos superiores, são utilizadas como os canais de legitimação do trabalho comunitário. Esse modelo de intervenção, na verdade, pode resultar na manutenção ou no reforço do *status quo*.

Quadro 2 : Comparação entre as abordagens Convencional e Participativa			
Forma de intervenção	Unidade Social Para a ação	Papel do agente externo	Papel dos membros dos grupos
Convencional	Comunidade não diferenciada	<ul style="list-style-type: none"> -Tutorial - Diagnosticar a realidade; - Definir as propostas de ações; - Avaliar os resultados obtidos 	<ul style="list-style-type: none"> -Passivo - Executar as ações definidas pelos agentes externos
Participativa	Grupos com interesses comuns	<ul style="list-style-type: none"> - Educacional - Identificação dos interesses comuns; - Organização inicial dos grupos; - Orientação para a identificação dos problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ativo - Diagnosticar os problemas; - Buscar meios para solucioná-los; - Avaliar as ações e implementar novas formas de intervenção, se for o caso.

Fonte: Emater-MG (1997): Capacitação de Técnicos em Desenvolvimento Rural e Planejamento Municipal

Outra característica da abordagem convencional é a sua natureza tutorial. As ações dos agentes externos são orientadas no sentido de introduzir propostas previamente estabelecidas sem a participação da população alvo dessas ações. Desta forma, o agente externo tem um papel ativo, enquanto é reservado um papel meramente passivo à população alvo. Este tipo de ação, na maioria das vezes, acaba reforçando os mecanismos de dependência das comunidades em relação aos agentes externos. Este enfoque, na verdade, não proporciona aos indivíduos o desenvolvimento de habilidades capazes de identificar os seus próprios problemas, de compreendê-los e de buscar soluções apropriadas.

Na abordagem participativa, a comunidade é vista como um sistema social diferenciado, onde os membros que a compõem têm interesses diversificados; visões distintas da sociedade e das suas formas de organização; níveis diferenciados de acesso aos benefícios institucionais e os problemas nem sempre são comuns para todo o grupo. É justamente essa heterogeneidade que transforma os grupos de interesses diversos na unidade social relevante. Neste caso, o agente externo tem um papel educativo e sua função básica é auxiliar as comunidades na identificação de seus problemas, bem como na busca de suas soluções. Além disso, os agentes externos devem acompanhar o processo de avaliação, propondo novos métodos e atuando sempre no sentido de viabilizar a participação do conjunto dos membros das comunidades e localidades.

Nessa abordagem, o processo educativo tem por finalidade elevar a capacidade das pessoas de: aperfeiçoar o diagnóstico dos problemas; propor ações que visam a solucioná-los; avaliar as ações desenvolvidas; e propor novos tipos de intervenções. Com isso, o processo participativo transforma as pessoas em protagonistas dos processos de desenvolvimento, ao invés de meros expectadores.

Nesse sentido, a participação é uma importante forma de fortalecimento das comunidades locais. Ou seja, quaisquer que sejam as estratégias e os mecanismos de descentralização utilizados, o processo *bottom-up* (de baixo para cima) de participação e de tomada de decisões se torna um dos pré-requisitos para o exercício da cidadania e

para o desenvolvimento não excludente e sustentável.

Entretanto, sabe-se que um processo de participação com as características acima não é fácil de ser implementado. Segundo Petty (1996), há duas visões distintas sobre a participação. Uma é a de que ela aumenta a eficiência das políticas, pois as pessoas concordam e assumem uma posição ativa na implementação das mesmas. A outra visão considera que a participação é um direito básico, cujo principal objetivo é a mobilização para as ações coletivas e para o fortalecimento e construção de mecanismos institucionais.

Com isso, a autora argumenta que há sete tipos distintos de participação: a) manipulada: há representantes da sociedade nas comissões oficiais, mas os mesmos não têm poder; b) passiva: há apenas comunicação do que já foi decidido ou do que já aconteceu; c) por consulta: as pessoas são consultadas ou respondem a questionários, mas os agentes externos são as pessoas que definem os problemas e os mecanismos de coleta de informações controlando, portanto, as análises; d) por incentivos materiais: as pessoas contribuem com o trabalho em troca de alimento, dinheiro ou outras formas de incentivo; e) funcional: vista por agências externas como um meio de atingir metas de projetos com custos reduzidos, onde a participação se resume a discussões em grupo para atingir objetivos pré-determinados; f) interativa: as pessoas participam da análise conjunta, no desenvolvimento de planos de ação e na formação ou fortalecimento de instituições locais, de modo que os grupos adquiram o controle das decisões locais e determinem a disponibilidade de recursos a serem usados; e g) mobilização própria: a participação das pessoas independe de instituições externas e contribui para manter o controle sobre a aplicação dos recursos.

Os quatro primeiros tipos podem ser considerados como exemplos de não participação. A implementação e a gestão de um programa de desenvolvimento se tornam mais efetivas na medida em que se move do primeiro para o último tipo de participação. Contudo, deve-se considerar que a participação não significa ação e que a qualidade dos resultados obtidos depende não só dos tipos de participação, mas da forma como o próprio processo participativo é gerenciado, sobretudo em relação ao

nível de transparência e imparcialidade.

Em síntese, a participação dos atores sociais, mesmo sendo um princípio e uma meta das gestões democráticas, especialmente das políticas públicas, ainda é muito difícil de ser exercitada no cotidiano das cidades, particularmente naquelas de médio e grande portes. A multiplicidade de atores e interesses conflitantes, o acúmulo de demandas por serviços e melhorias reprimidas e os recursos humanos e financeiros escassos desafiam as administrações governamentais na sua capacidade política de interlocução e negociação. E mais, a falta de capacitação e de acesso às informações das autoridades locais, associada às tradições clientelistas e autoritárias, constitui-se em grandes barreiras para o avanço democrático nas administrações públicas.

1.3 INSTITUCIONALIDADE E GESTÃO SOCIAL

No Brasil, principalmente após a Constituição de 1988 e, particularmente no caso das políticas públicas para o mundo rural desde o início da década de 1990, há uma forte preocupação com mecanismos que propiciem a participação social e a deliberação em “novos espaços institucionais”, criados tanto na esfera estatal quanto na esfera pública, como formas privilegiadas de tornar as decisões mais inclusivas, democráticas e efetivas.

Esses “novos espaços institucionais” se fundamentam na ideia de que boa parte dos problemas apresentados pelas políticas públicas destinadas a promover mudanças é resultado do não envolvimento dos beneficiários dessas políticas em seu processo decisório. Ou seja, à medida que as instituições tornam-se capazes de incluir os destinatários das políticas no processo decisório, elas deveriam passar a atender suas necessidades de maneira mais eficaz.

Para Mattei & Favareto (2005)¹, o respaldo teórico para esta constatação vem do neoinstitucionalismo, cujo lema é justamente a afirmação de

¹ Este e os cinco próximos parágrafos se baseiam em Mattei & Favareto (2005).

que “instituições importam”. Vários autores - March e Olsen (1989), Skocpol (1992) - mostraram como, em situações específicas, determinadas regras e procedimentos contribuíram para alterar o equilíbrio de forças entre os participantes. Outros autores, como Fung (2003), argumentam que certas características do desenho institucional dos fóruns participativos podem contribuir para uma maior fiscalização no uso de recursos, para a promoção de políticas adequadas às condições de sua população alvo, e mesmo para ampliar e fomentar a mobilização popular.

Apesar destas contribuições, os problemas continuam residindo no fato de que é mais fácil reconhecer a *posteriori* como um dado conjunto de regras operou no sentido de modificar o equilíbrio de forças entre os atores, do que identificar a *priori* as regras e os procedimentos necessários para se ter esse efeito. Analisando criticamente o neoinstitucionalismo, Przeworski (2003) afirma que essa abordagem falha ao afirmar que as instituições “fazem diferença” sem, no entanto, mostrar quais são os mecanismos que permitem, em um dado contexto, que sejam ali criadas as condições para modificá-lo.

Cornwall & Coelho (2004) apontam, ainda, mais duas dificuldades no processo de criação de instituições participativas. Uma delas diz respeito ao projeto normativo associado à idéia de “democratização da democracia”. A outra está relacionado aos problemas que surgem no processo de implementação desse projeto normativo. No plano normativo é preciso entender melhor as diferentes concepções de democracia e de participação que estão em disputa no campo das “inovações democráticas” (Habermas 1989; Fung e Wright, 2002) e identificar os mecanismos de inclusão e de legitimação democrática que cada uma propõe. Já no plano institucional, o processo de mobilização política, o arranjo institucional, a política de participação e as interações com outras instituições são momentos privilegiados para explicar os resultados alcançados pelas arenas participativas, seja na esfera da política, seja enquanto experiência que contribui para ampliar a vivência cívica dos participantes (Coelho, 2004).

Refletindo sobre essas questões no âmbito do desenvolvimento de territórios rurais brasileiros, Abramovay (2004), fazendo uso do referen-

cial da Nova Economia Institucional, analisa a experiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural para constatar que parte das dificuldades por eles experimentadas se deve a uma falha institucional: pede-se que estes fóruns sejam espaços de promoção do desenvolvimento local, mas não são transferidas aos agentes locais as competências e habilidades necessárias para concretização desse intuito. Como resultado, a eficácia desses conselhos é apenas parcial, uma vez que eles se mostram aptos a fiscalizar minimamente o uso dos recursos públicos, mas estão longe de poder pensar em estratégias consistentes de médio e longo prazos.

Em trabalho posterior, Favareto & Demarco (2004) testaram as hipóteses de Abramovay para um universo mais amplo e diversificado de situações, concluindo que não somente a falha institucional de fato existe, como suas raízes são mais profundas e alcançam mesmo todo o ambiente institucional (North, 1990) das políticas para o Brasil rural: enquanto se espera dos conselhos que promovam o desenvolvimento rural, toda a formulação das políticas, a visão dos gestores e planejadores dos organismos governamentais e mesmo as estratégias de empoderamento dos atores permanecem atrelados às velhas instituições. O resultado é uma dissonância entre um novo discurso – onde participação e gestão social ocupam um lugar de destaque – e instituições, ainda muito marcadas pela lógica setorial, restritas à valorização das atividades primárias e à mera ampliação de espaços de consulta pública.

Já Mattei & Duarte (2005), em estudo realizado para o Grupo Temático “Institucionalidade para Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável” do CONDRAF, observaram que grande parte dos novos mecanismos institucionais – particularmente os CNDRS – foi criada apenas para atender às exigências legais para recebimento de verbas de determinadas políticas públicas. Desta forma, os conselhos se tornam instâncias de decisão sobre uso de recursos e não em momentos de reflexão coletiva sobre os rumos do desenvolvimento. Com isso, as chances de se construir processos inovadores são bastante reduzidas. Particularmente no caso dos conselhos de desenvolvimento rural, devido ao fato de que a grande maioria foi criado após a implementação do

PRONAF, notou-se que a falta de experiência em processos participativos na gestão pública foi um dos principais obstáculos para a obtenção de melhores resultados das políticas oriundas dos “novos ambientes institucionais”.

Para esses autores, no contexto de profundas transformações propiciadas pela Carta Constitucional de 1988, instaurou-se uma cultura e prática “conselhistas”, uma vez que, a cada nova proposição de política pública, buscava-se criar uma nova instituição para gerenciá-la. Este fato foi captado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, em 2001, indicou a existência de aproximadamente 27 mil conselhos, abrangendo 99% dos municípios brasileiros, o que dava uma média de 4,9 conselhos por município. A ocorrência dessa grande diversidade de situações está ligada, em parte, às questões de natureza estrutural (próprias de países como o Brasil, cujo processo de desenvolvimento foi cunhado por forte dependência externa e gritantes desigualdades internas socioeconômica, cultural, étnicas, bem como concentração de renda e poder político, as quais são condicionantes importantes que podem explicar o sucesso ou o fracasso de programas e políticas públicas), bem como ligada às questões da organização e da participação social. Criar as condições necessárias para superar essa marca histórica é um desafio fundamental para conduzir a sociedade brasileira em direção a um caminho mais justo e democrático.

Nesse sentido, a criação de novos ambientes institucionais deve ser entendida como um processo de construção de uma nova política que seja capaz de romper e/ou eliminar as práticas institucionais tradicionais baseadas em métodos autoritários, paternalistas e excludentes. Isso remete, necessariamente, à questão do exercício do poder político na sociedade, implicando em novas formas de relacionamento entre agentes públicos e privados, bem como em um novo patamar de interação entre Estado e sociedade civil.

Imbricada neste debate aparece a questão da gestão social que, de uma forma bem genérica, representa a descrição de processos que envolvem mecanismos de partilha do poder de decisão entre Estado e sociedade sobre definição e implantação de políticas públicas. Estes pro-

cessos podem ser bastante variados, indo desde uma simples consulta junto às comunidades até o controle efetivo, por parte dos cidadãos, de uma determinada política.

A ideia crescente da participação nas diferentes formas de gestão social de bens públicos colocou novas dimensões sobre o exercício do poder – que passou a ser redefinido a partir do empoderamento das organizações sociais –, bem como sobre o próprio desenvolvimento, cuja dinâmica passou a conferir maior importância às tradições, costumes e conhecimentos das comunidades locais. Paralelamente a este movimento valorativo, ganha relevância a esfera pública, enquanto espaço de publicização e orquestração de demandas de grupos específicos. É neste contexto que a noção de governança local (Putnam, 1996; Tandler, 1998) ganha novos contornos nos debates sobre gestão social de políticas públicas.

Segundo Miná Dias (2007), a noção de governança local colocou a necessidade de ampliar o conceito de gestão de bens públicos, de modo a incorporar, nos mecanismos de governo, as demandas dos diversos atores sociais que, ao se mobilizarem e se organizarem, colocam na agenda pública suas reivindicações, tanto em termos de demandas imediatas, quanto em relação ao espaço de participação na definição e execução de políticas públicas.

Tandler (1998), tomando como referência seus estudos sobre mecanismos de governança no estado do Ceará, afirma que um dos pontos mais positivos da institucionalização da participação política da sociedade nos processos de tomada de decisões e também nos próprios mecanismos de governança é sua contribuição no sentido de transformar as ações governamentais em ações mais transparentes e menos corruptas.

Porém, a participação efetiva da sociedade e/ou de suas organizações representativas requer, segundo diversos autores (Tandler, 1998; Evans, 2003, Houtzager, 2004), dois elementos fundamentais: a existência de uma sociedade civil organizada e capaz de dar sustentação política a institucionalidade e os próprios mecanismos institucionais formais.

É neste contexto que recentemente a participação social passa a ser valorizada pelas diversas esferas governamentais. Para isso, os “conselhos” tornaram-se os mecanismos participativos mais disseminados, especialmente após a Constituição de 1988 e das respectivas leis de 1990 que regulamentaram suas atribuições e funcionamento. É também a partir daí que esses mecanismos institucionais (conselhos) se legitimam como “instâncias gestoras de políticas públicas”.

CAPÍTULO II

2. O CONTEXTO POLÍTICO E AS LUTAS SOCIAIS AGRÁRIAS NA DÉCADA DE 1990

INTRODUÇÃO

A década de 1990 no Brasil foi marcada por importantes alterações econômicas, políticas e sociais. No plano político, no ano de 1990, tomou posse como presidente do país Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito após o regime militar iniciado em 1964. Este iniciou seu mandato pregando a necessidade do Brasil ingressar rapidamente na “onda neoliberal” emanada a partir do “Consenso de Washington”, que apontava como solução para os problemas brasileiros e latino-americanos uma menor interferência do Estado em troca de uma maior liberdade de ação dos mecanismos de mercado. Esse modelo político começou a ser introduzido no país naquele período, sendo aprofundado pelos governos seguintes.

No campo econômico, a primeira metade da referida década assistiu a continuidade de planos econômicos com a finalidade de conter a inflação e estabilizar a economia, objetivo atingido somente a partir de 1995 com a adoção do Plano Real, o qual adotou mecanismos de política macroeconômica totalmente distintos daqueles que vinham sendo seguidos desde o Plano Cruzado, em 1986. Neste caso, foi introduzida uma nova moeda, o Real, e implantado o regime de metas inflacionárias, com adoção de políticas monetárias, especialmente da taxa de juros, como parâmetro para controlar a inflação e manter a economia dentro

de padrões estáveis, além de um amplo processo de liberalização comercial e financeira e de privatização de empresas estatais.

Na esfera social ocorreu a continuidade das lutas sociais, tanto urbanas como rurais, as quais já tinham ganhado força durante a década anterior. Particularmente na área rural duas lutas tiveram definitivamente alcance nacional: a luta pela reforma agrária (que na década anterior estava mais circunscrita a algumas regiões do país) e a luta por uma política agrícola diferenciada para os agricultores familiares. Além destas, tiveram ascensão lutas de segmentos sociais específicos, como foi o caso do Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens; Movimento dos Seringueiros e Povos das Florestas; Movimentos Indígenas, etc.

É neste efervescente contexto socioeconômico e político que são criadas as condições para o surgimento de um Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, conforme trataremos no final deste capítulo e nos próximos.

2.1 BREVES NOTAS SOBRE O CENÁRIO POLÍTICO DOS ANOS DE 1990

O último quartel do século XX foi marcado por um conjunto de mudanças de ordem econômica e política. Na esfera econômica os acordos políticos do pós-guerra foram rompidos unilateralmente pelos Estados Unidos². Naquele momento, o sistema de câmbio fixo cedeu lugar à flutuação das principais moedas internacionais e os controles de capitais cederam lugar à liberalização dos mercados financeiros, o que provocou enormes impactos sobre o sistema monetário e financeiro internacional.

Com isso, a economia mundial entrou em uma nova fase, conheci-

² Até 1971, a economia norte-americana funcionava como “reguladora” do sistema capitalista, ao garantir a paridade do dólar a uma faixa fixa com o ouro. Por problemas internos (déficit no balanço de pagamentos), os EUA, não sendo mais capazes de sustentar o dólar como moeda-padrão, desvalorizaram a moeda e suspenderam a conversibilidade.

da como globalização³, uma vez que essas modificações revelaram um caráter distinto em relação às transformações dos períodos anteriores, levando a um aprofundamento da internacionalização dos sistemas econômicos. Este processo se iniciou com a expansão do comércio de mercadorias e serviços, passou pelo vigoroso crescimento dos empréstimos e financiamentos e, em seguida, ampliou enormemente o deslocamento do capital industrial em escala planetária, através do desenvolvimento das grandes corporações transnacionais. Finalmente, o capital assumiu sua lógica financeira global buscando a rentabilização dos ativos financeiros em bolsas de valores e outros instrumentos financeiros, o que levou a um processo constante de crises, como a que o mundo está enfrentando atualmente.

Na esfera política, as mudanças ganharam uma forte conotação ideológica no início dos anos oitenta do século XX, quando o ideário neoliberal passou a se impor como “modelo único e mais eficaz” de organização política das sociedades. Não é por menos que esse modelo se implantou inicialmente nos EUA e na Inglaterra, os dois países que detêm as duas principais praças financeiras mundiais (Nova York e Londres). Deve-se ressaltar, ainda, que esse movimento foi fortemente beneficiado pela derrocada do sistema políticoeconômico do Leste Europeu (o chamado “socialismo real”) e pela obscuridade política de organismos multilaterais, como é o caso da Organização das Nações Unidas (ONU), que teve apenas um papel decisivo na manutenção da ordem política internacional logo após o final da Segunda Guerra Mundial.

Assim, o final do século XX foi profundamente marcado por uma nova ordem mundial ancorada nos pressupostos e leis do “livre-mercado”, tendo a desregulamentação dos mercados financeiros e a liberalização do comércio mundial como principais protagonistas. Com isso, o siste-

³ A globalização significa um processo de interdependência ascendente entre os povos e países nas suas relações econômicas (produtivas, comerciais, financeiras e tecnológicas), políticas e culturais, tendo seu comando ancorado nas forças de mercado, as quais buscam criar e consolidar um padrão social global plasmado pelos valores hegemônicos do capital (Mattei, 1997).

ma capitalista não encontrou mais limites para seu processo de acumulação e geração de novas riquezas, o que conduz a um duplo caminho: por um lado, essa riqueza se concentra cada vez mais em um pequeno número de países e regiões e, por outro, eleva-se brutalmente o número de pessoas em todas as partes do planeta que ficam à margem dos benefícios que essa nova fase do desenvolvimento do capitalismo propicia.

No campo político existem, ainda, dois aspectos que merecem ser destacados. Por um lado, o jogo de poder entre as nações está sendo fortemente afetado pelos novos impulsos da “globalização econômica”, mesmo com a expansão de inúmeros programas de cooperação entre países em diversas áreas. Esse fato fica bem visível quando se analisa os resultados das negociações realizadas nos fóruns internacionais, onde quase sempre prevaleceram os interesses de um pequeno número de países que controlam a riqueza mundial. As últimas rodadas de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) explicitam bem o jogo desigual de poder entre os países, podendo ser considerada como mais uma etapa do processo de fragmentação das relações internacionais.

Por outro lado, o papel dos Estados Nacionais vem sendo constantemente reformulado e questionado, sendo que para muitos analistas, ele foi fortemente enfraquecido diante da globalização econômica. Essa fraqueza, em parte, deriva de sua incapacidade, tanto institucional, como regulatória, de comandar os processos econômicos nacionais. Está relacionada, também, ao alinhamento acrítico da maioria dos governantes à ordem neoliberal que, nas suas formulações mais recentes, vê o “Estado” como um entrave ao desenvolvimento econômico e político das sociedades.

Com isso, a década de 1990 foi marcada pela expansão da ideologia do livre mercado e da ineficácia do Estado, enquanto organismo indutor do desenvolvimento. Esses preceitos foram fortemente impulsionados na referida década por governos sociais-democratas, como os de Bill Clinton (EUA) e Tony Blair (Inglaterra). Este discurso também teve eco em organismos multilaterais (Banco Mundial e Fundo Monetário Interna-

cional) e em fóruns internacionais (Davos). Com isso, a expansão econômica e o discurso ideológico que a acompanhou, consolidaram uma nova hegemonia política mundial, sob o comando dos EUA.

Foi justamente esta ideologia que tomou conta da política brasileira no início da década de 1990. Logo em sua posse, o Presidente Fernando Collor de Mello definiu como principal obstáculo ao desenvolvimento brasileiro o papel exercido pelo Estado, tanto na economia, quanto nas demais esferas da vida social do país. Com isso, iniciou um conjunto de reformas visando estabilizar econômica e socialmente a sociedade. Dada a fragilidade política e o processo de corrupção que tomou conta de seu governo, no meio de seu mandato sofreu “impeachment”, fato raro em um país que ainda estava voltando à normalidade democrática após longo período de regime militar.

Este ideário ganha mais força na agenda política nacional e assume contornos concretos em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) é eleito presidente do Brasil. A partir de então o movimento político-ideológico antes referido se instaura na vida econômica e política nacional. O Governo FHC, que durante a campanha eleitoral de 1994 havia prometido retirar o país de sua condição subdesenvolvida, na verdade, finalizou seu segundo mandato em 2002 em uma grave crise econômica, social e política.

Na esfera econômica, buscou-se recuperar o crescimento econômico através da adoção de um cardápio de políticas de ajuste estrutural ancorado em quatro pilares básicos: na desregulamentação bancária e financeira; na liberalização comercial, com ampla abertura da economia do país aos produtos e bens do exterior; na estabilização dos preços, via política cambial fixa; e na redução da participação do Estado na economia, através de um vultoso programa de privatização de empresas estatais.

Essas políticas se mostraram adequadas aos seus propósitos até 1997 quando uma nova crise se instaurou, tendo como epicentro os países asiáticos. Neste caso, observaram-se fortes movimentos especulativos em várias praças financeiras, culminando em fuga de capitais particularmente nos países em desenvolvimento. Este fato abalou os

mercados globais e afetou negativamente o cenário internacional favorável do início da década de 1990.

Desta forma, os ataques especulativos contra as moedas locais forçaram a adoção, por parte de vários países, de uma política cambial flexível. Assim, Brasil (1999), Chile (1999), Rússia (1998) e Argentina (2001) flexibilizaram o câmbio visando a evitar retração do crescimento e fuga dos investidores externos, bem como desequilíbrios no Balanço de Pagamentos. Particularmente no Brasil, em janeiro de 1999, abandonou-se o modelo de câmbio fixo pelo regime flutuante, além de serem adotadas as metas de superávit primário para a esfera fiscal, como forma de afastar temores sobre a capacidade do país de honrar seus compromissos e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade dos investimentos externos necessários à retomada do crescimento econômico.

Nesse sentido, é importante observar que a política econômica do Governo FHC foi um pouco diferente em seus dois mandatos. No primeiro, o governo esbanjou recursos, provocando um substancial déficit fiscal, além de acumular US\$ 100 bilhões (cem bilhões de dólares) de déficit em contas correntes, levando o país a um estado de solvência (quebra) às vésperas das eleições de 1998. Diante disso, volta-se à estratégia clássica de pedido de socorro ao FMI, o qual emprestou ao Brasil, antes do processo eleitoral, US\$ 41 bilhões (quarenta e um bilhões de dólares). Já no início do segundo mandato, em janeiro de 1999, a conta para pagar esse empréstimo chegou. Como as reservas do país se esgotaram rapidamente, impôs-se a desvalorização da moeda, provocando mudanças na lógica em curso até aquele ano. Atendendo aos pedidos das agências multilaterais, relativos a um maior controle fiscal, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal e adotado o sistema de metas inflacionárias e de câmbio flutuante, como instrumentos centrais de política macroeconômica.

Uma das principais consequências dessa política foi a de que o Estado brasileiro passou a ficar refém do capital especulativo internacional, o qual se alimentava das elevadas taxas de juros (as maiores do mundo) praticadas pelo país. Com isso, essa opção política acabou gerando as condições necessárias para que ocorresse uma hegemonia do capital

financeiro internacional sobre a economia brasileira.

Paralelamente a esse movimento na economia, o governo passou a atuar também na esfera política. Neste caso, foi intensificado o processo de privatização das empresas estatais, símbolo do último período de prosperidade vivido pelo país (década de 1970), além da reforma do Estado, processo que extinguiu muitos dos instrumentos necessários para implementar um modelo de desenvolvimento que o país requeria.

Foi neste contexto que Lula venceu as eleições em 2002, com a promessa de implantar um “novo modelo de desenvolvimento” para o país. Para atingir tal objetivo, desde o seu início, o Governo Lula teve que lidar com um duplo desafio: por um lado, reconstruir o caminho, destruindo todas as amarras herdadas pela “onda neoliberal” e, por outro, conviver com uma situação de vulnerabilidade externa, diante do quadro de instabilidade provocado pela expansão sem limites do capital, especialmente de sua esfera financeira. Se esse intento foi ou não atingido, é assunto para outra oportunidade.

2.2 LUTAS SOCIAIS AGRÁRIAS NOS ANOS DE 1990

A força das lutas sociais agrárias dos anos de 1990 está relacionada à retomada dos movimentos sociais rurais ocorrida na década anterior, quando em todo país se reergueram movimentos reivindicatórios que lutaram pela volta da normalidade política e pelo fim do regime militar que persistia desde 1964. Neste contexto, a luta pela anistia política no final dos anos de 1970; as greves de alguns segmentos de trabalhadores urbanos, especialmente na região do ABC paulista; e o movimento pelas eleições diretas tiveram impactos decisivos sobre as lutas agrárias, tanto pela rearticulação de alguns setores – como é o caso da retomada das lutas do sindicalismo rural –, quanto pela criação e surgimento de novos atores no cenário rural – com destaque para o caso da criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Esta diversidade social rural se explicita, politicamente e de maneira mais expressiva, durante o processo constituinte, entre 1986 e 1988,

quando efetivamente os movimentos sociais rurais e suas formas de representação se tornam protagonistas nos debates constituintes, ao defender uma agenda de políticas de desenvolvimento rural para o país, bem como um conjunto de medidas específicas para os diversos segmentos de trabalhadores rurais.

Neste caso, as intervenções políticas concentradas em dois campos de ações foram decisivas para que temas candentes voltassem à agenda pública do país. Em primeiro lugar, a questão agrária volta ao centro dos debates políticos, tendo em vista os impasses e o enorme processo de exclusão social decorrentes do modelo de desenvolvimento rural do país, que se ancora na propriedade latifundiária das terras e no incentivo à monocultura. Este modelo revelava ao conjunto da sociedade duas de suas faces mais perversas: por um lado, a violência praticada pelos grandes proprietários de terras contra os trabalhadores rurais, a qual ainda se explicita no grande número de assassinatos de lideranças dos trabalhadores e, por outro, no grande número de famílias de agricultores familiares que, devido à modernização da agricultura, eram forçadas a abandonar o meio rural e buscar novas formas de vida em áreas urbanas e/ou migrar para outras regiões em busca de sua reprodução social.

É neste cenário que a segunda metade da década de 1980 mostra um aumento expressivo dos conflitos e confrontos rurais. Deve-se frisar que, no caso particular da luta pela reforma agrária, esses conflitos foram potencializados pelo Governo da “Nova República”, que, ao nascer de uma eleição indireta no Congresso Nacional e logo se traduzir em um governo de representação das forças mais conservadoras do país, aglutinou todos esses segmentos contrários aos programas de reforma agrária, inviabilizando qualquer iniciativa governamental. Assim, visando apenas a atenuar problemas e abafar reivindicações populares, foi lançado, em 1985, o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, cuja meta era assentar 1,4 milhões de famílias em cinco anos do Governo Sarney (1985-1989). Devido à baixa exequibilidade desse plano – ao final do referido governo foram assentadas apenas 85 mil famílias de trabalhadores rurais, sendo que o êxodo rural aumentou significativamente na mesma época – e a limitada ação do Estado brasileiro nesta esfera, o

número de conflitos agrários cresceu fortemente desde então. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT-CNBB), entre 1985 e o final da década de 1990, foram registrados aproximadamente um mil assassinatos de trabalhadores rurais, em sua maioria de lideranças dos movimentos sociais que organizavam a luta pela reforma agrária no país.

A ineficácia do Estado em assumir e promover a reforma agrária acabou colaborando para aglutinar mais gente nesta luta. Foi assim que, a partir de 1985, vai se organizando o MST, inicialmente com uma configuração mais regional, mas que na década de 1990 ganha capilaridade nacional e se torna o principal interlocutor das lutas e reivindicações agrárias no país. Este protagonismo foi decisivo para que a questão agrária permanecesse na agenda pública como uma das principais prioridades nacionais.

A outra esfera de intensas lutas durante o processo constituinte ocorreu na área da produção agrícola, quando as representações sindicais dos trabalhadores rurais introduziram na agenda de debates duas ordens de reivindicações. Por um lado, a necessidade de uma política específica para os agricultores familiares, tendo em vista que as medidas governamentais adotadas nas décadas anteriores, especialmente durante o período de modernização agrícola, foram altamente excludentes, ao beneficiar camadas específicas de produtores rurais. Por outro, a necessidade de adoção de mecanismos legais e institucionais voltados à proteção dos trabalhadores que vendiam sua força de trabalho nas atividades rurais, destacando-se a principal reivindicação: assinatura da carteira de trabalho por parte dos empregadores rurais.

Na área da produção, os principais instrumentos de política agrícola adotados durante a “modernização agrícola” (crédito, preços mínimos, tecnologia e assistência técnica) cumpriram duas funções básicas. Por um lado, beneficiaram enormemente uma pequena parte dos produtores rurais – em sua maioria médios e grandes proprietários de terras – que, associados econômica e politicamente ao poder político dominante, conseguiram se inserir produtivamente no projeto de desenvolvimento do país e se reproduzir socialmente. Por outro, uma massa expressiva de agricultores familiares, excluída dos financiamentos bancários e

das ações governamentais (sem tecnologias próprias e sem assistência técnica), viu-se obrigada a buscar novos caminhos. Parte migrou em direção às áreas de fronteiras agrícolas (cujas porteiras se fecharam no início dos anos de 1990) e outra parte migrou em direção às cidades em busca de melhores condições de vida.

Na esfera específica das relações de trabalho rurais, nota-se que persistiam no Brasil, no final do século XX, relações trabalhistas que muito se assemelhavam ao período da escravidão, uma vez que direitos básicos elementares – já instituídos no país a partir da década de 1940 – eram negados aos trabalhadores rurais, sob a inércia e beneplácito do Estado brasileiro. Neste caso, registram-se como mais graves os problemas existentes nos setores canavieiro, do cacau e da laranja, etc. Em todos os casos, observa-se que foram décadas de lutas, para que alguns direitos básicos fossem respeitados e cumpridos, a começar pela assinatura do contrato de trabalho, que, no caso da legislação brasileira, significa ter a carteira de trabalho assinada.

Da mesma forma que no campo de lutas pela reforma agrária, o movimento sindical dos trabalhadores rurais se reorganiza e passa a atuar mais qualificadamente na defesa dos interesses dos agricultores familiares e dos assalariados rurais, ao mesmo tempo em que se mantém engajado na luta pela reforma agrária, que paulatinamente passa a ser comandada politicamente pelo MST.

Além dos fatos anteriores, deve-se registrar que, fruto de conquistas durante o processo constituinte, o período entre 1988 e 1993 foi marcado também por intensos debates sobre a Lei Agrícola e a Lei Agrária, ambas emanadas a partir da Nova Carta Constitucional. Este processo teve um importante significado político, uma vez que se consolidou enquanto espaço de articulação e constituição das organizações dos trabalhadores rurais para atuar mais unificadamente em defesa de seus interesses. Neste caso, as lutas por uma política de reforma agrária, por uma política agrícola diferenciada para o segmento dos agricultores familiares, e por uma política de defesa dos direitos trabalhistas sobressaíram nos debates e na definição de estratégias de ação. Com isso, estavam sendo lançadas as sementes de uma nova forma de fazer

política por parte dos trabalhadores rurais e de suas organizações de representação.

2.2.1 Década de 1990: a “unidade na diversidade”

A década de 1990 inicia com grandes desafios para os trabalhadores rurais e suas organizações, tendo em vista a ordem política que se estabelecia, conforme tratamos na seção anterior. Isso obrigou os movimentos sociais rurais a aglutinar forças para fazer frente a esse novo tempo. Para tanto, a partir de 1991 e de 1992, foram organizadas as primeiras jornadas nacionais de lutas dos trabalhadores rurais, momento em que todos os movimentos sociais rurais se reuniram e buscaram construir uma pauta de reivindicação comum, a qual foi entregue aos governos (federal, estaduais e municipais), ao mesmo tempo em que grandes mobilizações públicas foram organizadas para chamar a atenção do conjunto da sociedade sobre a problemática rural.

Em outra oportunidade (Mattei, 2001), destacamos esses fatos ocorridos durante a década de 1990 como decisivos para mudar os rumos das políticas de desenvolvimento rural. Por um lado, o movimento sindical dos trabalhadores rurais, ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), passou a direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares, que seriam afetados pelo processo de abertura da economia. Com isso, as reivindicações dos trabalhadores rurais, que já tinham começado a ter voz na Constituição de 1988, ganharam destaque nas “Jornadas Nacionais de Luta” da primeira metade da década de 1990 e que, a partir de 1995, passaram a ser denominadas de “Grito da Terra Brasil”.

Esses “Gritos da Terra” eram organizados pela CONTAG, pelo DNTR/CUT Rural, pelo MST, pelo Movimento Nacional de Atingidos por Barragens (MAB) e pelos Movimentos Indígenas, contando, ainda, com a participação de outros movimentos sociais rurais com abrangência

regional, como eram os casos da Articulação do Semi-Árido (ASA) e dos Povos das Florestas, dentro outros. Nestas novas formas de lutas eram construídas pautas comuns e específicas, as quais serviam de instrumento para as negociações com as diferentes esferas de governo. Registre-se, também, que neste período ocorriam manifestações simultâneas em escala nacional e regionais como maneira de colocar os problemas dos trabalhadores rurais para o conjunto da sociedade.

Esta estratégia de lutas foi se mostrando eficaz, na medida em que os governos da época passaram a se sentir obrigados a, pelo menos, responder às demandas colocadas na agenda pública, ao mesmo tempo em que os próprios movimentos sociais rurais esboçavam a construção de uma unidade de luta política que resguardava a autonomia e a especificidade de todos os participantes.

De forma bem resumida, pode-se dizer que ocorreram avanços em alguns casos e retrocessos em outros. A luta dos agricultores familiares, particularmente, conseguiu avançar à medida que uma de suas principais bandeiras da segunda metade dos de 1980 e primeira metade dos de 1990 – Previdência Social – foi obtida. Assim, a partir de 1993 o benefício da previdência social foi estendido aos trabalhadores rurais, sendo concedido a estes o pagamento mensal de um salário mínimo. Registre-se que, naquela época, houve uma forte reação contrária a tal medida por parte de políticos e de “acadêmicos”, os quais afirmavam que o sistema de Previdência Social do país iria “quebrar”.

Hoje vemos que tal profecia não só não ocorreu, como o pagamento do benefício previdenciário mencionado se mostrou relevante economicamente, principalmente nas pequenas cidades das regiões mais pobres do país. Nestes casos, a transferência previdenciária representava, segundo Delgado (1997), um aporte expressivo da renda domiciliar, não apenas como seguro social, mas também enquanto vetor para sustentação da própria renda rural. Assim, a renda dos inativos acabava representando de um terço à metade do fluxo total dos rendimentos familiares no meio rural. Além disso, a universalização do sistema previdenciário reduziu o diferencial de renda nas regiões e municípios com maior vulnerabilidade socioeconômica. Com isso, percebe-se que a previdência

rural acabou se tornando um importante instrumento de combate à pobreza rural, além de atuar diretamente e indiretamente na dinamização das próprias economias locais.

No campo da política agrícola, o Governo Federal atendeu a uma bandeira histórica de luta dos trabalhadores rurais, permitindo a estes o acesso aos recursos oferecidos pelo sistema nacional de crédito rural, até então negligenciados aos agricultores familiares, maior segmento da agricultura brasileira, porém o mais fragilizado em termos de capacidade técnica e de inserção nos mercados agropecuários. Assim, foi criado em 1994, durante o Governo Itamar Franco, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que operava basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Este seria o gérmen para a criação, no ano seguinte, do PRONAF, tema que será abordado mais adiante neste capítulo.

Já na esfera da questão agrária pode-se considerar que o período foi marcado pelo retrocesso no atendimento às demandas dos movimentos sociais agrários. Além do baixíssimo número de trabalhadores sem terra assentados pelos três governos (Collor de Mello, Itamar Franco e FHC), a década de 1990 assistiu ao aumento da trajetória dos conflitos agrários, com violência e assassinatos praticados pelos latifundiários sob o manto protetor do Estado brasileiro. Registre-se que nestes crimes a grande maioria dos mandantes e executores não foi a julgamento e, o que é pior, nos julgamentos ocorridos, poucos foram os criminosos condenados.

Dentre os conflitos que ganharam repercussão nacional e internacional, dois deles merecem ser destacados. O primeiro ocorreu em Corumbiara (Rondônia) na calada da noite do dia 9 de agosto de 1995, enquanto a Polícia Militar daquele estado, juntamente com pistoleiros contratados por fazendeiros, procedeu à desocupação de forma violenta da fazenda Santa Elina. Enquanto mulheres foram mantidas como escudos humanos, os homens foram barbaramente assassinados. Ao final das operações, contabilizou-se doze mortes, dezenas de pessoas feridas e mais de trezentas presas. O acampamento foi totalmente destruído e ninguém foi responsabilizado pelos crimes cometidos.

O segundo conflito agrário de grandes proporções ocorreu em 17 de abril de 1996 na cidade de Eldorado de Carajás (Pará). Nesse dia, mais de cento e cinquenta policiais militares daquele estado, fortemente armados, procederam à desocupação da Rodovia PA-150, onde famílias de trabalhadores rurais sem terra, que participavam da Caminhada pela Reforma Agrária, haviam a interditado, exigindo o cumprimento de um acordo prévio feito com o governo estadual. A desobstrução violenta da estrada resultou em dezenove mortes e sessenta e nove pessoas sem terra feridas, sendo que laudos periciais constataram que uma dezena de pessoas foi sumariamente executada. Desnecessário dizer que a novela do julgamento dos policiais envolvidos no conflito segue os mesmos trâmites históricos com absolvições, anulações, remarcações, adiamentos, etc., práticas tradicionais do sistema judiciário brasileiro, quando se trata da justiça agrária.

Os conflitos e a violência agrária continuam no país, com crimes e assassinatos ocorrendo a todo momento, revelando o poder político que ainda é exercido pelo latifúndio, uma vez que a impunidade é a marca de suas ações. Neste diapasão, citam-se mais dois casos ocorridos na primeira década do século XXI. O primeiro, ocorrido em 28 de janeiro de 2004, passou a ser conhecido como a “Chacina de Unaí (Minas Gerais)”. Neste caso, três auditores fiscais do trabalho, ligados ao Departamento Regional de Belo Horizonte, e o motorista, que os acompanhava, foram mortos a 55 km de Unaí, quando vistoriavam as condições de trabalho, remuneração e acomodação dos trabalhadores empregados na colheita da safra de feijão. Dentre os mandantes do crime se encontra o prefeito da cidade, que, por ter foro privilegiado, será julgado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, localizado em Brasília. Os demais acusados vão a júri popular, ainda a ser marcado.

O outro caso foi o assassinato da missionária norte-americana Dorothy Stang, ocorrido no mês de fevereiro de 2005, no município de Anapu (Pará). A irmã Dorothy atuava junto às famílias de agricultores familiares que se defendiam das ações de grilagem dos grandes produtores e madeireiros, os quais se apropriavam das terras destinadas à formação de assentamentos rurais. Neste caso, os pistoleiros foram julgados e condenados, mas os três

mandantes do crime aguardam o julgamento em liberdade.

Todos os casos acima relatados elucidam como os conflitos e a violência contra trabalhadores rurais, suas lideranças e até mesmo instituições, ainda prevalecem no meio rural brasileiro. A cultura da impunidade aliada à demora para que criminosos sejam levados a julgamento e efetivamente condenados cria um clima favorável que alimenta e potencializa a continuidade dos conflitos.

2.3 A RESPOSTA DO GOVERNO FHC À BARBÁRIE AGRÁRIA

No primeiro mandato do Governo FHC (1995-1998) estava previsto o assentamento de duzentos e oitenta mil trabalhadores sem terra, conforme promessas de campanha. Com a Lei da Terra (Lei nº 8.629/1993), as condições legais já estavam dadas, além do fato de existir outras circunstâncias bastante favoráveis à época: o preço da terra caiu após a implantação do Plano Real; parte dos movimentos sociais rurais acreditava nas promessas governamentais; e a opinião pública continuava favorável à reforma agrária.

Mas havia fatores econômicos e políticos que impediam o governo de caminhar na direção de suas promessas eleitorais. Por um lado, as orientações da política macroeconômica destinavam esparsos recursos para financiar a política agrária. Por outro lado, parte expressiva dos aliados do Governo FHC no Congresso Nacional era contrária a ações efetivas no campo da reforma agrária, estando sempre pronta para defender seus interesses privados. Somava-se a isso o desmonte administrativo do Estado, que se tornou ineficiente para realizar as tarefas requeridas pelo processo de reforma agrária.

Este cenário foi agravado a partir de 1995 e de 1996 com os dois grandes acontecimentos relatados anteriormente (Corumbiara e Eldorado de Carajás), fazendo com que a questão agrária permanecesse na agenda pública nacional mais pelos atos de violência e de barbárie, do que pela necessidade urgente de uma ação efetiva do poder público.

Inicialmente, as esperadas ações governamentais ficaram restritas à

esfera administrativa, uma vez que na mesma semana dos assassinatos de Eldorado de Carajás, o banqueiro Andrade Vieira, ministro da Agricultura, pediu demissão do cargo, sendo nomeado em seu lugar o Senador Arlindo Porto, com ligações próximas aos interesses explicitados pela bancada dos ruralistas.

Além disso, em 1997, foi criado o Gabinete Extraordinário de Política Fundiária, sendo indicado como secretário especial o Deputado Raul Jungmann, oriundo do estado de Pernambuco. Em 1999 (segundo mandato do Governo FHC), o Gabinete Extraordinário foi transformado no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente denominado de MDA.

Do ponto de vista político, o Governo FHC alterou a forma de ação do Estado na questão agrária. Com a Medida Provisória (MP) nº 1.577, de junho de 1997, foram estabelecidos novos critérios para vistorias e desapropriação de terras improdutivas, além da descentralização de tarefas, que antes se encontravam sob responsabilidade do Governo Federal, para as unidades da federação.

Paralelamente a essa descentralização do processo de reforma agrária, foram extintos programas que, em períodos anteriores, eram centrais na política de desenvolvimento dos assentamentos rurais. Cita-se, como exemplos, os casos do projeto Lumiar – cuja finalidade era a prestação de assistência técnica aos assentamentos através de equipes multidisciplinares – e o Procera – cuja função era disponibilizar crédito a fundo perdido aos assentados, para viabilizar as atividades de instalação dos assentamentos.

Com isso, a orientação geral do Governo FHC, em seu primeiro mandato (1995-1998), foi descentralizar o processo de reforma agrária, com repasse de recursos aos estados e municípios, solicitando aos mesmos que realizassem as tarefas e serviços junto aos assentados, os quais até então se constituíam em atividades exclusivas do Governo Federal.

Como as demandas dos movimentos sociais agrários continuavam fortes e as respostas governamentais eram tímidas, o processo de constituição de acampamentos e de ocupação de propriedades considera-

das improdutivas pelo MST marcou todo o primeiro mandato do governo FHC. Esse conflito político levou a um movimento de criminalização do MST. Isso ficou patente nas reedições posteriores da MP n° 1.577/97, a qual recebeu vários acréscimos no sentido de penalizar as ocupações de terras por parte de membros dos sem terra.

Mas a verdadeira mudança na política agrária veio a partir de 1999, quando se inicia o segundo mandato do Governo FHC (1999-2002). Nesse período, o MDA foi equipado administrativamente e, a partir de então, passou-se a definir novas estratégias de ação política. Nesse contexto, ganhou destaque a proposta de “reforma agrária de mercado”, viabilizada através dos programas Cédula da Terra e, posteriormente, do Banco da Terra.

Tal estratégia estava embasada no documento denominado de “Novo Mundo Rural”, que destacava como pontos centrais: a) a extinção do Procerá, imputando suas atribuições ao PRONAF; b) descentralização do processo de reforma agrária, atribuindo-o aos estados e municípios; c) adoção dos mecanismos de compra e venda de terras por parte dos interessados (banco da terra); d) permissão para elaboração de projetos de assentamentos por parte da iniciativa privada; e e) repasse da responsabilidade da realização de obras de infraestrutura dos assentamentos aos assentados.

Destas iniciativas o que realmente se concretizou foi a extinção do Procerá, enquanto que os resultados das ações do Banco da Terra ficaram aquém do esperado. Já a descentralização, esta ainda permanece como um processo parcial, dada as características das administrações públicas, ao passo que a implantação de projetos privados de assentamentos praticamente inexistiu. Além disso, muitos das necessidades básicas de infraestrutura somente se viabilizam quando as organizações dos assentados conseguem recursos e apoios para fazê-las.

2.4 A RESPOSTA DO GOVERNO FHC AO SISTEMA FAMILIAR DE PRODUÇÃO

Até o ano de 1993, não existia nenhum tipo de política pública, com

abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal brasileira.

Em 1994, em consequência das reivindicações dos agricultores familiares acima citadas, o governo Itamar Franco criou o PROVAP, que operava basicamente com recursos do BNDES. O PROVAP seria o embrião da primeira e mais importante política pública destinada aos agricultores familiares, criada no ano seguinte, e regulamentada um ano mais tarde. Cabe frisar que, embora o PROVAP tenha tido resultados pífios do ponto de vista dos recursos aportados para os agricultores, sua importância consiste na transição que ali se iniciou em direção a uma política pública diferenciada por categorias de produtores rurais. Deve-se lembrar que, até essa data, os pequenos agricultores eram enquadrados pelas normas do Manual de Crédito Rural como “mini e pequenos produtores”, levando-os a disputar recursos com os grandes proprietários, que historicamente foram os principais tomadores do crédito destinado à agricultura.

A partir de 1995, já no Governo FHC, o PROVAP foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção, como em sua área de abrangência. Essas modificações deram origem ao PRONAF, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de 28 de junho de 1996. Desse ano em diante, o PRONAF tem se firmado como a principal política pública do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares. Deve-se registrar, no entanto, que no ano de 1996 apenas as ações relativas ao crédito de custeio foram implementadas e que a ampliação do programa para as áreas de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa, só ocorreu a partir de 1997, quando o PRONAF ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo território nacional.

Deve-se ressaltar que, neste processo, os atores sociais rurais, por meio de suas organizações e de suas lutas, desempenharam um papel decisivo na implantação do Programa, considerado uma bandeira histórica dos trabalhadores rurais, pois permitiu a estes o acesso aos diversos

serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, até então negligenciados aos agricultores familiares. Assim, a criação do PRONAF representa a legitimação, por parte do Estado, de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que, até então, era praticamente marginalizada em termos de acesso aos benefícios da política agrícola, bem como designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

Do ponto de vista operacional, o PRONAF concentra-se em quatro grandes linhas de atuação, a saber: a) financiamento da produção: o programa destina anualmente recursos para custeio, investimento e financiando de atividades produtivas rurais em praticamente todos os municípios do país; b) financiamento de infraestrutura e serviços municipais: apoio financeiro aos municípios de todas as regiões do país para a realização de obras de infraestrutura e serviços básicos; c) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares: promoção de cursos e treinamentos aos agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural; e d) financiamento da pesquisa e extensão rural: destinação de recursos financeiros para a geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares. Obviamente que este desenho inicial da política está sendo modificado e aprimorado constantemente, visando dar maior consistência e amplitude ao programa.

A lógica operacional do programa previa a participação e envolvimento dos agentes locais de desenvolvimento. Para tanto, foi sugerido e estimulado a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que teriam a função de definir as prioridades das ações do programa em cada município. A partir dos conselhos municipais foram constituídos os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (em alguns casos, Conselhos Estaduais do próprio PRONAF), cuja função era definir as prioridades do programa no âmbito dos estados, enviando suas decisões ao Governo Federal. Neste âmbito, criou-se o Conselho Nacional do Programa, que tinha como função organizar as prioridades nacionais e definir as ações a serem implementadas.

Desta forma, as características institucionais e operacionais da po-

lítica específica para o fortalecimento da agricultura familiar acabou abrindo o caminho, a partir de sua instância de decisão nacional, para a criação do CNDRS no final da última década do século XX, conforme veremos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO III

3. CNDRS: UMA TENTATIVA DE GESTÃO GOVERNAMENTAL DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

INTRODUÇÃO

Neste capítulo busca-se reconstruir a história inicial da criação e estruturação do CNDRS⁴. Para tanto, é fundamental ter presente o momento prévio que levou à formação do Conselho, criado enquanto instrumento responsável pela gestão das políticas de desenvolvimento rural que estavam sendo implementadas pelo MDA⁵, que também acabava de ser constituído, inclusive recebendo diversas incumbências antes sob responsabilidade de outros ministérios e órgãos governamentais.

Deste modo, dois aspectos deverão receber maior atenção nesta análise. Por um lado, a parte relativa ao ato institucional de criação do Conselho, com ênfase nos mecanismos e instrumentos adotados para dar concretude ao mesmo, ou seja, os instrumentos de suporte, a composição inicial e a forma de funcionamento do órgão. Por outro, resgatam-se as principais ações desta fase do Conselho, procurando-se analisar até

⁴ Deve-se mencionar que o Decreto nº 3.200, de 6.10.1999, inicialmente criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR). O “S” de Sustentável foi incorporado posteriormente atendendo a uma solicitação feita pelo conselheiro José Sarney Filho, então Ministro do Meio Ambiente, na primeira reunião ordinária realizada no dia 16.3.2000. A denominação completa faz parte do Decreto nº 3.508, de 14.6.2000. Assim, quando nos referimos ao CNDRS, estamos considerando essa alteração.

⁵ O Gabinete Extraordinário de Política Fundiária se tornou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária e, posteriormente, se transformou em Ministério do Desenvolvimento Agrário.

que ponto a proposta inicial foi implementada. Neste caso, também são mencionados os avanços e as debilidades observadas no período que passa a ser denominado de “primeira fase” do Conselho (outubro de 1999 a agosto de 2001).

Como já mencionamos em capítulos anteriores, a década de 1990 apresentou diversas experiências de gestão social de políticas públicas, sendo que, em muitas delas, a questão da institucionalidade foi o elemento diferenciador. Para tanto, o capítulo inicia com um breve resumo desse movimento geral sobre a temática ocorrido no referido período para, posteriormente, adentrar a experiência específica do CNDRS, discutindo as questões que envolveram a criação do conselho, as principais estratégias de ação, os avanços e os problemas observados nesta fase inicial, que vai do ato da criação, em 6 de outubro de 1999, até o momento de mudança da rota de ação do conselho, em agosto de 2001.

3.1 BREVES NOTAS SOBRE CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS ANOS DE 1990

Em passagens anteriores, já mencionamos que a criação e trajetória dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil têm uma longa história⁶. Atendo-se apenas a períodos recentes, vemos que distintas experiências foram implementadas em várias regiões e localidades do país. Talvez impregnadas pelas lutas travadas em outros países nesta esfera⁷, essas experiências brasileiras se explicitaram de três maneiras diferentes.

A primeira delas está mais ligada à criação dos “conselhos comunitários”, os quais tinham uma atuação direta com algumas administrações municipais que, já na década de 1970, procuravam democratizar as ações governamentais. Neste caso, destacam-se as experiências dos

⁶ Para maiores detalhes veja Gohn (1990; 1997).

⁷ Neste caso, destacam-se as distintas experiências italianas do Pós-Guerra.

municípios de Boa Esperança (Espírito Santo) e de Lages (Santa Catarina), as quais buscaram implantar planos locais de desenvolvimento em estreito debate com os interesses das representações comunitárias dos respectivos municípios.

O outro leque de experiências diz respeito aos “conselhos populares” criados, na maioria dos casos, por organizações da sociedade civil, com o objetivo de organizar social e politicamente a população para que a mesma reivindicasse junto aos governos o atendimento de seus direitos básicos. Neste caso particular, destaca-se o papel desempenhado pela igreja católica brasileira nas décadas de 1970 e 1980, quando estimulou fortemente a organização popular através das chamadas “comunidades eclesiais de base”. Registre-se que este período foi marcado por uma intensa luta pelo fim do regime militar e pela redemocratização do país, processo que influenciou decisivamente o papel dessas organizações, uma vez que as ações se concentravam em várias esferas: política (direito à participação nas decisões), social (reivindicação de melhores condições de vida, especialmente nas áreas de saúde, educação e habitação) e econômica (emprego e salários justos).

Finalmente, destacam-se as mudanças ocorridas nos anos de 1990 quando, a partir da Constituição de 1988 e de suas leis complementares e regulamentares, os conselhos gestores passaram a ter um caráter institucional legal com dois objetivos básicos: por um lado, servir de espaço de mediação entre os interesses da sociedade e os órgãos governamentais e, por outro, se tornar um mecanismo efetivo de garantia da cidadania, via estímulo à participação enquanto direito constitucional.

Sendo uma exigência legal, desde então muitas políticas públicas nas diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) passaram a compor seus conselhos gestores. Registre-se que muitas dessas novas instituições foram criadas mais para cumprir uma formalidade legal no sentido de acessar recursos públicos e menos para dar concretude aos princípios constitucionais, ou seja, para efetivamente se tornarem instrumentos de expressão, representação e participação da sociedade civil. São exatamente esses princípios que deveriam diferenciar a situação atual das experiências de conselhos anteriormente mencionadas (comunitá-

rios e populares).

É nesse sentido que se verifica uma expansão fantástica do número de conselhos no Brasil a partir do início dos anos de 1990 e, mais particularmente, a partir de 1996, quando a matéria foi regulamentada no âmbito federal. Na esfera social (áreas de saúde, educação e assistência social), por exemplo, dos mais de um mil e trezentos conselhos existentes no ano de 1999, menos de cem deles tinham sido criados antes de 1991. Essa enorme expansão da prática “conselhistas” se explica pelo fato de que se passou a exigir das administrações governamentais locais a constituição de conselhos municipais para ter acesso aos recursos públicos.

No âmbito federal, dados da Secretaria Geral da Presidência da República revelaram que, em 2009, existiam vinte e nove conselhos nacionais em funcionamento, sendo que dezenove deles foram criados entre os anos de 2003 e 2009, enquanto nove deles foram reformulados no mesmo período. Se, por um lado, esse movimento mostra “um novo dinamismo no processo de interação entre Estado e Sociedade”, por outro, revela também uma grande fragilidade, uma vez que a maioria desses conselhos não tem uma estrutura funcional adequada e suas decisões não possuem caráter deliberativo.

Mesmo assim, para Abramovay (2001), essa profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil no período pós-redemocratização. Além disso, o autor enfatiza que, apesar da precariedade da participação social e da própria submissão dessas instituições aos poderes políticos locais, os conselhos têm um forte potencial de transformação política, pois abrem espaços para a discussão de temas ausentes da agenda pública, além de ampliar o círculo social, em que esses temas são debatidos.

Todavia, a experiência tem mostrado que esse potencial transformador ainda é uma promessa, uma vez que a grande maioria dos conselhos criados até recentemente tem um caráter meramente consultivo e/ou de aconselhamento, sendo poucos os casos em que o conselho é um fórum de debates e de deliberações sobre uma determinada política

pública⁸. Assim, nos municípios e regiões com baixa tradição de organização, a criação desses conselhos sem caráter deliberativo acaba se transformando em um poderoso instrumento nas mãos dos representantes políticos locais que, falando em nome de suas “comunidades”, nada mais fazem do que se utilizar desse espaço institucional formal para garantir seus interesses particulares.

Essa prática política não pode excluir a possibilidade concreta que os conselhos poderão imprimir às políticas públicas, no sentido de torná-las mais democráticas e menos dependentes do “clientelismo” político tradicional. Para isso, é fundamental que esses novos mecanismos institucionais avancem para além da participação formal dos diversos segmentos sociais, garantindo o caráter deliberativo de suas ações.

3.2 O CENÁRIO INSTITUCIONAL RURAL NO PERÍODO ANTERIOR À CRIAÇÃO DO CNDRS

No capítulo anterior, indicamos alguns elementos que foram conformando um quadro nacional propício à formação do CNDRS. Neste momento, tornar-se necessário qualificar melhor esse cenário, tendo em vista a existência de dois movimentos de natureza distinta que levaram à criação do CNDRS.

Em primeiro lugar, é importante resgatar que as lutas sociais agrárias dos anos de 1990, já comentadas anteriormente, colocaram na ordem do dia o debate sobre um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável”⁹ e, conseqüentemente, a necessidade de um mecanismo institucional capaz de fazer a gestão das políticas originárias a partir desse plano. Tanto nos congressos da CONTAG (1991 e 1995), como

⁸ Na esfera federal o Conselho Nacional da Saúde é um dos poucos exemplos em que o mecanismo deliberativo faz parte da norma de ação do conselho.

⁹ Registre-se aqui a atuação nacional da CONTAG no sentido de organizar o PNDRS, seja por meio dos diversos fóruns regionais de debates, seja por meio de seminários nacionais. Desses eventos resultaram diversas publicações que serviram de base para formulações de políticas posteriormente.

nos Encontros do DNTR/CUT¹⁰, foram sendo propostas novas políticas de desenvolvimento rural, bem como mecanismos institucionais para a gestão das mesmas. Essas proposições foram tomando conta da agenda de negociações, entre governos (federal e estaduais) e organizações dos trabalhadores rurais, que passava fundamentalmente pela questão agrária e pela adoção de uma política agrícola específica para os agricultores familiares.

Esse processo ganhou novos contornos na segunda metade dos anos de 1990, quando foi realizado o projeto de pesquisa CUT/CONTAG, que mapeou as distintas dinâmicas de desenvolvimento rural em todo o país, com o objetivo de mostrar a importância da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, definir as diretrizes das políticas públicas no contexto de um projeto alternativo de desenvolvimento rural. Além disso, esse projeto de pesquisa levantou outros temas para o debate, em especial, as dinâmicas espaciais de desenvolvimento, campo de estudo que viria a ser melhor explorado na década atual com a abordagem territorial.

Todo esse processo tinha visibilidade pública através das “Jornadas Nacionais de Luta”, que, a partir de 1995, passaram a se chamar “Grito da Terra Brasil”. Neste caso, a principal mudança foi que as organizações dos trabalhadores rurais não mais se limitaram a entregar a pauta de reivindicação ao governo, uma vez que essas organizações também queriam intervir no processo visando à construção de uma política especial para o setor familiar, sem a interferência das entidades patronais e dos bancos. Os representantes do setor financeiro, particularmente, apresentavam resistência ao atendimento dessas reivindicações, argumentando que os agricultores familiares sequer sabiam gerenciar os recursos destinados pelos planos de financiamento.

Agrega-se a esses fatos a histórica ocupação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), ocorrida em 1993, durante mais uma grave seca que afetou toda a região Nordeste do país. Notou-se,

¹⁰ O DNTR/CUT foi extinto na segunda metade dos anos de 1990 quando a CONTAG se filiou à CUT.

naquela ocasião, uma mudança na ação da própria CONTAG na região, uma vez que, até então, essa organização sindical priorizava as lutas dos assalariados rurais. Com a gravidade da seca, a entidade se viu obrigada a levar a bandeira da agricultura familiar com maior consistência, o que resultou em propostas para uma política agrícola especial para esse segmento de trabalhadores rurais. Surgiram, a partir de então, suas propostas para um plano nacional, o qual também teve influência na constituição do PRONAF dois anos mais tarde.

Em segundo lugar, deve-se reconhecer que esses fatos tiveram impactos no âmbito da estrutura governamental. A partir de 1995, com a remodelação administrativa e política da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) – naquela época localizada no âmbito do Ministério da Agricultura – foi possível repensar as políticas de desenvolvimento rural. O primeiro passo foi a criação do PRONAF, que, naquele ano, operou apenas algumas linhas de crédito de custeio, mas que a partir de 1996 foi regulamentado e passou a atuar amplamente em todo o país, inclusive constituindo uma linha especial denominada de PRONAF Infraestrutura, que destina recursos aos municípios para obras básicas de infraestrutura no meio rural.

Para ter acesso aos recursos dessa linha creditícia, os governos locais deviam elaborar Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), a serem aprovados por CMDRs. Assim, seguindo a “lógica conselhistas” da década de 1990, anteriormente comentada, foram constituídas estruturas institucionais de caráter local (CMDR), estadual (Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural - CEDR) e nacional (Conselho Nacional) para fazer a gestão do programa. Pela primeira vez em sua história, o país passou a ter uma política específica para o segmento familiar, gerida por um conselho com representantes das próprias organizações dos agricultores familiares dentre seus integrantes.

Com isso, a partir de 1996 e 1997 houve uma forte proliferação dos conselhos de desenvolvimento rural no âmbito dos municípios e das unidades da federação, sendo a grande maioria criada como unidades institucionais de operacionalização do PRONAF e com pouquíssima autonomia. Os conselhos municipais eram todos vinculados às secretarias municipais de agricultura e/ou ao

próprio gabinete dos prefeitos, enquanto praticamente todos os Conselhos Estaduais funcionavam no âmbito das Secretarias Estaduais de Agricultura.

Registre-se que, mesmo tendo esse viés formal de constituição, esses conselhos contribuíram de forma decisiva para tornar públicas as principais demandas dos agricultores familiares. Ainda que diante de uma enorme diversidade de situações observadas em todo o território nacional, deve-se ressaltar que os conselhos com as características acima mencionadas cumpriram um papel importante, tanto no aspecto de ampliar as redes de relacionamento dos agricultores familiares, como no fortalecimento das próprias organizações e do aprendizado político de novos atores, que passaram a intervir junto aos programas de políticas públicas.

Atualmente existem dezenas de estudos que caracterizam a composição e o funcionamento desses conselhos, especialmente dos CMDRs, mostrando os avanços e limites desse processo. Todavia, deve-se destacar que o próprio PRONAF, em suas fases iniciais, provavelmente não teria tido o alcance e a importância política obtida sem a existência desses conselhos.

Para Abramovay (2001), o PRONAF estaria condenado a ser um programa apenas de crédito, caso não existisse a extensa rede de conselhos municipais voltadas à mobilização das forças vivas que compõem o meio rural brasileiro. Tanto os movimentos sociais que lutaram pela sua criação, como os técnicos que o animam até hoje sabem que a passagem do acesso ao crédito para um programa de desenvolvimento rural depende da ação organizada dos conselhos. Diz, ainda, o autor que a primeira missão dos CMDRs era se opor à visão fatalista de que o rural é incompatível com o desenvolvimento. Para tanto, esses conselhos precisavam extrapolar as ações para além dos limites municipais, buscando se converter em espaços efetivos de planejamento do desenvolvimento rural.

Esse movimento ganhou força a partir de 1997 com a criação do Gabinete Extraordinário da Política Fundiária, que, em 1999, passou a ter o status de MDA. Nesse mesmo momento o PRONAF migrou do Ministério da Agricultura para o novo ministério, criando-se a Secretaria de

Agricultura Familiar (SAF). Isto delineou as duas áreas centrais de ação do MDA: a política agrária e a política de apoio à agricultura familiar, ampliando bastante o raio de ação da nova estrutura governamental. Para tanto, surgiu a necessidade de uma intervenção mais articulada de governo no sentido de aproximar as ações nessas duas esferas, considerando-se que a reforma agrária, pela própria natureza do órgão governamental responsável pela questão, andava separadamente da agricultura familiar. Com isso, o desafio do MDA também consistiu em fazer a orquestração das políticas de desenvolvimento rural, além de buscar resolver os problemas rotineiros correlatos a cada área específica. Como isto seria melhor executado através de um diálogo num fórum coletivo, a criação do conselho passou a ser imperativa.

Mas é importante detalhar um pouco mais o movimento ocorrido na esfera governamental durante a transição do Gabinete Extraordinário da Política Fundiária (1º mandato do Governo FHC) para o MDA (2º mandato do Governo FHC), o qual também exerceu efeitos sobre a criação do conselho. Assim, naquele período a cúpula governamental da área agrária passou a se reunir internamente com alguns membros da academia para discutir o que fazer nas esferas da reforma agrária e da agricultura familiar no segundo mandato. Havia, naquele momento, uma disputa política, que foi amainada logo após a nomeação do novo Ministro do Desenvolvimento Agrário. Daquelas discussões surgiu a proposta de criação de uma estrutura institucional mais ampla (superior ao MDA e ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA) capaz de implementar uma estratégia de ação mais espacial para o rural, superando a tradicional visão setorializada. Para tanto, era necessário um conselho capaz de promover uma ação conjunta com os dois ministérios.

Obviamente que o resultado dessas conversas foi bem distinto, uma vez que, para qualquer governo, uma instituição dessa natureza exige negociações políticas sempre complicadas, porque um organismo supra-ministerial, para coordenar as ações de dois ou mais ministérios, só pode surgir a partir de uma decisão do presidente da república, o que não foi o caso na época. Além disso, a lógica e a racionalidade exigida por essa nova ideia esbarrou na cultura política que imperava e

que impedia a viabilidade prática de uma proposta institucional daquela natureza.

Além disso, deve-se mencionar também, como fato impulsionador da criação do conselho de desenvolvimento rural, a própria reestruturação que ocorreu no PRONAF ainda no ano de 1999, quando os agricultores familiares foram segmentados em diversas categorias, de acordo com sua renda familiar e produção. A partir de então, aumentou a necessidade de coordenação das políticas públicas, particularmente das relativas ao crédito rural, planos de infraestrutura e programas de formação de conselheiros.

Por fim, não devem ser desconsiderados os reflexos exercidos pela experiência exitosa do movimento nacional da saúde que, ainda na década de 1980, fez grandes debates nos estados e no âmbito nacional e organizou a participação da população na defesa de uma política pública nacional de saúde. Em decorrência, criou-se o conselho nacional de saúde que, além de organizar as estratégias nacionais na área, passou a ter caráter deliberativo.

Desta forma, é possível afirmar que o processo de criação do conselho de desenvolvimento rural foi uma decisão do governo de caráter mais político, muito embora contasse com o apoio e a participação decisiva de diversas organizações sociais rurais, especialmente do sindicalismo rural representado na ocasião pela CONTAG, bem como tenha sido influenciada pelos fatos conjunturais antes mencionados.

3.3 CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO CNDRS

O CNDRS foi criado por meio do Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999, com a finalidade de deliberar sobre o “Plano Nacional de Desenvolvimento Rural”, constituindo-se a partir das diretrizes e metas do programa nacional de reforma agrária e do programa de fortalecimento da agricultura familiar. Suas funções básicas iniciais eram a adequação e articulação das políticas públicas; a aprovação financeira anual para os respectivos programas; a articulação com os conselhos estaduais e municipais; e a elaboração de estudos de avaliação das políticas imple-

mentadas nos campos da reforma agrária e da agricultura familiar.

Da composição inicial do conselho faziam parte sete ministros de Estado, o presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o secretário executivo do CNDRS e três representantes governamentais, oriundos de estados, municípios e do Distrito Federal. Com isso, doze membros tinham origem em órgãos governamentais. Somados a estes, tinham assento no CNDRS dois representantes nacionais ligados à agricultura familiar; dois representantes nacionais ligados à reforma agrária; dois representantes nacionais da sociedade civil ligados aos debates sobre desenvolvimento sustentável; e um representante das cooperativas de pequenos agricultores, totalizando sete representações da sociedade civil. Com isso, nota-se que já no ato de criação do CNDRS não se primou pela paridade e não se priorizou o caráter deliberativo de suas ações.

No Decreto que criou o CNDRS se verifica mais algumas decisões importantes. Por um lado, são alteradas algumas regras de funcionamento do PRONAF, com a extinção do Conselho Nacional do programa. Este papel passou a ser executado pelo CNDRS, articulado com congêneres estaduais e municipais. Por outro, foram definidas novas estratégias para a política nacional de reforma agrária, que também teve sua implementação acompanhada pelo Conselho.

A estrutura inicial de funcionamento do Conselho se baseou numa estratégia de buscar a orquestração das políticas de desenvolvimento rural. Para isso, no primeiro momento, o Conselho procurou se colocar como uma instância de discussão e de decisão das políticas. Registre-se que este processo foi bem mais tranquilo na área da agricultura familiar, em que os recursos e as prioridades do PRONAF eram debatidas e aprovadas nas reuniões ordinárias. Por exemplo, o plano safra anual da agricultura familiar era apresentado, discutido e aprovado nas reuniões ordinárias do Conselho. Já no caso das políticas de reforma agrária, o processo não teve o mesmo resultado, uma vez que as ações do INCRA normalmente ocorriam de forma independente e sem um processo articulado, muito embora com algumas participações da representação desse órgão nos debates promovidos pelo CNDRS.

Apesar de ter sido viabilizada rapidamente uma estrutura física e ad-

ministrativa para o funcionamento adequado do Conselho, nota-se que o período posterior à sua criação oficial apresentou algumas dificuldades, destacando-se a demora das indicações de nomes, tanto das organizações da sociedade civil, como dos próprios órgãos governamentais, para formação de sua composição. Com isso, verificou-se que as atividades, nesse momento de organização, tinham um ritmo lento, razão pela qual a segunda reunião ordinária ocorreu apenas em 14.9.2000, praticamente um ano após a criação do CNDRS e seis meses após a reunião de instalação (16.3.2000).

No decorrer dos trabalhos de organização do Conselho, apostou-se também na estruturação das ações via câmaras técnicas, as quais apresentavam propostas que eram discutidas e aprovadas ou não nas reuniões ordinárias. Para tanto, contou-se com a participação, tanto dos representantes governamentais como dos representantes da sociedade civil. Assim, ainda no primeiro semestre do ano de 2000, foram criadas “ad referendum” as duas primeiras: a câmara técnica de crédito rural e orçamento (Resolução nº 1 do Conselho) e a câmara de assistência técnica, pesquisa e capacitação (Resolução nº 2 do Conselho).

A câmara técnica de crédito rural e orçamento, com caráter permanente, tinha como funções básicas analisar as propostas referentes à política de crédito rural da agricultura familiar enviadas ao CNDRS e realizar estudos e debates com o objetivo de aperfeiçoar a política de financiamento da agricultura familiar. Esta instância fez diversas reuniões até o final de 2002. Já a câmara de assistência técnica, extensão, pesquisa e capacitação tinha como função discutir as bases da política nacional de assistência técnica e extensão rural, além de propor programas de capacitação para os CMDRs. Esta câmara foi muito atuante, tendo realizado diversas reuniões até o final de 2001, quando o documento básico dessa política foi aprovado em sessão do CNDRS, realizada no dia 28.11.2001.

Deste modo, se durante as reuniões ordinárias surgissem questionamentos e/ou indefinições relativas às políticas que se encontravam em curso, imediatamente as câmaras técnicas eram convocadas. No entanto, observa-se que o trabalho nesses espaços era dominado pelos gestores de diferentes órgãos públicos com assento nas respectivas

câmaras, o que se traduzia em meras discussões entre agentes governamentais. A capacidade de intervenção neste debate, por parte das representações sociais, era bastante limitada.

3.4 AÇÕES DE DESTAQUE DO CNDRS EM SUA FASE DE ESTRUTURAÇÃO

Como mostramos no item anterior, a primeira fase de ação do Conselho (outubro de 1999 a agosto de 2001) foi marcada pela tentativa de estabelecer uma orquestração das políticas públicas de desenvolvimento rural sob responsabilidade do MDA. Neste caso, a estratégia foi buscar aproximar as ações nos dois principais campos de atuação: a reforma agrária e a agricultura familiar. Para tanto, havia um trabalho integrado entre o CNDRS, o Gabinete do Ministério e suas estruturas funcionais, especialmente da SAF. Além disso, essa linha de ação governamental contou com apoio decisivo do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), que fomentava os debates e ações através de estudos e pesquisas sobre os mais distintos temas relativos ao desenvolvimento rural do país.

Assim, percebe-se que nesta fase de estruturação do Conselho as discussões e ações ficaram bastante concentradas na esfera setorial, especialmente no caso da agricultura familiar. De certa forma, é até compreensível este caminho, uma vez que o PRONAF estabelecia uma nova forma de intervenção do Estado no meio rural do país, particularmente a partir de 1999¹¹, quando o crédito rural, enquanto variável fundamental de estímulo produtivo, passou a ter suas condições de oferta mais próximas à realidade de cada segmento que faz parte da agricultura familiar do país. Obviamente que esse movimento exigia uma maior coordenação das ações governamentais. Entretanto, a dúvida que fica é se esta função deveria ser executada pelo Conselho ou deveria ser atribuição das estruturas administrativas específicas do MDA.

¹¹ Nesse ano o programa sofreu uma profunda reformulação, com a segmentação do universo de agricultores familiares do país sendo estratificado pelo nível de renda e pelo volume de produção. Para maiores detalhes, veja Mattei (2006).

Para dar suporte a essa estratégia de gestão setorizada da política, ganhava corpo no Conselho os trabalhos das câmaras técnicas, que tinham como função básica subsidiar as decisões através da elaboração de análises sobre políticas e projetos de desenvolvimento rural, bem como sobre normas de funcionamento e montante de recursos financeiros dos “planos safras” para a agricultura familiar.

Nesta primeira fase, destacam-se as ações de duas câmaras técnicas. A primeira, criada *ad referendum* no primeiro semestre de 2000 e aprovada na reunião ordinária realizada em 14.9.2000, diz respeito à Assistência Técnica, Pesquisa e Capacitação. Nesta etapa, foi formulada a proposta de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar, com o estabelecimento de diretrizes que buscavam integrar as ações do MDA nessa esfera. Tal proposição foi discutida em vários fóruns, sendo finalmente aprovada como a Política Nacional de ATER para a Agricultura Familiar na reunião ordinária de 28.11.2001 (Resolução nº 26 do Conselho).

A outra câmara técnica, relativa ao crédito rural e orçamento, tinha suas ações focalizadas na organização do crédito rural destinado ao PRONAF, discutindo volumes e fontes orçamentárias. Este trabalho, realizado em conjunto com a equipe da SAF, propiciou ao Conselho e ao conjunto do Ministério, naquele momento, uma visão sobre a dimensão do apoio governamental à agricultura familiar em todas as regiões do país.

Ainda, merece ser destacado, nessa fase, o problema enfrentado para se ter uma ação coordenada na esfera agrária, uma vez que o viés político envolto ao problema da reforma agrária retirava a possibilidade de uma ação mais eficaz do Conselho neste campo. Mas este aspecto necessita uma qualificação: como a execução de uma política de reforma agrária massiva não fazia parte das prioridades políticas do governo da época, obviamente que o Conselho se encontrava amarrado para desempenhar uma ação mais efetiva neste setor. Soma-se a isso, ainda, a atuação isolada e autárquica da própria estrutura governamental responsável pelo setor, conforme já comentamos anteriormente. Esses dois aspectos permitem afirmar que o resultado foi uma ação limitada e incipiente do Conselho na esfera agrária no período em apreço.

Mesmo que a câmara técnica de “Política Fundiária” não tenha tido

grande relevância e que a política agrária tenha continuado emperrada devido aos motivos acima citados, deve-se registrar que nesta fase o Conselho aprovou, em reunião ordinária realizada no dia 7.3.2001, o projeto do Crédito Fundiário e de Combate à Pobreza Rural, que ficou conhecido popularmente como “Banco da Terra”. Recorde-se que, em sua concepção original, esta proposta previu soluções para assentamentos agrários por meio da compra da terra, motivo de muitos questionamentos por parte de conselheiros na referida reunião. Esta era uma política complementar ao processo de desapropriação que o governo da época adotou para tentar sanar conflitos agrários nas diversas regiões do país. A eficácia de tal medida em relação à questão agrária brasileira é deveras conhecida, não merecendo nenhum comentário adicional neste momento.

Já a quarta câmara técnica de “Políticas Sociais”, criada ainda durante a terceira reunião ordinária, tinha como finalidade acompanhar as políticas sociais que atingiam direta ou indiretamente as populações rurais. Além de tratar de algumas demandas específicas, esta câmara participou das discussões e articulações com o Ministério da Educação (MEC) sobre educação no campo. Decorrente dessas ações foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), ainda no ano de 2001, as diretrizes básicas para programas de educação no campo.

Finalmente, deve-se mencionar que na última reunião ordinária desta primeira fase do CNDRS, realizada no dia 5.5.2001, foi aprovada a quinta câmara técnica denominada de “Desenvolvimento Local, Organização da Produção e Geração de Renda e Sustentabilidade da Agricultura Familiar”, cuja finalidade era subsidiar o Conselho no sentido de buscar alternativas de produção e de renda para o segmento familiar. Não se observa registro de qualquer ação expressiva desta câmara no período em análise.

3.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DOIS PRIMEIROS ANOS DO CNDRS

Muito embora a obrigatoriedade da institucionalidade das políticas públicas de desenvolvimento rural – como foi o caso do PRONAF e outras – tenha feito parte da criação das próprias políticas, o processo

de atendimento dessa formalidade se mostrou mais lento e complexo, exceto nos casos em que os conselhos foram criados apenas como instrumento de acesso aos recursos públicos.

A natureza dessa lentidão está no fato de que não existia, como já vimos em outras passagens, a tradição da participação democrática nestes novos espaços institucionais. Com isso, a construção de uma nova forma de diálogo entre gestores governamentais e agentes sociais rurais é um processo que sempre deve ser permeado pelo diálogo e mediado pelo tempo. Talvez isso explique – embora não justifique – o longo período para que a composição do Conselho fosse completada de acordo com as regras estabelecidas pelo Decreto de sua criação.

Já a complexidade diz respeito ao fato de que um conselho da natureza do CNDRS, por um lado, contém demandas e interesses bastantes distintos devido à diversidade de situações existentes no meio rural do país e, por outro, à própria estrutura organizacional governamental fortemente segmentada e setORIZADA, o que reduz muito o potencial das ações destinadas à promoção do desenvolvimento.

Neste caso, fica patente, nesta primeira fase do CNDRS, que a opção pela gestão das políticas setoriais acabou reduzindo o potencial que uma estrutura institucional desta natureza teria para enfrentar o problema da participação e da democratização das políticas públicas. Ciente das dificuldades que as populações rurais e suas formas de representação enfrentam nestes quesitos, considera-se que os avanços nesta primeira fase foram pequenos, particularmente no caso de se articular nacionalmente a rede de instâncias de representação ligada aos interesses socioeconômicos rurais. Neste caso, diversos estudos mostraram as fragilidades desses novos mecanismos institucionais, tanto no âmbito estadual, como nos municípios, as quais repercutiam no âmbito nacional.

Essas fragilidades podem ser explicadas tanto pela ótica das representações sociais, como pela própria práxis governamental. No primeiro caso, é amplamente conhecida a capacidade limitada dos movimentos sociais rurais de intervir qualificadamente nesses novos espaços que se abrem, sejam em função da formação limitada ou do pequeno número de representantes capaz de atender aos desafios dos novos tempos. Já a

esfera governamental se ressentia da falta de uma cultura mais democrática, especialmente quando é instigada a lidar com situações complexas, como geralmente são aquelas advindas das populações residentes em áreas rurais. Além disso, o predomínio de uma visão setorial acaba limitando as possibilidades de uma ação mais qualificada e abrangente.

Neste sentido, caracterizou-se esta fase como um período de organização do Conselho enquanto mecanismo institucional que visava à orquestração das políticas, mas que já apresentava diversas debilidades que apontavam para a necessidade de novas estratégias de ação, as quais tomaram conta da agenda no período seguinte, conhecido como a “segunda fase” do CNDRS. É este assunto que será tratado no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

4. CNDRS: DE GESTOR À FORMULADOR DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PAÍS

INTRODUÇÃO

Neste capítulo serão recuperadas e discutidas as principais questões relativas ao funcionamento do Conselho durante o período denominado de “FASE II” do CNDRS, que compreende os meses de agosto de 2001 a dezembro de 2002, quando ocorreram diversas mudanças de ordem institucional, bem como de foco de ação.

Na “FASE I”, como vimos no capítulo anterior, o Conselho, em fase de organização e estruturação, priorizou uma ação mais voltada à rearticulação das políticas públicas que estavam sendo implementadas no âmbito do MDA, criado no início do segundo mandato do Governo FHC (1999-2002).

Na “FASE II” nota-se que o CNDRS ganha uma nova função institucional, o que implicou em, além de mudanças administrativas, uma nova forma de atuação. Neste caso, passou-se a priorizar as ações propositivas de políticas de desenvolvimento rural em detrimento da gestão das políticas setoriais. Este processo previu, inicialmente, a elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que deveria ser aprovada em uma conferência nacional a ser realizada no final de 2002.

Em função disso, resgataram-se também os movimentos executados

em direção à construção do referido plano, à preparação da conferência e aos fatos que explicam a não realização da mesma. Finaliza-se o capítulo destacando-se os principais legados dessa fase, ao mesmo tempo em que são elaboradas algumas considerações críticas sobre o período.

4.1 MUDANÇA INSTITUCIONAL DO CNDRS EM AGOSTO DE 2001

O Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999, que criou o CNDRS, teve como função primordial o aprimoramento das diretrizes e metas do Programa Nacional de Reforma Agrária e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Para isso, suas ações se referiram à articulação e adequação das políticas públicas federais relativas à reforma agrária e agricultura familiar; à aprovação da programação financeira para os programas e ações nessas duas esferas; à articulação e orientação dos conselhos estaduais e municipais; e à realização de estudos sobre o PRONAF e sobre o programa de reforma agrária. Definiu-se, ainda, que o Conselho seria um órgão integrante do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária (que posteriormente se transformou em MDA).

O Decreto nº 3.992, de 30 de outubro de 2001, oficializou as mudanças que já se encontravam em curso no Conselho a partir do mês de agosto daquele ano, quando da posse do novo secretário executivo. Para tanto, institucionalmente o CNDRS passou a ser denominado um órgão colegiado e integrante da estrutura regimental do MDA, com a finalidade principal de elaborar o PNDRS.

Além das atribuições anteriores, foram definidas novas tarefas para serem desempenhadas pelo Conselho, destacando-se: a proposição de políticas de desenvolvimento rural que visassem à diversificação das atividades econômicas locais, o estabelecimento de diretrizes de acordo com o zoneamento ecológico-econômico, a valorização da biodiversidade e a redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e idade. Ao mesmo tempo, foi definida como função do CNDRS o acom-

panhamento e monitoramento dos programas e políticas que integravam o PNDRS.

Além disso, o referido Decreto alterou drasticamente a composição do Conselho. Diferentemente do período anterior, cuja participação governamental era majoritária, nesta nova fase, buscou-se maior equilíbrio das representações, com ampliação do espaço para diversos setores da sociedade civil, o que tornou o Conselho mais abrangente e representativo.

A participação governamental passou a ser de dezesseis membros, sendo nove ministros de estados (ou seus representantes), três representações para a estrutura interna do MDA (SAF, INCRA e Secretaria de Reordenamento Agrário - SRA), uma representação para o Comunidade Solidária, outra para a Fundação Palmares, outra para o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Agricultura e uma vaga para a Associação Brasileira de Municípios (organização comandada pelos prefeitos municipais). Registre-se que, nesta nova composição, o Ministério da Fazenda também passou a fazer parte do Conselho.

Do ponto de vista da sociedade civil, verifica-se também uma mudança no perfil da representação. Assim, do total de treze representações, quatro delas têm origem em empresas e/ou entidades nacionais, como são os casos do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER) e da Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras (ANOTER). Já a representação dos trabalhadores rurais foi alterada, sendo mantidas apenas as três vagas dos agricultores familiares e excluídas as vagas ligadas aos programas de reforma agrária (na fase anterior esta representação possuía duas vagas). Além disso, foi destinada uma vaga aos assalariados rurais; duas vagas à representação de "entidades sem fins lucrativos dos trabalhadores rurais assalariados dos setores secundário e terciário"; e uma vaga aos afrodescendentes. Finalmente, fechou-se o círculo com mais três vagas destinadas aos representantes de entidades civis sem fins lucrativos que estudam ou promovem ações voltadas ao desenvolvimento rural sustentável.

Outra mudança de relevância considerável foi a vinculação do NEAD

ao CNDRS, com o objetivo de prestar apoio e assistência direta ao Conselho em sua estratégia de formulação do PNDRS. Para tanto, esse núcleo deveria realizar estudos e análises sobre desenvolvimento rural, bem como acompanhar e avaliar as políticas e programas executados pelo MDA.

Quanto ao funcionamento do Conselho, o Decreto reforçou a dinâmica de trabalho das câmaras técnicas, cuja função era alimentar as reuniões plenárias com análises e informações visando qualificar as decisões. Assim, essas câmaras passaram a ser órgãos auxiliares da secretaria executiva, podendo ter um caráter permanente ou temporário.

A Resolução nº 23, de 28 de novembro de 2001, do CNDRS, aprovou o regimento interno do Conselho e disciplinou os trabalhos das referidas câmaras técnicas. Neste caso, foram mantidas apenas três câmaras permanentes: Câmara Técnica de acesso a Terra (CAT), Câmara Técnica de Fortalecimento da Agricultura Familiar (CAF), e Câmara Técnica de Diversificação das Economias Rurais (CDER). Chama atenção o papel destinado ao NEAD, uma vez que o mesmo passou a ser membro nato em algumas delas. Além dessas, poderiam ser constituídas câmaras técnicas provisórias para realizar trabalhos e análises eventuais.

Este processo de reformulação institucional esteve fortemente atrelado à dinâmica de trabalho implementada pelo novo secretário executivo do conselho que tomou posse na sexta reunião ordinária do Conselho, realizada em 29 de agosto de 2001. O referido secretário participou das discussões sobre a política de desenvolvimento rural para o país no período de transição entre o primeiro e segundo mandatos do Governo FHC, além dos debates sobre a necessidade e função de um conselho no âmbito do MDA, atuando como convidado enquanto membro da academia.

4.2 A NOVA ESTRATÉGIA DE AÇÃO

Conforme já ressaltamos no capítulo anterior, durante a primeira fase do CNDRS, o processo de organização e estruturação limitou as ações do Conselho ao horizonte das políticas setoriais, em que grande parte das decisões dizia respeito à alocação dos recursos financeiros e acompanhamento de programas e políticas restritas à esfera no MDA. Em grande medida, isso se deve a estratégia definida, na época, pelo

próprio Decreto de criação do conselho (Decreto nº 3.200/99), o qual concentrava suas atenções em alguns programas, particularmente o PRONAF, que se encontravam em implantação no âmbito do referido Ministério.

Assim, nota-se que grande parte das discussões nas unidades da federação, e bem menos nos municípios, era impulsionada pelos conselhos que, na essência, gerenciavam as ações das distintas modalidades do PRONAF. No âmbito federal, observou-se que, na primeira fase, o Conselho realizava reuniões periódicas, porém com a finalidade de discutir e promover a orquestração das políticas setoriais que se encontravam em curso (crédito, plano safra, programas de formação etc.), ou seja, buscar soluções para os problemas cotidianos dessas políticas.

Foi justamente essa dinâmica de atuação a alterada na segunda fase do CNDRS. Esse aspecto ficou claro nas palavras de posse do novo Secretário Executivo do CNDRS. Fazendo uma breve abordagem sobre o estágio do desenvolvimento rural do país, o novo Secretário afirmou que “o Brasil ainda não acordou para o potencial que o rural tem. Portanto, a responsabilidade desse conselho é entender que falar em desenvolvimento rural é envolver pelos menos 4.500 municípios. Neste instante o que interessa dizer é que a responsabilidade do conselho, e, portanto, minha também, não é para fazer uma administração burocrática dos programas que já estão funcionando. Por isso, entendo que o papel do conselho é justamente de pensar nessas questões de fundo e tentar elaborar uma nova visão do que possa ser o desenvolvimento rural brasileiro com vantagens comparativas e competitivas que estão simplesmente escondidas”. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ata da sexta reunião ordinária).

Prosseguindo em sua argumentação, o novo Secretário afirmou também que “sua disposição de integrar a equipe ministerial para cuidar de um órgão colegiado, atividade um pouco diferente da dos meus colegas das secretarias que têm de executar políticas, é no sentido de coordenar um diálogo urgente, o que significará uma mudança de mentalidade, inclusive de pessoas que, embora entendam a questão setorial, não têm a

visão territorial. Nesse sentido, gostaria de dizer que as pautas das reuniões devem ser sempre dedicadas a esse debate e reflexão, pois esse conselho precisa ter o papel de desencadear os debates para que estes sejam travados nos demais conselhos que obtiverem essa condição. Trata-se, portanto, de fazer uma discussão de fundo do que pode ser uma estratégia de desenvolvimento rural de longo prazo". (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ata da sexta reunião ordinária).

Essas partes do pronunciamento de posse do novo Secretário Executivo sinalizaram uma nova etapa de trabalho para o Conselho, em que a ênfase no estratégico seria priorizada a partir de uma institucionalidade legitimamente constituída e representativa do estado e da sociedade. Portanto, previram-se novos tipos de ações capazes de construir consensos ao redor de uma proposta estratégica de desenvolvimento rural para o país, explicitada via PNDRS.

Com essa orientação mais focada na construção de um plano para o meio rural, observa-se que as reuniões seguintes do Conselho procuraram introduzir a prática de debates sobre temas estratégicos visando à construção do plano nacional. Para tanto, na sétima reunião ordinária, realizada em 10 de outubro de 2001, a Secretaria Executiva preparou um roteiro para discussão de questões essenciais que deveriam fazer parte desse plano. Tal roteiro foi aprovado na referida reunião, servindo de referência para as discussões e elaborações do mesmo.

Nessa mesma reunião foi mencionado que havia duas opções para se elaborar o PNDRS. Uma, optar pela contratação de uma equipe de especialistas que elaboraria rapidamente uma proposta e a apresentaria ao plenário do Conselho. A outra, tornar o processo de elaboração mais lento, porém garantindo a participação de todos os segmentos e envolvendo os conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural. A segunda opção prevaleceu, sendo organizado um calendário e uma agenda de debates, para que, ao final do ano de 2002, fosse apresentado o plano e realizada a conferência nacional.

Ao se sistematizar alguns comentários proferidos pelos participantes da sétima reunião ordinária, nota-se que problemas de fundo já se avizi-

nhavam no horizonte do caminho escolhido para elaboração do plano. Por exemplo, a precariedade de funcionamento dos conselhos estaduais e municipais, a experiência ainda incipiente do conselho nacional, a falta de infraestrutura e de apoio financeiro, o baixo domínio sobre processos participativos, o desconhecimento da realidade do rural, etc. Essas questões já colocavam dúvidas sobre a estratégia de construção participativa do PNDRS, dúvidas estas que foram se traduzindo em fatos concretos nos períodos seguintes, dada a fragilidade das redes de conselhos rurais nas três esferas.

Além disso, observa-se também que, em todas as reuniões posteriores, a tensão entre discutir o estratégico e o imediato esteve presente. Por exemplo, muitos conselheiros – especialmente aqueles representantes de movimentos sociais e sindicais – concordavam sempre com a necessidade de se pensar, discutir e elaborar um plano estratégico, mas ao mesmo tempo reforçavam a necessidade do Conselho atacar temas conjunturais e prementes relativos à agricultura familiar e à reforma agrária, ou seja, aquelas questões imediatas que precisavam ser discutidas e decididas pelo Conselho. Dessa forma, temas como crédito, endividamento, secas, problemas como leite, etc. recorrentemente voltavam à agenda das reuniões ordinárias. Com isso, o grande desafio era encontrar um ponto de equilíbrio no tratamento das questões conjunturais e setoriais relativamente àquelas consideradas estratégicas e que, sequencialmente, eram reiteradas pelo Secretário Executivo.

Mas essas tensões estavam presentes também na própria estrutura governamental, tanto interna ao MDA, como em relação aos demais ministérios com assento no conselho. Por exemplo, o processo de vinculação inicial das secretarias do MDA às decisões do Conselho, segundo comentários em atas de representantes desses órgãos, “era complicado, não se conseguindo trabalhar de forma adequada em ambos os casos”.

Esses elementos tiveram efeito sobre os caminhos que foram sendo delineados na construção do PNDRS, considerando-se que o CNDRS era um conselho que, mesmo com a longa experiência na área rural de vários de seus membros, ainda engatinhava nos seus primeiros passos

e, particularmente, não apresentava um acúmulo necessário diante da missão que o aguardava.

4.3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PNDRS

Inicialmente, a construção do PNDRS foi idealizada dentro da lógica de construção de um processo participativo, em que a rede de conselhos (nacional, estaduais e municipais) seria o instrumento impulsionar dos debates, fazendo a articulação das propostas que deveriam dar corpo ao plano nacional, ou seja, “a elaboração do plano vai se dar via esse sistema formado em conjunto com conselhos estaduais e, principalmente, os conselhos municipais de desenvolvimento rural”. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ata da sétima reunião ordinária)

Nesta lógica, imaginava-se que deveria ser aproveitado ao máximo o importante período que se avizinhava, uma vez que haveria a sucessão presidencial no ano de 2002, momento em que as questões referentes à temática rural poderiam ser melhor debatidas politicamente no conjunto da sociedade. Mesmo se reconhecendo que essa era uma proposta ambiciosa frente à realidade existente naquele instante (segundo semestre de 2001) foi aceito por todos os conselheiros que não se deveria perder a oportunidade de se tentar chegar ao final do ano de 2002 com um plano que representasse minimamente um consenso entre as forças sociais sobre um corpo básico de ideias que pudessem estabelecer um projeto de desenvolvimento rural de longo prazo para o país.

O ápice desse movimento deveria ocorrer no mês de novembro de 2002, com a realização de uma conferência nacional. Para isso, foram pensadas também articulações regionais, através da formação de fóruns entre os conselhos estaduais de desenvolvimento rural de cada região, cuja função era envolver todos os segmentos sociais nas discussões agendadas pelo conselho nacional. Assim, percebe-se que já ficavam claros, naquela época, os limites de um processo formulativo que optasse por seguir os caminhos tradicionais, ou seja, fazer apenas reuniões nacionais e estaduais dos conselhos sem envolver o conjunto de segmentos

atuantes no meio rural.

Para fomentar os debates nas organizações, nos conselhos e nos fóruns regionais, a Secretaria Executiva do CNDRS organizou um documento básico produzido a partir do “Texto de Discussão número 1 do NEAD”, que enfrentou a discussão sobre a dimensão do rural no cenário do país, mostrando a fragilidade da separação dicotômica do urbano e do rural, que tradicionalmente é feita no Brasil, com base em dados estatísticos mensurados de forma tradicional. Este documento foi objeto de discussão da sétima reunião ordinária, recebendo o apoio de todos os conselheiros que estavam presentes, sendo o mesmo enviado posteriormente aos estados e municípios para estimular o debate sobre a construção do PNDRS.

A partir do mês de janeiro de 2001, desencadeou-se um plano preparatório para a conferência nacional com a rearticulação dos trabalhos das três câmaras técnicas permanentes e com a elaboração de um perfil preciso dos conselhos estaduais. A partir de então, foi planejado um calendário de construção do PNDRS que passaria pelas seguintes etapas: a) até o final do mês de fevereiro de 2002, a Secretaria Executiva do Conselho elaboraria um documento preliminar para ser debatido nos estados; b) entre fevereiro e junho de 2002, deveria ser feita uma nova versão do documento que, incorporando as questões oriundas dos debates estaduais, se transformaria no documento-base para a conferência nacional programada para o mês de novembro de 2002; c) o documento final da conferência deveria ser aprovado na última reunião ordinária do CNDRS, em dezembro de 2002. Resumidamente, pode-se dizer que a estratégia estabelecida para a formulação das propostas que conformariam o Plano passariam pela articulação da rede de conselhos, pelo suporte de formulações das câmaras técnicas e de estudos do NEAD e pelas contribuições das discussões nas regiões, estados e municípios, sendo que nestes últimos deveriam ser envolvidos também todos os demais conselhos existentes (saúde, educação, assistência social, etc.). Essas ideias estavam muito influenciadas pela experiência que foi sendo construída pelo movimento na área de saúde, que é talvez a principal referência no país de um processo efetivamente participativo

e de construção de uma proposta nacional a partir dos anseios das comunidades locais e regionais.

Registre-se que, em grande parte, esse plano foi executado, chegando-se a três versões do PNDRS, a partir de um documento produzido em parceria pela Secretaria Executiva do Conselho, suas três câmaras técnicas e o NEAD. Tal documento-base, intitulado “Rumo ao 1º Plano de Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural – Esboço Preliminar”, foi aprovado na décima reunião ordinária do Conselho, realizada no mês de abril de 2002, servindo de referência aos debates ocorridos nas fases posteriores. Pelos registros consultados, observa-se que foram realizados vinte e nove encontros regionais e/ou estaduais. A partir desses eventos foram elaboradas três versões do PNDRS, sendo a última versão aprovada na 14ª reunião ordinária do Conselho, realizada no dia 5 de dezembro de 2002.

4.3.1 Os eixos articuladores do PNDRS

A Secretaria Executiva do Conselho articulou a construção do PNDRS a partir de algumas ideias fundamentais que faziam parte do documento “Esboço Preliminar” e que davam sustentação aos eixos estratégicos do Plano. Dentre elas, destaca-se a idéia guia de que um plano de desenvolvimento rural, que tenha por finalidade assegurar existência digna e sadia qualidade de vida das pessoas que habitam ou trabalham fora das aglomerações metropolitanas e grandes centros urbanos, deve se pautar pelo respeito a cinco princípios constitucionais da atividade econômica: busca do pleno emprego; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades sociais e regionais; função social da propriedade; e tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Para isso, as ações da União, estados e municípios deveriam estar voltadas à promoção das seguintes atividades: incentivar a diversificação das atividades econômicas, a começar pela diversificação dos sistemas produtivos agropecuários; estimular a participação nas articulações locais e regionais; apoiar a implementação do zoneamento ecológico-econômico; valorizar a biodiversidade do país, com adoção de biotec-

nologias baseados no princípio da precaução; estimular a expansão e o fortalecimento de empresas de pequeno porte de caráter familiar, a começar pela agricultura familiar; e incentivar a redução das desigualdades de raça, gênero e etnia.

Para tanto, as políticas de desenvolvimento rural da União e das unidades da Federação deveriam auxiliar e apoiar os municípios de pequeno e médio portes, que não fazem parte das aglomerações urbanas, incentivando a formação de articulações intermunicipais com o objetivo de valorizar o território que compartilham e fornecendo a essas articulações os meios necessários à análise e busca de soluções para os principais problemas rurais de cada microrregião.

Nesse caso, as ações governamentais deveriam integrar as seguintes dimensões: a) educação, capacitação e profissionalização; b) assistência técnica e extensão integrada às redes de pesquisa; c) manejo dos recursos naturais das microbacias hidrográficas; d) saúde; e) habitação; f) infraestrutura e serviços; g) crédito; h) seguro; i) cooperativismo e associativismo; e j) comercialização. Estas ações deveriam ser descentralizadas, priorizando-se as organizações e os atores locais, a partir de diretrizes básicas definidas por um conselho nacional.

Nesta lógica, o PNDRS deveria contemplar três objetivos estratégicos: a diversificação das economias rurais; o fortalecimento da agricultura familiar; e a promoção do acesso à terra. Esses três objetivos exigiam a formulação de programas e políticas para compor os Planos Plurianuais (PPA) dos governos centrais. No primeiro caso, buscava-se fortalecer e expandir as áreas com dinamismo econômico visando a reduzir os impactos dos espaços marcados pela especialização produtiva, enquanto que, no segundo, apostava-se na agricultura diversificada – geralmente de caráter familiar – como instrumento de produção sustentável. Finalmente, o acesso à propriedade da terra era concebido como condição para superação da pobreza e das desigualdades sociais.

A partir desse documento básico foram elaboradas mais três versões do PNDRS, sendo que a terceira foi aprovada na 14ª reunião ordinária do Conselho, realizada em 5 de dezembro 2002, uma vez que a conferência nacional, inicialmente programada para o mês de novembro de

2002, acabou não sendo realizada, conforme trataremos em um item mais adiante. Essas versões apresentam pequenas variações entre si, sendo o conteúdo geral praticamente o mesmo. Em parte, isso reflete as dificuldades encontradas no processo de discussão e de formulação nas regiões e unidades da federação. Com isso, prevaleceu em praticamente todas as versões o eixo teórico aglutinador das propostas sugerido pela secretaria executiva do conselho.

Esse eixo aglutinador construiu a proposta de um plano de desenvolvimento rural em duas partes articuladas entre si: a primeira tratava da orientação estratégica do país, destacando-se o papel crucial do PPA 2004-2007 e suas diretrizes para a área rural, enquanto a segunda parte do PNDRS se ocupava de quatro programas, considerados estratégicos para promover o desenvolvimento sustentável do Brasil rural.

A formulação da orientação estratégica parte de um diagnóstico de que estava em curso um novo padrão de desenvolvimento mundial, em que vulnerabilidades econômicas – como era o caso da economia brasileira na época – não poderiam ser vistas como fatalidades irreversíveis. Ao contrário, deveriam ser entendidas como um desafio a ser superado por um país que buscava se inserir soberanamente no mundo globalizado. Para tanto, alguns desafios básicos precisariam ser enfrentados para se construir um projeto de desenvolvimento sustentável para o país.

O primeiro deles dizia respeito à erradicação da pobreza, uma vez que sua natureza ética faz com que sua importância transcenda qualquer objetivo de natureza econômica. Para isso, seria necessário que parcelas da população afetadas por esse problema fossem ocupadas na geração de produtos, bens e serviços, transformando-as em produtores e consumidores de bens e serviços.

Paralelamente a isso, seria necessário também eliminar as diversas desigualdades existentes na sociedade brasileira, especialmente as desigualdades sociais, de raça e de gênero, de tal modo a se desconstruir a “naturalização das desigualdades”. Este é, sem dúvida, um dos caminhos mais curtos para se construir uma sociedade mais justa e democrática.

Para as áreas rurais, a orientação estratégica apontava a necessidade de se estimular a diversificação das economias rurais como maneira de se garantir ocupações e rendas e, ao mesmo tempo, combater a pobreza e as desigualdades. Para isso, o plano não poderia prescindir da numerosa base social rural vinculada às formas familiares de produção, bem como aos demais segmentos sociais que habitam as áreas rurais. Esse movimento asseguraria, por um lado, qualidade de vida e cidadania aos que prefeririam habitar e trabalhar fora das aglomerações urbanas e, por outro, contribuiria para a conservação dos recursos naturais.

Essa concepção exigia novas proposições de políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento de microrregiões rurais como forma de garantir o bem-estar e a cidadania da população que nelas habitava. Para isso, a formação de consórcios intermunicipais seriam os arranjos institucionais mais apropriados para a execução da referida proposta. O mecanismo sugerido para viabilizar o plano foi o Contrato Territorial de Desenvolvimento (CTD), que teria a função de aproximar as políticas de desenvolvimento do âmbito macro para as esferas microrregionais.

Essa nova orientação das políticas baseada nos CTDs deveria estar assentada em alguns princípios, destacando-se: a participação dos atores sociais envolvidos; a descentralização das ações; o fortalecimento dos atores locais; a integração das políticas e ações das diferentes esferas governamentais; a atenção aos mercados relacionados aos setores de atividades; e a incorporação da variável ambiental como forma de promover o desenvolvimento sustentável.

Já os programas estratégicos, diferentemente do previsto no PPA 2000 - 2003, buscavam integrar ações relativas aos serviços básicos, infraestrutura, capacitação e suporte à produção. Para tanto, a estratégia se concentrou em quatro programas: democratização do acesso à terra, fortalecimento da agricultura familiar, construção da educação rural e diversificação das economias rurais.

A falta de acesso à terra era considerada uma das causas da pobreza rural. Para isso, a reforma agrária deveria ser vista como uma medida estratégica para fomentar a produção familiar e estimular o desenvolvi-

mento local sustentável. Assim, a desapropriação de terras por interesse social deveria permanecer como instrumento principal sem prejuízo de ações complementares, a exemplo do programa de crédito fundiário e do banco da terra. A reforma agrária era considerada a principal medida para democratizar o acesso a terra e fortalecer o sistema de produção familiar. Neste caso, essa seria uma ação para além das normas legais, uma vez que se insere no contexto dos direitos de todos os cidadãos brasileiros de ter acesso a propriedade da terra. Para tanto, os programas governamentais deveriam atuar em duas linhas básicas: por um lado, manter os programas de assentamentos de trabalhadores rurais via o mecanismo de desapropriação de terras por interesse social e, por outro, implementar novos programas de reordenamento fundiário com a função de atuar como instrumentos complementares no processo de democratização da estrutura agrária do país.

O programa de “Fortalecimento da Agricultura Familiar” partiu do pressuposto de que aproximadamente 90% (noventa por cento) dos estabelecimentos rurais são de caráter familiar, contribuindo com dois terços do valor bruto da produção agropecuária (VBP) e com mais da metade da produção dos alimentos que compõem a cesta básica. Para estimular e fortalecer esse setor, apontava-se que as políticas governamentais deveriam dispor de um conjunto de instrumentos capaz de promover condições favoráveis em termos produtivos, institucionais, bem como de infraestrutura e de serviços, visando à constituição de um “empreendedorismo sustentável”. Para tanto, políticas de crédito, de preços, de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e de comercialização e de infraestrutura básica eram essenciais para viabilizar o fortalecimento do sistema familiar de produção.

O programa “Construção da Educação Rural” fazia um diagnóstico bastante negativo da estruturação e contexto da educação rural, apontando três ordens de problemas: descontextualização do ensino em relação à realidade dos municípios e microrregiões; propagação da visão do rural como sinônimo de atraso; e pouca ênfase do sistema educacional na definição dos rumos do desenvolvimento. Para tanto, a educação rural era vista como estratégica para promover o desenvolvimento, via

formação de capital humano, social e ambiental para o Brasil rural. Neste caso, o principal desafio era construir e implementar uma política de educação rural que definisse um novo papel para o estado, visando a integrar diferentes políticas governamentais destinadas às áreas rurais. Com isso, acreditava-se que a educação se transformaria na força mobilizadora das mudanças requeridas para se construir um novo modelo de desenvolvimento rural sustentável.

O programa “Diversificação das Economias Rurais” partiu do pressuposto de que as economias rurais mais dinâmicas são aquelas polivalentes que exploram adequadamente seus atributos territoriais. Mas a realidade rural do país mostra que existem diferenciações importantes, uma vez que convivem lado a lado manchas dinâmicas e diversificadas com áreas fortemente especializadas. Para tanto, o objetivo estratégico desse programa era maximizar as manchas dinâmicas diversificadas, ao mesmo tempo em que se buscava reduzir as manchas especializadas. Assim, entendia-se que a possibilidade de intensificar e ampliar a diversificação das economias rurais dependia da democratização do acesso à terra (programa 1, do Plano), da expansão e fortalecimento da agricultura familiar (programa 2) e de um plano de educação rural (programa 3), além de medidas que consolidassem fóruns e conselhos de desenvolvimento microrregional e local. A viabilização dessa nova ordem política se daria via CTDs, os quais promoveriam a ampliação de competências, implantariam programas e políticas inovadoras nessas regiões e estabeleceriam redes de intercâmbios sobre experiências bem sucedidas de desenvolvimento microrregional.

Nesta lógica, buscava-se construir uma nova concepção sobre desenvolvimento e sustentabilidade para as áreas rurais, destinando-se novos requisitos aos programas e políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento nesse espaço geográfico. Como a Conferência Nacional acabou não sendo realizada, o PNDRS ficou no meio do caminho, não se conseguindo, naquele período, articular essas novas proposições com uma estratégia política que priorizasse um conjunto de ações governamentais nessa direção.

4.4 A CONFERÊNCIA NACIONAL E SEUS IMPASSES

Todo o processo resgatado anteriormente deveria culminar em uma grande conferência nacional a ser realizada no mês de novembro de 2002, momento em que se aprovaria e apresentaria para a sociedade brasileira uma nova política de desenvolvimento para a área rural do país. O evento foi planejado de forma a se tornar um espaço para agregar pessoas, órgãos governamentais e entidades da sociedade civil das mais variadas regiões do país, o que facilitaria a divulgação de uma nova visão do Brasil rural para o conjunto da sociedade.

Todavia, a questão política relativa à conferência nacional já apareceu na reunião ordinária realizada em novembro de 2001, quando foi aprovado o seu calendário preparatório. Naquele momento, alguns conselheiros já levantaram a preocupação com a coincidência do período eleitoral e a data de sucessão presidencial marcada para o mês de outubro do mesmo ano. O argumento era o de que a conferência deveria ser organizada no final de novembro quando as questões relativas ao processo eleitoral já teriam sido “acalmadas”, considerando-se que o público da conferência também estaria envolvido com a sucessão do governo.

O processo preparatório nas regiões e unidades da federação foi muito diverso, sendo que no mês de setembro de 2002 apenas a metade dos estados tinham iniciado um processo de mobilização para a conferência nacional (ata da 13ª reunião ordinária). Mesmo assim, quase todos os estados indicaram delegados dentro dos critérios definidos pela comissão organizadora. Neste período preparatório foram realizadas cerca de vinte e nove conferências (regionais e estaduais), envolvendo aproximadamente quatro mil pessoas (ata da 14ª reunião ordinária). Assim entre a segunda e terceira versões do PNDRS foram enviadas à Secretaria Executiva do conselho oitocentas propostas de emendas. No entanto, a esmagadora maioria delas dizia respeito apenas a pequenos ajustes de redação (ata da 13ª reunião ordinária).

Chama atenção que, embora o processo preparatório da conferência

nacional não tenha ocorrido articuladamente em todas as regiões do país, os documentos institucionais revelam a existência de uma mobilização expressiva de segmentos sociais rurais envolvidos com a realização do evento. Como havia uma deliberação oficial sobre o evento (atas das 8ª, 9ª e 10ª reuniões ordinárias), não há nenhum registro na Secretaria do Conselho que explique oficialmente o porquê da não realização da referida conferência. Nesse sentido, buscamos junto aos entrevistados possíveis explicações, sendo plausível apontar duas visões distintas.

Do ponto de vista governamental, a preparação do evento durante o período eleitoral e a realização do mesmo após a vitória da oposição trouxe alguns complicadores políticos, devido ao desgaste que o governo da época tinha junto aos setores populares, muitos dos quais eram membros ativos do Conselho. Isso fazia com que parte da estrutura governamental apoiasse a ideia da conferência, mesmo sabendo de sua inviabilidade no período definido. Com isso, a ação governamental na defensiva no momento decisivo acabou inviabilizando a realização do evento. Em grande medida, isso ocorreu devido ao medo de expor publicamente um presidente desgastado e agora também derrotado politicamente, uma vez que a programação inicial previa a participação do Presidente da República na abertura do evento. Assim, entende-se que o fator político foi determinante para o governo da época não levar adiante o planejamento e realização da conferência agendada pelo conselho.

Do ponto de vista das organizações dos movimentos sociais rurais, não fazia mais sentido organizar uma conferência de acordo com as bases propostas quando um novo projeto político havia vencido as eleições e, portanto, poderia dar um novo encaminhamento ao processo. Registre-se que a grande maioria das representações no Conselho oriunda desses movimentos sociais rurais apoiou o projeto político que se consagrou vitorioso nas eleições de outubro de 2002, fato que marcava uma diferença política com o governo que vinha conduzindo o processo de construção do PNDRS.

Em síntese, pode-se dizer que a não realização da conferência nacional esteve atrelada ao calendário político do país, sendo que o go-

verno da época, que presidia o Conselho e comandava a organização do evento, perdeu credibilidade junto aos segmentos rurais e temia uma reação negativa de amplos setores favoráveis ao novo projeto político que se mostrou vitorioso nas eleições de outubro de 2002. Já as representações dos movimentos sociais rurais viviam a expectativa de uma nova política para o meio rural. Neste cenário, nada mais sensato do que não realizar o evento nos termos que havia sido proposto ainda no ano de 2001.

4.4.1 O relevante papel desempenhado pelo NEAD nesta fase

Uma das primeiras ações relevantes do NEAD foi organizar um debate consistente sobre o Brasil rural e suas estratégias de desenvolvimento. Neste caso, foram sendo produzidos estudos, ainda em 2001, sobre a realidade do rural do país e seus principais desafios, destacando-se a “Série Textos para Discussão”, cujos números 1 e 2 estabelecem um marco para as novas proposições de desenvolvimento rural que se buscava construir e que deveriam culminar na formulação do PNDRS.

Assim, logo após a mudança institucional do Conselho, em agosto de 2001 (conforme relatamos anteriormente), o NEAD passou a desempenhar um papel muito ativo junto à Secretaria Executiva, seja participando das elaborações dos documentos básicos que resultariam nas diversas versões do PNDRS, seja por meio de articulações com outras organizações (governamentais e não governamentais) que estavam formulando políticas de desenvolvimento rural.

Pelo fato dessa instituição ter como coordenador geral uma pessoa ligada diretamente ao Presidente da República, abriram-se espaços para que a temática agrária e rural passassem a fazer parte da agenda presidencial. No entanto, deve-se registrar que, para o governo da época, essa temática ganhou dimensão central na agenda presidencial – portanto política – apenas quando os conflitos sociais ganharam dimensões e repercussões nacionais e internacionais, como foram os casos das duas graves chacinas de trabalhadores rurais ocorridas em Rondônia e no Pará.

Mesmo assim, é inegável o papel desempenhado pelo NEAD na Fase II do CNDRS, particularmente durante o período de elaboração do plano, quando seu suporte à Secretaria Executiva do Conselho foi essencial.

4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A FASE II DO CNDRS: PRINCIPAIS LEGADOS E LACUNAS

Inicialmente deve-se registrar que houve avanços quando o conselho optou por atuar mais fortemente no sentido de pensar, discutir e propor um plano de desenvolvimento rural sustentável para o país. Este fato, aliado à ideia de envolver parcelas expressivas da população dos estados e regiões nas discussões, merece ser destacado. Isso porque ficava claro para os gestores públicos da época que seria pouco valioso se um grupo de profissionais competentes elaborasse um documento, porém sem interação com os interessados diretos e com os demais setores da sociedade brasileira. Mas essa proposta enfrentou problemas de exequibilidade, conforme veremos mais adiante.

Assim, dentre as características positivas do período, duas delas podem ser destacadas. A primeira diz respeito à introdução na agenda de debates sobre o rural a partir da perspectiva do desenvolvimento territorial. Mesmo que em boa parte das discussões ficasse nítido que a grande maioria dos participantes, tanto do conselho nacional como dos fóruns estaduais e regionais, não estava acompanhando e entendendo a importância da temática territorial, essa questão foi introduzida na agenda rural brasileira e se buscou uma formulação mais consistente visando à construção do PNDRS.

A outra característica foi a estratégia de se tentar envolver o máximo possível de pessoas nos estados e regiões dando um caráter participativo ao processo de elaboração do plano nacional. Dadas as circunstâncias em que esse processo foi sendo construído, as debilidades já percebidas na fase anterior do CNDRS se mostraram presentes novamente. A principal delas é que a rede institucional (conselhos estaduais e municipais) não funcionava de forma eficaz para ser a interlocutora e

articuladora desse debate. Em grande parte isso ocorreu devido à própria natureza desses conselhos estaduais e municipais, os quais foram criados, em sua grande maioria, para gerenciar o PRONAF.

Além disso, deve-se registrar que a estratégia pensada para construção do processo participativo de elaboração do plano tinha como referência as experiências do conselho de saúde. Porém, a grande diferença é que inexistia um movimento nas bases rurais do tipo encontrado naquela área. Assim, tentava-se imitar o movimento na área de saúde a partir de Brasília sem, todavia, contar com apoio efetivo nas regiões e localidades.

Diante desse cenário, percebe-se então que a Secretaria Executiva do Conselho passou a organizar a formulação do Plano a partir das quatro câmaras setoriais (democratização do acesso a terra, fortalecimento da agricultura familiar, dinamização das economias locais e educação rural) que estavam estruturadas no CNDRS. Essas câmaras elaboraram alguns documentos que serviram de base para a equipe da Secretaria Executiva que, com apoio do NEAD e de alguns gestores da SAF/MDA, elaborou a primeira versão do Plano e assim sucessivamente as versões subsequentes. Registre-se que todas essas câmaras eram comandadas pelas secretarias do MDA, contando com participação majoritária de gestores públicos.

Desta forma, percebe-se que, diferentemente do que o “staff” do MDA imaginava, o processo de elaboração do plano foi fortemente concentrado em poucas pessoas articuladas pela Secretaria Executiva do Conselho. Em parte isso se explica pelo fato de que essa visão idealizada da participação nem sempre é real. Assim, como mencionado por alguns dos entrevistados, havia limites para envolver as pessoas dos estados e regiões nas discussões, tanto pelo despreparo das pessoas para enfrentar esse novo debate, como pela própria visão setorial dos mesmos.

Mas não podemos esquecer também dos efeitos da política sobre a formulação do PNDRS. A não finalização do processo inicialmente estruturado (que deveria culminar com uma grande conferência nacional) reflete o nível de prioridade política dispensado aos temas rurais pelo Governo FHC. De um modo geral, pode-se dizer que esses temas só

se tornavam prioridades quando o governo era induzido a fazer alguma coisa devido à pressão dos movimentos sociais rurais, especialmente do MST. Como nesse período os conflitos agrários permaneceram fortes, o governo era empurrado a buscar soluções que normalmente se traduziam em ações pontuais e setoriais. Neste caso, o debate sequer passou pelo Conselho, ocasionando influências negativas sobre o próprio plano que se encontrava em fase de gestação. A não realização da conferência pode ser situada nesta opção política.

Paralelamente a esses aspectos, outros pontos também devem ser mencionados. O primeiro deles diz respeito ao arcabouço do PNDRS, o qual pretendia ser um plano geral embasado no desenvolvimento territorial, mas que no fundo acabou fortemente condicionado pela afirmação da agricultura familiar. Mesmo o eixo estratégico relacionado à dinamização das economias rurais – que efetivamente trata da dinâmica territorial – acabou aceitando que esse dinamismo fosse tratado pela ótica da agricultura familiar apenas. Assim, embora seja recomendado, como estratégico, os contratos territoriais de desenvolvimento, os programas de políticas seguem praticamente a lógica convencional.

O segundo aspecto está relacionado à ideia de se fazer um plano de desenvolvimento sustentável, cujas mediações no tempo são totalmente aleatórias, assentado na dinâmica do PPA do país que, no caso do Brasil, é dimensionado por um período de quatro anos, tempo em que um governante exercerá seu mandato presidencial. Com isso, o PNDRS acabou se transformando mais em uma proposta de ação política dentro do PPA 2004-2007 do que propriamente um plano de longo prazo para o desenvolvimento rural do país.

CAPÍTULO V

5. CONDRAF – ESPAÇO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE PROMOÇÃO DO PROTAGONISMO DOS ATORES SOCIAIS

INTRODUÇÃO

No processo eleitoral de 2002, o projeto político que estava em curso, representado pelo Governo FHC, foi derrotado. Em seu lugar assumiu um governo com um projeto democrático e popular baseado na força das organizações sociais e em partidos políticos conectados com demandas populares e ideologicamente à esquerda do espectro político nacional.

Isso significou uma mudança de rota na intervenção do Estado, bem como das políticas públicas em várias esferas, uma vez que a eleição do projeto político acima mencionado gerou grandes expectativas na sociedade e, em particular, nos segmentos sociais rurais. Neste caso específico, o principal desafio era construir uma nova política para o meio rural do país articulada aos interesses do conjunto de movimentos sociais rurais que davam suporte ao novo governo.

Ficava implícito neste desafio o processo de transição necessário no seio do Estado nacional, uma vez que a construção dessas políticas de desenvolvimento rural exigia uma democratização efetiva da estrutura governamental, como forma de estímulo à participação democrática de todos os segmentos sociais representados no âmbito do MDA, estrutura responsável pela maior parte das políticas de desenvolvimento rural do país.

É nesse contexto que a institucionalidade exerceu um papel determinante, no sentido de dar concretude ao novo projeto político para a área rural do país. Com isso, a reorganização das estruturas institucionais existentes, bem como a criação de novos espaços de representação social, era de capital importância para viabilizar os dois eixos básicos de intervenção: a democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural e o fortalecimento do protagonismo político dos atores rurais envolvidos neste novo processo.

Nesse sentido, o presente capítulo tratará de recuperar e analisar a estratégia do Conselho, durante o Governo Lula, dando ênfase ao processo de reformulação do CONDRAF, às estratégias adotadas e às principais ações desenvolvidas ao longo dos últimos anos no âmbito desse espaço de representação social nacional. Este período está sendo denominado de “Fase III” do Conselho Nacional.

5.1 A REFORMULAÇÃO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL

Ao longo do primeiro ano do Governo Lula (2003), foi sendo definida a nova concepção do Conselho Nacional, sua forma de representação e suas prioridades de ação, bem como a busca por novas formas de interlocução internas ao próprio governo e junto aos segmentos sociais que se relacionavam com a temática rural. Esse movimento apareceu mais claramente na reformulação do Conselho, quando se procurou construir uma nova relação com a sociedade, além de se estabelecer o campo prioritário de ação.

Neste caso, nota-se que não houve uma simples troca de nomes, uma vez que a sigla CONDRAF incorpora três esferas prioritárias de ação do conselho: desenvolvimento rural, reforma agrária e agricultura familiar. Ao mesmo tempo em que foram definidas essas prioridades políticas, definiu-se também o papel do Conselho, ou seja, ele passou a ser um espaço de participação, de definição e de implementação das políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural, visando a tornar os cidadãos protagonistas efetivos desse processo.

Assim, o Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, definiu a nova composição do CONDRAF e estabeleceu suas competências e mecanismos de funcionamento. Neste caso, ficou definido que compete ao Conselho subsidiar a formulação de políticas públicas nas três dimensões anteriormente mencionadas, com o objetivo de superar a pobreza; reduzir todos os tipos de desigualdades (sociais, regionais, de gênero, geração e etnia); estimular a participação e o controle social das políticas públicas; promover a geração e apropriação de conhecimentos científicos; estimular a diversificação das atividades econômicas dentro e foras dos territórios rurais; promover parcerias entre organismos governamentais e não governamentais nacionais e internacionais; e propor atualizações da legislação específica nas três áreas de ações prioritárias.

Institucionalmente o Conselho continuou sendo um órgão colegiado e integrante da estrutura administrativa básica do MDA, constituindo-se em um espaço de orquestração e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, visando à promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Com o objetivo de transformar o conselho em um espaço efetivamente democrático, o Decreto nº 4.854/03 ampliou e diversificou a participação das representações da sociedade civil, incorporando novos segmentos sociais (quilombolas, comunidades indígenas e pescadores tradicionais), e das esferas governamentais, porém pautando-se pelo princípio da paridade de representação entre o setor público e a sociedade civil. Com isso, tinta e oito membros passaram a ter assento, com direito à voz e ao voto nas atividades desenvolvidas pelo Conselho. Do total de membros, dezenove são oriundos da sociedade, representando entidades com atuação na área de desenvolvimento rural.

Do ponto de vista funcional, a estrutura interna de ação e de deliberação ficou composta por um plenário (reuniões ordinárias e extraordinárias), comitês e grupos temáticos. O plenário é o fórum máximo de deliberação, tendo quatro reuniões ordinárias anuais, além de reuniões extraordinárias quando necessárias. Os comitês temáticos são permanentes e têm poder de decisão operacional sobre programas do MDA.

Suas decisões são enviadas para serem referendadas pelo Conselho, podendo se tornar resoluções efetivas. Na verdade, esses comitês buscam acompanhar e monitorar os programas existentes no âmbito do Ministério. Já os grupos temáticos, de caráter temporário, têm por objetivo fazer estudos e elaborar propostas para serem submetidas à apreciação e votação das reuniões plenárias. Com isso, busca-se ampliar as análises sobre temas e assuntos abrangentes relativos à política de desenvolvimento rural sustentável do país. Além disso, é prerrogativa do plenário instituir grupos de trabalho (GT) para atenderem às demandas específicas a serem discutidas e deliberadas pelo próprio Conselho.

Paralelamente a essa estrutura funcional oficial, buscou-se a formação de uma rede de órgãos colegiados de desenvolvimento rural, envolvendo as instâncias nacional, estaduais, territoriais e municipais, com o objetivo de integrar suas ações e fortalecer o processo de institucionalização das políticas públicas. Esta é uma função sob responsabilidade da Secretaria Executiva do Conselho e que conta com o apoio das demais secretarias administrativas do MDA.

Além disso, a partir do ano de 2004, a primeira parte das reuniões ordinárias – composta pela fala do Presidente do Conselho e da palestra de um convidado previamente agendada – passou a ser transmitida por videoconferências para todas as regiões do país. Com essa medida, buscou-se democratizar o acesso às informações e aos temas tratados pelo plenário, bem como ampliar a integração entre as distintas instâncias de representação. Isso permitiu que os conselhos estaduais pudessem interagir com os temas discutidos em âmbito nacional, bem como construir suas agendas de debates nos próprios estados e regiões.

5.2 A ESTRATÉGIA DE AÇÃO DO CONDRAF

Durante a 16ª reunião ordinária realizada no mês de dezembro de 2003, momento em que o processo de reformulação ganhou concretude com a posse dos novos conselheiros, ficaram evidentes as prioridades e as estratégias de intervenção. Por um lado, o Conselho deveria garantir a pluralidade da representação social rural dando vez e voz à diversida-

de social e, por outro, transformar suas reuniões em espaços democráticos de debates sobre diretrizes e estratégias para o desenvolvimento rural do país.

Nesta lógica, recaíram fortes responsabilidades sobre os órgãos de Estado no sentido de alterar a dinâmica fragmentada das ações com baixa integração setorial entre os diferentes ministérios, a qual reduzia a capacidade de resposta do governo no âmbito nacional. Portanto, explorar todos os espaços e possibilidades de trabalho em outra direção representava o desafio para se construir uma nova estrutura de poder público democrático capaz de representar os interesses do conjunto da sociedade.

Surgiu, então, a necessidade de transformar o espaço da institucionalidade em algo bem maior do que uma simples intervenção formal. Para isso, os debates e as proposições do Conselho deveriam responder ao conjunto das demandas da população rural, de maneira a estabelecer um canal de diálogo objetivo e permanente entre as distintas estruturas governamentais e representações sociais rurais.

Para tanto, a dinâmica das ações do Conselho deveria procurar discutir temas da atualidade do mundo rural, particularmente daqueles que mais desafiavam a construção de políticas públicas de caráter democrático voltadas ao atendimento dos interesses da maioria da população rural. Com isso, esperava-se que essa agenda fosse capaz de estimular a participação e o envolvimento das representações sociais em todas as etapas de construção das políticas de desenvolvimento rural, de tal forma que as mesmas tivessem legitimidade social no momento de sua implantação.

Desta forma, as ações do Conselho deveriam estimular o protagonismo político dos atores sociais envolvidos, não somente em termos de suas participações em reuniões e fóruns de discussões, mas também enquanto agentes de socialização das proposições estabelecidas junto a outros segmentos sociais e outras institucionalidades nas diversas regiões do país. Com isso, o trabalho do Conselho ganharia maior consistência, uma vez que estaria fomentando o processo democrático de construção de políticas públicas.

Outro importante aspecto relativo ao funcionamento do Conselho diz respeito ao debate sequencial sobre temas estratégicos. Assim, além dos trabalhos propositivos dos comitês e grupos temáticos, o conselho estabeleceu como rotina em suas reuniões ordinárias destinar parte do tempo para palestras e debates com autoridades governamentais e acadêmicas sobre os mais variados temas relacionados à problemática rural. Com isso, mais de uma dezena de ministros de Estado e diversos acadêmicos renomados puderam dar sua contribuição ao CONDRAF ao longo do Governo Lula.

Isso gerou uma ampliação da pauta do Conselho, tendo em vista que, além das questões costumeiramente discutidas, incorporaram-se à sua agenda temas gerais que estavam ausentes. Neste caso, destacam-se a temática da sustentabilidade ambiental, o enfoque territorial, os temas de gênero, geração e etnia, as especificidades dos biomas brasileiros, a produção agroecológica, a democratização das políticas públicas, a importância da institucionalidade enquanto espaço de exercício da cidadania, etc.

Para dar conta desta pauta foram decisivos os trabalhos efetuados pela nova estrutura funcional do Conselho. Assim, os comitês permanentes que regimentalmente têm a função de discutir procedimentos, normas e instrumentos de políticas do MDA efetivamente assumiram um perfil de instâncias gestoras dos programas ao analisar e propor aperfeiçoamentos e mudanças dos mesmos. Esses comitês são formados paritariamente pelos representantes de órgãos governamentais e de entidades da sociedade com assento no Conselho, além de contar, eventualmente, com representantes de entidades com destaque no tema em debate. São cinco comitês permanentes: de Desenvolvimento Territorial, com vinte e três membros e sob a coordenação da SDT/MDA; de Assistência Técnica e Extensão Rural, com trinta e três membros; de Agroecologia com vinte e cinco membros e coordenados pela SAF/MDA; de Fundos de Terras e Reordenamento Agrário, com dezesseis membros e coordenado pela SRA/MDA; e de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, com dezenove membros e coordenado pela Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE/MDA).

Além disso, ao longo desses anos, foram formados os grupos temáticos, cuja natureza é distinta dos comitês, uma vez que discutem e formulam propostas de políticas sobre temas de interesse do Conselho, não estando vinculados aos programas específicos do MDA. Não sendo uma instância de tomada de decisão e tendo um caráter temporário, esses grupos têm uma participação mais aberta, recebendo contribuições de centros de pesquisas, de entidades e de pesquisadores que efetivamente possam contribuir com as discussões e deliberações do Conselho. Dentre os diversos grupos temáticos organizados ao longo dos últimos oito anos, destacam-se: a) Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável; b) Programa Nacional do Biodiesel; c) Educação no Campo; e d) Juventude Rural.

Finalmente, destacam-se também os grupos de trabalho, de caráter temporário e que são constituídos para auxiliar nos assuntos urgentes da pauta e que exigem proposições rápidas ao plenário do Conselho. Neste caso destacam-se os trabalhos do GT Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável; GT Conferência Nacional; GT Convivência com Semi-Árido; GT da Política.

Em síntese, pode-se afirmar que a estratégia de ação do CONDRAF, ao longo dos últimos oito anos, desenvolveu-se a partir de dois grandes eixos: fortalecer o protagonismo dos atores sociais rurais que, historicamente, eram excluídos do processo de formulação e gestão de políticas públicas e, a partir dele, construir as bases da PDBR, tendo como referência a abordagem territorial, assunto específico que será tratado no capítulo seguinte.

5.3 PRINCIPAIS AÇÕES EM DESTAQUE NA FASE III DO CONSELHO

Ao longo dos últimos oito anos, houve uma expansão enorme das ações do CONDRAF em diversas áreas, seja por meio de intervenções diretas ou de participações em eventos, fóruns, discussões e articulações de entidades governamentais e/ou representações sociais. Portanto, será considerado aqui somente aquele conjunto de ações que con-

taram com intervenções mais consistentes nos temas relativos à gestão social das políticas públicas; às formulações específicas por parte do Conselho e à estratégia de construção da política nacional, por meio da realização de grandes eventos. Por delimitação de espaço, não serão analisadas as ações específicas que dizem respeito diretamente aos programas implantados pelo MDA e nem aquelas ações relativas à busca de integração com os diferentes ministérios e estruturas governamentais.

5.3.1 Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural

Com a criação do Grupo Temático sobre institucionalidades e gestão social, a partir do ano de 2004, o CONDRAF foi aprimorando e aperfeiçoando sua linha de intervenção nesta esfera, resultando nas Resoluções nº 48 e nº 52. A primeira delas propõe diretrizes e atribuições para a rede de conselhos de desenvolvimento rural sustentável nos diferentes níveis de atuação, considerando-se a importância desses conselhos como fóruns aglutinadores e potencializadores de articulações sociais e políticas sobre os rumos do desenvolvimento rural no país, regiões, estados, territórios e municípios.

Para tanto, a Resolução nº 48 recomendou que o processo de reformulação e/ou de criação dos conselhos de desenvolvimento contemplasse a representatividade, diversidade e pluralidade dos atores envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento rural, visando democratizar os espaços institucionais e ampliar a efetividade da gestão social.

Além disso, recomendou-se que a pauta de debates dos conselhos fosse ampliada no sentido de contemplar discussões sobre temas estratégicos para a conformação de um projeto nacional de desenvolvimento rural sustentável, não restringindo suas ações apenas à gestão operacional de programas e políticas públicas. Para tanto, era necessário repensar a composição dos conselhos de tal modo que ela fosse representativa e contemplasse a diversidade de atores, com participa-

ção mínima de 50% (cinquenta por cento) dos membros oriundos da sociedade civil. Essa forma de representação iria estimular o protagonismo dos atores sociais rurais, contribuindo efetivamente para a democratização das políticas e dos próprios espaços públicos, neste caso, representados pelos conselhos.

A Resolução nº 52 aprovou as recomendações do CONDRAF para as institucionalidades territoriais e de desenvolvimento rural sustentável visando formular e adequar políticas públicas e iniciativas locais às potencialidades e demandas territoriais, considerando-se a concepção de território adotado pela MDA a partir de 2003, quando o Ministério passou a ter a política de desenvolvimento territorial como uma de suas linhas estratégicas de intervenção.

O desenvolvimento territorial busca concentrar o foco das políticas no território, uma vez que nele se combinam a proximidade social – que favorece a cooperação e a solidariedade – com a diversidade de atores, melhorando a articulação dos serviços públicos e o acesso aos mercados. Assim, a gestão social nos territórios deve transformar os espaços públicos representados pelos órgãos colegiados em locais de debates, de orquestração e de promoção da participação e do protagonismo social. Para isso, a institucionalidade territorial deve contemplar as questões de gênero, geração e etnia em sua composição, de tal forma que os princípios da diversidade e da pluralidade, constantes da Resolução nº 48, sejam respeitados.

Além dessas duas resoluções, o CONDRAF produziu também o “Documento Referência” (Série Documentos do CONDRAF nº 1, 2005), que destaca as institucionalidades como espaços de legitimação social e política dos atores sociais rurais. Para tanto, recomendou-se que as institucionalidades já criadas e/ou em processo de construção deveriam aprofundar o processo de democratização da gestão social, garantindo a participação efetiva das organizações da agricultura familiar, das populações tradicionais e dos assentados da reforma agrária nos ambientes institucionais em todas as fases das políticas de desenvolvimento rural.

5.3.2 Programa Nacional de Produção de Biodiesel

Quando o Governo Lula decidiu ampliar a participação dos biocombustíveis na matriz energética brasileira, criou-se a Comissão Executiva do Biodiesel, coordenada pela Casa Civil e com a finalidade de definir as diretrizes estratégicas e as políticas do Programa Nacional do Biodiesel, cujo grupo gestor é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, tendo o MDA como um dos órgãos governamentais participantes.

Como, já a partir de 2003, foi autorizado o uso de mistura percentuais do biodiesel ao óleo diesel, isso implicou na necessidade de produção de aproximadamente um bilhão de litros de biodiesel nos anos subsequentes à referida autorização. Inicialmente, parte dessa demanda deveria ser atendida pela cadeia produtiva que envolve a agricultura familiar. Esse fato levou o MDA e suas estruturas administrativas a ter uma maior participação no programa.

Do ponto de vista específico do CONDRAF, esse assunto esteve em pauta a partir da 18ª reunião ordinária, realizada no mês de junho de 2004, sendo que na reunião extraordinária realizada em 4 de novembro de 2004 foi apresentado um documento com trinta e uma recomendações, o qual passou a fazer parte da Resolução nº 49, publicada no Diário Oficial da União, de 29 de novembro de 2004. Essas recomendações foram entregues pelo CONDRAF em sessão pública aos Ministros de Minas e Energia e do Desenvolvimento Agrário.

Considerando-se que o Programa Nacional do Biodiesel tem também um caráter de inclusão social e sua cadeia produtiva tem a agricultura familiar como um importante setor econômico, o CONDRAF resolveu criar, por meio da Resolução nº 51, de 16 de fevereiro de 2005, um Grupo de Trabalho para acompanhar e avaliar as ações do programa, tendo presente as trinta e uma recomendações elaboradas pelo Conselho ainda no ano de 2004.

Dentre essas recomendações, destacam-se a criação do selo combustível social da agricultura familiar, as prioridades do programa para algumas regiões (Semi-Árido Nordeste) e para o público da agricultura

familiar e dos assentamentos de reforma agrária. Além disso, garantir a participação efetiva da sociedade civil em todas as instâncias consultivas e deliberativas do programa nacional, visando a construir uma política pública sob um novo enfoque metodológico.

5.3.3 Política Nacional de ATER

Por meio do Comitê Permanente de ATER, o CONDRAF participou da formulação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, processo este coordenado pela SAF/MDA e que contou com a participação das demais estruturas administrativas do MDA, bem como de outros órgãos governamentais e entidades da sociedade civil.

Partindo do pressuposto que o Brasil vivia, durante o Governo Lula, um momento de consolidação de um governo democrático e popular, que abria caminho para a participação e controle social das políticas públicas e que, ao mesmo tempo, estabelecia possibilidades concretas para que os serviços públicos ficassem à disposição da população, particularmente daqueles segmentos historicamente alijados do desenvolvimento, definiu-se um novo marco para a assistência técnica e extensão rural, priorizando-se o público beneficiário das políticas do MDA.

A proposição da nova política de ATER está ancorada, por um lado, na análise crítica dos resultados do passado recente da assistência técnica e extensão rural, cuja essência estava baseada na ação difusora da revolução verde, e, por outro, na necessidade de implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável construídas de forma democrática e participativa, particularmente daquelas pessoas que vivem e produzem em regime de economia familiar.

O princípio norteador da nova política de ATER é assegurar ao público beneficiário dos programas do MDA (agricultores familiares, assentados da reforma agrária, ribeirinhos, indígenas, pescadores artesanais e aquicultores, seringueiros, povos da floresta, quilombolas e outros) o acesso a serviço de assistência técnica e extensão rural pública, gratuita e de qualidade e em quantidade suficiente, como forma de promover o desenvolvimento rural sustentável.

Para tanto, a diretriz básica da nova política é apoiar ações múltiplas

e articuladas que viabilizem o desenvolvimento econômico equitativo e solidário nas comunidades e territórios rurais, considerando-se o papel da dimensão ambiental e a necessidade de transformar os conselhos em fóruns ativos e corresponsáveis pela gestão da política nacional de ATER, nas diversas esferas geográficas. Com isso, espera-se uma participação efetiva dos atores rurais, bem como uma gestão compartilhada da própria política pública.

5.3.4 Eventos preparatórios para a Conferência Nacional

A partir de 2005, o CONDRAF retomou a discussão sobre a Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural que, como vimos em capítulo anterior, havia sido programada para fins de 2002, mas que acabou não sendo realizada. Com a transição de Governo e a própria reformulação do Conselho, o assunto acabou suspenso, muito embora já estivesse presente nas discussões das reuniões ordinárias realizadas durante o ano de 2004.

Uma das primeiras decisões relevantes que o CONDRAF tomou foi a de que iria realizar a conferência, porém o processo teria de ser diferente daquele tentado entre os anos de 2001 e 2002. Desta vez, deveria ocorrer um envolvimento efetivo das instâncias institucionais regionais e locais, bem como uma participação efetiva dos atores sociais no âmbito local e regional.

Para dar início ao processo preparatório da conferência foi realizado, em agosto de 2005, em Brasília, o Seminário Nacional sobre Desenvolvimento Rural Sustentável, organizado com o objetivo de retomar o debate sobre políticas públicas necessárias à promoção do desenvolvimento rural sustentável no país, incorporando à agenda alguns temas relativamente novos para o caso brasileiro, mas que são essenciais para a compreensão do processo de transformações em curso nas áreas rurais. Dentre esses temas, destacou-se a relevância da pluriatividade, da multifuncionalidade e do enfoque territorial, bem como as interfaces dos mesmos com as políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar. Para tanto, foram organizados painéis em que se buscou compreender a transversalidade dessas questões em um programa amplo de desenvolvimento rural.

Participaram do evento mais de trezentas pessoas de todas as regiões do país. Esse fato revelou a necessidade de se manter um debate sequencial sobre o tema do desenvolvimento rural, particularmente num cenário em que as contradições do modelo de desenvolvimento rural do país estavam cada vez mais afloradas. Além disso, o evento também apontou a necessidade de se retomar a construção de um programa de políticas públicas para o meio rural do país que tivesse como fio condutor a sustentabilidade e a inclusão social.

Esta etapa preparatória foi marcada pela participação qualificada dos mais diversos atores sociais (agricultores, extrativistas, sindicalistas, membros de organizações não governamentais, gestores de políticas públicas, pesquisadores, estudantes, entre outros) nos três dias de discussões, paralelamente a um grupo qualificado de pesquisadores (brasileiros e internacionais) que se dispôs a participar do seminário, contribuindo com estudos em suas respectivas áreas de conhecimento e, acima de tudo, com seus compromissos na construção de um programa de desenvolvimento rural em bases mais sólidas e sustentáveis. No caso específico das políticas, o destaque ficou por conta da participação de diversos convidados internacionais que contribuíram para aprofundar a compreensão sobre os caminhos a serem seguidos pelo país.

Ainda, no segundo semestre de 2005, foi formada uma equipe técnica que preparou a primeira versão do documento-base para estimular as discussões durante a Plenária Nacional a ser realizada no ano seguinte. Esse documento, elaborado a partir da terceira versão do PNDRS, foi objeto de discussão e análise durante a 24ª reunião ordinária do Conselho, realizada no mês dezembro de 2005, momento em que, após sofrer algumas pequenas modificações, foi aprovado pelos conselheiros presentes na referida reunião.

O documento-base para a Plenária teve como eixo central o tema “Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural”, articulado a outros seis eixos temáticos específicos. O conteúdo está dividido em duas partes: a primeira parte discute o papel da agricultura familiar na construção de um projeto de desenvolvimento para o Brasil Rural, partindo de uma análise objetiva sobre diferentes projetos em

disputa no meio rural. A segunda parte trata de seis eixos estratégicos, sendo que para cada um deles foi feita uma breve consideração sobre questões envolvidas em cada tema e, na sequência, sugeridas diretrizes para orientar a ação do Estado e das organizações da sociedade. Os eixos são os seguintes: diversidades sociais e regionais; direitos e à qualidade de vida; conhecimentos e saberes; organização e participação política; organização econômica e mercados; e produção e sustentabilidade.

A Plenária Nacional, como uma das atividades preparatórias para a Conferência Nacional, foi realizada no mês de março de 2006, na cidade de Porto Alegre (Rio Grande do Sul), local em que também ocorreu na mesma data a II Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, da Organização de Alimento e Agricultura das Nações Unidas (FAO – “Food and Agriculture Organization of the United Nations”). Na plenária participaram mais de duzentos e cinquenta pessoas oriundas de diversos setores (agricultores familiares, assentados, indígenas, quilombolas, mulheres, jovens), além de representantes das três esferas de instituições governamentais e de representantes de movimentos sociais e sindicais. Ao final, aprovou-se um documento que, além de fazer um breve diagnóstico do Brasil rural, apresentou como diretriz estratégica a superação das desigualdades sociais, regionais e de gênero, geração e etnia. Para cada um dos seis estratégicos que compõe o plano de desenvolvimento rural do país, também foram definidas diversas diretrizes, como forma de orientar as grandes linhas dos programas de políticas públicas.

Para o eixo das diversidades sociais e regionais, apontou-se como diretriz incorporar às políticas públicas que compõem o projeto de desenvolvimento sustentável do Brasil rural o princípio fundamental de reconhecimento das diversidades sociais, etno-culturais e regionais, as quais caracterizam os atores e as distintas situações de vida e de trabalho no espaço rural do país.

Para o eixo dos direitos e qualidade de vida, definiu-se como diretriz a ampliação e consolidação de políticas públicas de apoio e suporte ao desenvolvimento humano, possibilitando a população rural o acesso a

bens produtivos e serviços públicos essenciais para a realização das atividades produtivas e para melhorar a qualidade de vida.

Para o eixo conhecimento e saberes, foi definida como diretriz a formulação de políticas públicas que valorizem a diversidade cultural local e regional, sem prejuízo de acesso ao conhecimento universal historicamente acumulado, bem como preservar e incorporar à agenda os diversos conhecimentos científicos tradicionais.

Para o eixo organização social e participação política, a diretriz foi fortalecer e ampliar a presença dos vários segmentos da população rural na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em todas as esferas governamentais, por meio de instrumentos institucionais e democráticos de controle social.

Para o eixo da organização econômica e mercados, foi definida como diretriz a implantação de políticas capazes de garantir a renda dos agricultores familiares e demais populações rurais e de regular as relações entre esses e os demais segmentos econômicos interessados na agricultura.

Para o eixo produção, consumo e sustentabilidade, a diretriz geral foi o estímulo a processos de diversificação econômica da agricultura familiar, como forma de garantir, por um lado, a geração de emprego e de renda decentes e, por outro, a preservação dos recursos naturais e dos agroecossistemas.

A partir desse conjunto de diretrizes estratégicas definidas pela Plenária Nacional, foi possível organizar um novo documento mais sintético que serviu de base para as discussões locais e territoriais preparatórias da Conferência Nacional iniciadas ainda no segundo semestre de 2007 e finalizadas nos primeiros meses de 2008.

5.3.5 | Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário

Como vimos anteriormente, a Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS) começou a ser preparada ainda no segundo semestre de 2005. Efetivamente, porém, sua organização ganhou maior consistência após a Plenária Nacional de março

de 2006, quando o Conselho definiu uma estratégia de ação e seu respectivo calendário, firmando-se o primeiro semestre de 2008 como o período para a realização do evento.

Para tanto, o processo de organização da Conferência estabeleceu um conjunto de etapas, com o objetivo de estimular a participação de todos os atores sociais rurais. Assim, na primeira etapa (chamada de preparatória e que ocorreu entre novembro de 2007 e janeiro de 2008) foram realizadas duzentas e trinta conferências municipais, intermunicipais e territoriais. Além disso, nesta etapa, foram realizados, ainda, três eventos nacionais, sendo um temático (cooperativismo solidário na dinamização econômica dos territórios rurais) e dois eventos setoriais (um das mulheres e outro dos quilombolas). Com isso, nesses duzentos e trinta e três eventos preparatórios envolveram-se vinte e uma mil, seiscentos e quinze pessoas.

A etapa seguinte, contou com vinte e seis conferências estaduais e a conferência distrital realizadas entre os meses de março e maio de 2008, as quais contaram com a presença de cinco mil, trezentos e trinta e sete participantes. Nesses eventos, foram escolhidos, segundo o regimento aprovado pelo CONDRAF, um mil, quinhentos e oitenta e um delegados, que deveriam participar do evento nacional. Destaca-se a importância desses eventos nos estados, uma vez que, em muitos deles, estiveram presentes autoridades estaduais do poder executivo, legislativo e judiciário, bem como autoridades locais e as principais lideranças das sociedades civis estaduais.

Esse processo de mobilização geral e de debate da política envolvendo os cidadãos desde as localidades, territórios, regiões e estados culminou na realização da I Conferência Nacional no final do mês de junho de 2008, na cidade de Recife (Pernambuco). Nesse evento, estiveram presentes um mil, duzentos e sete delegados de todas as regiões do país, duzentos e trinta e quatro convidados nacionais e internacionais e cento e quinze observadores, totalizando um evento que contou com a presença de um mil, quinhentos e cinquenta e seis participantes, destacando-se que dois terços dos delegados eram oriundos da sociedade civil.

Um importante avanço da I CNDRSS foi a adoção de um sistema de cotas com o objetivo de garantir a presença de segmentos da sociedade que historicamente não participavam de espaços públicos de discussão e formulação das políticas públicas. Na eleição das delegações estaduais, recomendou-se, por exemplo, a paridade entre homens e mulheres, e foi obrigatório observar a cota de no mínimo 30% (trinta por cento) de mulheres. Um dos destaques da Etapa Nacional foi certamente a presença massiva de mulheres de todo o país, representando mais de 42% (quarenta e dois por cento) dos participantes.

Durante o processo preparatório foram elaborados vários documentos que serviram de base para os debates em cada etapa. Assim, após a Plenária Nacional de Porto Alegre, em 2006, foi elaborado o primeiro documento-base que serviu de referência para as conferências preparatórias. Após esta etapa, foi organizado um segundo documento-base que serviu de referência para as discussões estaduais. Concluída esta etapa, elaborou-se o documento nacional que serviu de base para as discussões e deliberações na Conferência Nacional. Finalmente, após a realização do evento nacional, foi elaborado e editado pelo CONDRAF o documento final, que serviu de eixo referencial para a construção da PDBR, assunto que será tratado no capítulo seguinte.

A temática geral da conferência foi “Por um Brasil Rural com Gente”. Para isso, partiu-se de duas premissas: a primeira sobre o “Brasil Rural que Temos” e a segunda o “Brasil Rural que Queremos”. No primeiro caso, ficou evidente a existência de um modelo dual de desenvolvimento rural formado historicamente, mas que continua sob a hegemonia das grandes propriedades de terras e da produção monocultora. Nesta lógica, observam-se contradições expressivas entre segmentos sociais distintos, bem como contradições centrais em termos de uso e apropriação dos recursos naturais. É, portanto, no âmbito dessas contradições que se organizam e se desenvolvem as disputas políticas em torno de projetos específicos, como também do projeto nacional de desenvolvimento rural do país.

Discutindo todas as consequências perversas do modelo hegemônico dominante, o documento da Conferência apontou que um novo projeto

para o Brasil rural deve ter um enfoque territorial e que contemple as várias dimensões da sustentabilidade; que promova e assegure a gestão social; que estimule a organização e a participação política; que amplie as redes de cooperação solidária; e que valorize os conhecimentos e saberes dos agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. Portanto, no Brasil rural com gente, os temas da sustentabilidade, inclusão, diversidade, igualdade e solidariedade são basilares no novo projeto político.

Para dar consistência a essas diretrizes, a Conferência definiu, também, que a política nacional de desenvolvimento rural sustentável, tendo como objetivo a superação de todas as formas de desigualdade, deveria ser organizada a partir de quatro eixos estratégicos: o primeiro buscou articular as dimensões econômica, social e ambiental nos territórios; o segundo apontou a necessidade de uma democratização efetiva do acesso à terra, água, conhecimento, renda e riquezas existentes no meio rural do país; o terceiro destacou a necessidade de melhoria da qualidade de vida no meio rural como forma de se garantir um projeto sustentável; e o quarto eixo ressaltou a importância da organização social e de participação política na formulação, implantação e avaliação de uma nova política para o Brasil rural.

São precisamente essas grandes linhas orientadoras estratégicas que serviram de base para a elaboração da política nacional, processo este que centralizou as ações do Conselho a partir do segundo semestre de 2008, assunto que será discutido mais detalhadamente no capítulo seguinte.

5.3.6 Os Colegiados Territoriais como importante inovação institucional

A política de desenvolvimento dos territórios rurais vem sendo oficialmente implementada no Brasil desde 2003, ano do início do Governo Lula, tendo como fatores motivadores o resgate da importância econômica e dos valores rurais para o desenvolvimento do país, a necessidade premente de combater todos os tipos de desigualdades e o papel fundamental do sistema familiar de produção e da reforma agrária na

geração de produção, emprego e renda, bem como na própria dinamização socioeconômica local e regional.

Essa política pública considera as características econômicas, sociais e ambientais de cada território rural, formulando seus planos de ações com base nas necessidades e potencialidades das pessoas que habitam uma determinada região geográfica. A definição desses territórios ocorre em espaços públicos, normalmente nos conselhos, onde os atores sociais rurais procuram formar alguns consensos básicos a partir dos quais são definidos programas e ações governamentais.

Mas, para que isso funcione adequadamente, é necessário organizar um ambiente institucional capaz de reunir as lideranças e representações da sociedade civil e do poder público, discutir prioridades e definir eixos aglutinadores de ações que venham a atender interesses comuns dos distintos atores envolvidos no processo. Isso porque o território, para além de uma simples base física, é um espaço socialmente construído, onde ocorre a manifestação de um conjunto de relações econômicas, sociais, culturais e políticas que explicitam potencialidades e limites para a implantação de políticas sustentáveis.

Para a SDT do MDA, os territórios são espaços geográficos ocupados e transformados pela ação do homem, o que conceitualmente significa denominá-los de “território de identidade”, dado que sua construção advém de processos históricos marcados por importante envolvimento social, via relações econômicas e políticas que configuram uma identidade própria.

Para implantar essa nova concepção de política foi criado o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), cuja finalidade é organizar as ações governamentais a partir do fortalecimento da gestão social. Para isso, foram formados os órgãos colegiados territoriais como espaço de discussão, planejamento, negociação e execução de ações que promovam o desenvolvimento. Essas institucionalidades são compostas paritariamente por representantes da sociedade civil e dos órgãos governamentais nas diferentes esferas, tendo também como objetivo a busca de alternativas para a integração e desenvolvimento do território.

Essas ações inovadoras foram apresentadas e discutidas nos dois eventos denominados de “Salão Nacional dos Territórios Rurais” (o primeiro realizado em dezembro de 2006 e o segundo em março de 2010), momento em que se reuniram pessoas de diferentes regiões do país, bem como gestores públicos, estudantes, professores e pesquisadores para debater o rural do país. Esta iniciativa específica do MDA ganhou repercussão no conjunto do governo, sendo criado em 2008 o programa “Território da Cidadania”, uma política governamental que envolve a estrutura administrativa de aproximadamente vinte ministérios e que se reveste de ações estratégicas voltadas à promoção do desenvolvimento em regiões mais deficitárias por meio do mecanismo da universalização de programas básicos de cidadania, integrando ações das diferentes esferas governamentais e promovendo o envolvimento e a participação da sociedade civil.

A partir dos trabalhos do Comitê de Desenvolvimento Territorial do CONDRAF, a SDT/MDA – como estrutura administrativa coordenadora desse comitê – elaborou o documento “Orientações gerais para a construção e gestão das institucionalidades territoriais”, que sofreu aprimoramentos nos quatro encontros de órgãos colegiados territoriais, bem como em outros fóruns envolvidos com a temática, resultando no mais recente documento intitulado “Orientações para a constituição e financiamento dos colegiados territoriais”. Este documento analisa problemas relevantes que são enfrentados no momento de implantação das ações nos territórios rurais.

Tomando como referência as Resoluções nº 48 e nº 52, do CONDRAF, estabeleceram-se os colegiados territoriais – que também podem ser denominados de fóruns ou conselhos – com a função de conduzir e operacionalizar a estratégia de desenvolvimento rural embasada na abordagem territorial. Com isso, cabe a esses órgãos colegiados o papel deliberativo de definir e orientar negociações e acordos entre os atores sociais envolvidos com a implementação de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

No ano de 2008 foi realizado, na cidade Beberibe (Ceará), o III Encontro Nacional dos Colegiados Territoriais, momento em que foi definido que a ação dessas institucionalidades deveria se dar a partir de

redes articuladas. A partir da definição dessa estratégia, foram criadas, durante o ano de 2009, as redes estaduais dos colegiados territoriais, culminando na criação da Rede Nacional dos Colegiados Territoriais no ano de 2010, durante a realização do IV Encontro Nacional. Essa rede, que procura se configurar enquanto uma rede de governança, está embasada nos princípios da democracia, igualdade, pluralidade, cooperação e solidariedade, procurando fortalecer a estratégia de desenvolvimento rural sustentável a partir do enfoque territorial.

Para isso, a Rede Nacional é composta pelas seguintes instâncias: a) Plenário, composto por todos os colegiados territoriais do país; b) Coordenação Política, composta por dois representantes de cada Rede Estadual de Colegiados Territoriais, obedecendo à representatividade de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da sociedade civil e, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do poder público, assegurada a representação de gênero de 30% (trinta por cento), no mínimo; c) Secretaria Executiva composta por sete representantes escolhidos dentre os membros da Coordenação Política, sendo dois para a região Norte e dois para a região Nordeste, além de um representante para cada uma das demais regiões.

5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A “FASE III” DO CONDRAF

As ações do CONDRAF durante o Governo Lula (2003-2010) estiveram em perfeita sintonia com o novo projeto político para o país. Para o caso específico das áreas rurais, a intervenção do Conselho visou a construir uma rearticulação das propostas de políticas públicas, tornando-as mais democráticas e acessíveis a um conjunto de segmentos da população rural até então excluídos do acesso aos bens e serviços disponibilizados pelo governo federal.

Para tanto, os trabalhos do Conselho se concentraram em três esferas estratégicas de atuação, além das ações pontuais e específicas. Em todo o período, o foco central esteve concentrado na construção de uma nova política para o Brasil rural visando a apresentar as principais caracterís-

ticas de um projeto de desenvolvimento sustentável para a área rural do país. Este projeto incorporou novos temas e procurou contemplar toda a diversidade populacional existente no meio rural brasileiro.

Para a consecução dessa proposta, foi decisiva a compreensão de que este projeto somente seria viável se ocorresse o protagonismo político dos diversos atores sociais rurais. Este é um ponto central, uma vez que efetivamente houve espaço para que as bases sociais rurais que davam sustentação política ao governo encontrassem apoio no sentido de atualizar suas agendas específicas conectadas ao projeto global. Com isso, abriram-se possibilidades reais de se estabelecer novas alianças e de se construir um novo projeto de desenvolvimento rural para o país a partir do protagonismo dos próprios agentes envolvidos com a temática rural.

Mas, para que isso ocorresse, foi de fundamental importância, também, a reordenação da estrutura estatal federal, a qual se tornou capaz de absorver as distintas demandas, bem como estabelecer um processo de diálogo com os diversos setores e regiões que possuíam algumas temáticas específicas até então ausentes da agenda de trabalho do próprio órgão governamental. Para tanto, foi crucial adequar a organização do Estado em sintonia com os novos tempos. Neste caso, as institucionalidades transformaram-se no segundo elemento decisivo no processo de construção da nova política pública para a esfera rural do país.

Por um lado, a reformulação do CONDRAF, já no início do primeiro mandato do Governo Lula, assinalou uma linha clara de intervenção política que priorizou o exercício democrático de construção e elaboração de políticas públicas. Esse movimento se concretizou na composição sempre paritária dessas instituições, ao mesmo tempo em que procurou incorporar todos os sujeitos sociais rurais no processo de construção do projeto de desenvolvimento sustentável para o Brasil rural.

Por outro, ainda no campo da institucionalidade, buscou-se reconstruir o espaço de socialização das ações do Conselho para o conjunto do país. Neste caso, destaca-se o grande esforço empreendido no sentido de reestruturar e envolver os conselhos estaduais, territoriais e locais com o objetivo de transformá-los em espaços efetivos de definição

democrática das estratégias e políticas de desenvolvimento rural.

Aqui, deve-se destacar uma importante inovação institucional que ocorreu nesse período e que diz respeito à organização dos colegiados territoriais. Na avaliação de vários analistas, um dos grandes avanços deste período foi a construção de uma “cultura” territorial, ao tratar os problemas do desenvolvimento rural a partir das necessidades objetivas da população rural e de seus anseios enquanto cidadãos. Foi a partir dessas experiências que nasceu o programa “Territórios da Cidadania”, talvez uma das maiores articulações de políticas públicas governamentais no sentido de promover um novo estágio de desenvolvimento em dezenas de regiões do país. Neste caso, registre-se que houve uma contribuição decisiva do CONDRAF no sentido de construir essa agenda positiva para o país.

Isto porque se buscou em todos os momentos o fortalecimento da participação social. Com isso, nota-se que durante o Governo Lula houve uma expressiva mudança no tratamento dessa questão em relação ao período anterior, quando todo o debate sobre o projeto de desenvolvimento rural era feito a partir de três câmaras técnicas, cujos trabalhos eram dominados pelos gestores de políticas públicas dos diferentes órgãos governamentais e alguns convidados. Na dinâmica atual do Conselho, inverteu-se esse processo, uma vez que a construção da política nacional obedece a uma lógica de envolvimento efetivo das instituições e representações sociais locais, territoriais e regionais. O exemplo mais eloqüente foi a grande participação desses setores nos debates preparatórios para a Conferência Nacional, que ocorreu nos municípios, territórios, regiões e estados e que deverá continuar no próximo período, quando serão discutidas as propostas das políticas que farão parte do projeto nacional.

Em síntese, pode-se dizer que as grandes marcas de ação do Conselho neste período foram o fortalecimento das institucionalidades e a busca do protagonismo político dos atores sociais na construção da política de desenvolvimento do Brasil rural. Obviamente que este processo apresenta, ainda, um conjunto de limitações e lacunas que serão retomadas no capítulo conclusivo desta obra.

CAPÍTULO VI

6. O CONDRAF E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo discutir a essência da proposta de PDBR. Para isso, será resgatado o processo que desencadeou a construção dessa política após a I Conferência Nacional realizada no mês de junho de 2008, na cidade de Recife (Pernambuco). Neste caso, procurou-se destacar o caminho percorrido até se chegar a versão atual da PDBR aprovada pelo CONDRAF em sua 40ª reunião ordinária realizada no mês de fevereiro de 2010.

Além disso, serão sistematizados os pontos centrais que compõem a PDBR, bem como os eixos articulados dessa política e os instrumentos necessários à sua implantação, particularmente no que diz respeito ao marco regulatório, ao ordenamento institucional e ao sistema de financiamento da política.

Por fim, será apresentada e discutida a estratégia estabelecida pelo CONDRAF para operacionalizar o debate da PDBR nos estados, regiões, territórios e municípios, levando-se em consideração a possibilidade dessas discussões culminarem em uma nova conferência nacional a ser realizada nos próximos anos.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a política aprovada pelo Conselho apresenta à sociedade brasileira um conjunto de diretrizes e propostas fundadas na idéia de que um novo projeto de desenvolvimento rural para

o país deve estar amparado no princípio inclusivo, ou seja, “de um rural com gente” e com “vida digna”. Neste sentido, a PDBR orienta as ações do Estado, buscando valorizar seu papel enquanto órgão indutor do desenvolvimento das áreas rurais e definidor de prioridades, tendo a abordagem territorial como enfoque central.

6.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA

Na 33ª reunião ordinária do CONDRAF, realizada no mês de setembro de 2008, foi feita uma breve avaliação da I Conferência Nacional, destacando-se os avanços atingidos com a realização do evento, além dos desafios identificados para os próximos anos, em especial a necessidade de construir a Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável a partir das proposições aprovadas na referida Conferência. Além disso, a avaliação identificou outros desafios, particularmente a necessidade de se estabelecer um diálogo mais consistente com o conjunto da sociedade sobre o papel do rural no desenvolvimento do país, além de enfrentar o debate sobre temas em aberto, como os casos do marco legal e arranjo institucional.

Para levar adiante o processo, o plenário aprovou nessa reunião a constituição de um GT com a finalidade de organizar e propor uma estratégia de intervenção visando à construção da política. Esta atividade foi realizada pelo grupo, sendo apresentada e discutida na 34ª reunião ordinária realizada no mês de dezembro de 2008, momento em que foi aprovado o calendário de atividades para o ano seguinte.

O GT inicialmente fez uma divisão de tarefas, deixando como atividades para o período seguinte a elaboração de um mapeamento completo das políticas e programas que incidem sobre as áreas rurais, as quais teriam de dialogar com a proposta em construção. Além disso, o GT estabeleceu como atividade central definir alguns critérios para reformulação da estrutura funcional do Conselho, visando a ampliar seus trabalhos. Essas duas linhas de ação deveriam ocupar todos os esforços do Conselho durante o ano seguinte, sendo prioritária a finalização da

elaboração da política até o mês de dezembro de 2009.

O ponto de partida dos trabalhos foi uma análise das proposições aprovados durante a I CNDRSS, realizada em 2008, fazendo-se um quadro comparativo entre as propostas já presentes nas diferentes políticas em curso e aquelas novas propostas que fazem parte do documento final da Conferência. A partir daí, deveria ser estabelecido um cronograma de debates sobre os temas envolvidos na construção da política, sugerindo-se que as reuniões ordinárias, além de contar com a presença de conselheiros estaduais, tivessem um período de dois dias, sendo que no primeiro deles o tempo fosse ocupado com debates e discussões em plenário sobre o Brasil rural.

O primeiro debate sugerido foi efetivamente realizado durante a 35ª reunião ordinária, realizada no mês de março de 2009. Naquele momento, foi discutido o papel do rural no desenvolvimento nacional. Essa discussão foi conduzida pelo professor Nelson Delgado (CPDA-UFRRJ), que tratou exaustivamente do tema, inclusive deixando à disposição de todos os conselheiros um texto de sua autoria sobre o lugar do rural no desenvolvimento do país. Nessas discussões estiveram presentes também Ignacy Sachs, professor da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (França) e Renato Maluf, professor do CPDA-UFRRJ e atual presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Esse evento inaugurou uma série de outros debates realizados posteriormente, visando a ampliar a compreensão de todos os conselheiros (nacionais e estaduais), gestores públicos, pesquisadores e convidados sobre a realidade rural atual.

Na 36ª reunião ordinária do Conselho, realizada no mês de junho de 2009, foi apresentada e discutida a metodologia de trabalho do GT de construção da política, sendo definido também que o documento da política nacional deveria conter duas partes. A primeira delas contemplaria conceitos, princípios, diretrizes e objetivos da PDBR, enquanto a segunda parte conteria os eixos estratégicos, os programas de ação, os mecanismos de financiamento e o marco regulatório. Nesta reunião estabeleceu-se, ainda, um calendário de atividades para o GT, devendo este concluir a elaboração da proposta até dezembro de 2009, quando

o Conselho se reuniria para debater e deliberar sobre o assunto (39ª reunião ordinária).

A 37ª reunião ordinária, realizada no mês de julho de 2009, deu continuidade aos debates programados, sendo que, desta vez, o tema geral foi “Estado e Sociedade debatendo a concepção de rural”. Para isso, houve a contribuição da professora Maria Nazareth Wanderley e do professor Arilson Favareto. O enfoque concentrou-se sobre os sentidos e a pertinência do rural na conjuntura do país e as implicações sobre as políticas de desenvolvimento. Ambos os palestrantes apontaram que o principal desafio do Conselho era transformar a proposta da política em um projeto que fosse encampado pelo conjunto da sociedade brasileira.

Nesta mesma reunião, também foi discutida a proposta preliminar elaborada pelo GT sobre a primeira parte da política. Esta versão procurou sistematizar os principais pontos oriundos das discussões plenárias do Conselho, dos debates do GT, bem como de outras contribuições já sistematizadas, especialmente aquelas aprovadas na primeira Conferência Nacional. Esta versão foi considerada ainda incompleta pelo Plenário, devendo o GT incorporar no texto os temas da sustentabilidade e do protagonismo político e a emergência de novos atores, apontando para a construção de um novo modelo de desenvolvimento.

As reuniões seguintes (38ª e 39ª reuniões ordinárias), realizadas nos meses de setembro e dezembro de 2009, deram continuidade a esse processo, sempre debatendo um tema geral e discutindo e reformulando a proposta da política apresentada pelo GT. A reunião ordinária de setembro daquele ano fez pequenas sugestões e aprovou a primeira parte do documento da política, definindo um novo calendário para a segunda parte do documento, a qual deveria estar completamente elaborada para ser lançada durante a realização do II Salão Nacional dos Territórios Rurais, a ser realizado no mês de março de 2010. Já a 39ª reunião ordinária discutiu e deliberou sobre os eixos estratégicos que deveriam ser priorizados na elaboração da política, definindo como data limite para fechamento da proposta integral da política o final de mês de janeiro de 2010.

Esta proposta foi efetivamente elaborada e apresentada na 40ª reu-

nião ordinária do Conselho, realizada no mês de fevereiro de 2010. Nesta reunião discutiu-se o conjunto do documento, além das formulações novas integrantes da segunda parte. Após algumas sugestões sistematizadas pelos membros do GT, o documento foi aprovado por unanimidade dos conselheiros presentes, tornando-se a referência oficial para os debates futuros.

6.2 A PDBR EM TODAS AS SUAS DIMENSÕES¹²

A política de desenvolvimento rural aprovada pelo CONDRAF escreve um novo marco sobre o significado do rural, ao rejeitar a concepção dominante que o associa às atividades agrícolas e o trata com resíduo do mundo urbano. Nesta nova visão, o mundo rural é abordado a partir de seus três atributos básicos e simultâneos: enquanto espaço de produção, de relação com a natureza e de reprodução de distintos modos de vida.

Tendo presente essas premissas, a PDBR busca construir as condições políticas necessárias para realizar uma profunda transição no modelo de desenvolvimento rural do país, consolidando a incorporação às políticas públicas de importantes segmentos sociais historicamente excluídos e, ao mesmo tempo, reordenando e priorizando as ações do Estado brasileiro.

Essa possibilidade aberta pelas proposições da PDBR leva em consideração o contexto atual do espaço rural do país, marcado pela dualidade de projetos de desenvolvimento. Assim, observa-se que, em contraposição ao padrão dominante de desenvolvimento rural – representado pela concentração da terra e pelo domínio político das oligarquias agrárias –, está em curso a construção de uma nova proposta fundada nas diferentes dimensões da sustentabilidade e ancorada nas distintas formas produção e de reprodução da vida. São precisamente esses elementos que serão discutidos nos itens seguintes desta seção.

¹² Com base no documento “Política de Desenvolvimento do Brasil Rural”. Brasília (DF): CONDRAF, 2010

6.2.1 Uma nova concepção de rural a partir da abordagem territorial

Na nova proposta de política, “o desenvolvimento rural não é sinônimo de urbanização do campo, mas a construção de uma visão multifacetada do desenvolvimento que busque a dinamização econômica dos municípios de bases rurais; a diversificação dos sistemas de produção; a preservação dos biomas e dos recursos naturais; a geração de oportunidades de ocupação e trabalho para que as famílias tenham condições de permanecer com dignidade nessas localidades, valorizando seus conhecimentos e suas culturas e garantindo a sua segurança alimentar e nutricional” (CONDRAF: 2010, p.18)

Visando a construir um “Brasil rural com gente”, adotou-se a abordagem territorial como referencial do desenvolvimento que se almeja, o qual coloca novos desafios para a intervenção do Estado, bem como para as organizações sociais. Essa abordagem, que ocupa lugar central na PDBR, rejeita o viés setorial e fragmentado das políticas públicas, enquanto instrumentos indutores do desenvolvimento. Nessa nova abordagem, além de se suprir lacunas analíticas, destina-se grande relevância ao processo participativo das organizações da sociedade civil nas diversas etapas da construção das políticas públicas, o que significa estimular constantemente o protagonismo.

O território é visto como um espaço socialmente construído, dinâmico e mutável, compreendendo de forma interligada as áreas rurais e urbanas e sendo caracterizado por um sentimento de pertencimento e de identidade sócio-cultural, o qual é compartilhado por uma diversidade de atores sociais que se mobilizam visando construir um projeto de desenvolvimento sustentável. Nesses territórios se organizam espaços públicos de mediação e orquestração das políticas públicas, que obrigatoriamente precisam superar o caráter fragmentado das ações governamentais.

Desta forma, a PDBR apresenta um projeto para o espaço rural brasileiro assentado em uma concepção contemporânea e na abordagem territorial do desenvolvimento, referenciais que valorizam os espaços rurais

e reconhecem a necessidade de se integrar o desenvolvimento rural às estratégias de desenvolvimento nacional.

6.2.2 Os princípios norteadores da PDBR

A política de desenvolvimento do Brasil rural afirma-se a partir de sete princípios centrais: democracia, sustentabilidade, inclusão, diversidade, soberania, igualdade e solidariedade, todos eles consubstanciados nas diretrizes estratégicas e nos eixos estruturantes de um projeto de desenvolvimento nacional.

A democracia, enquanto princípio organizativo da cultura política e das relações sociais, é um valor estruturante e orientador das regras e normas para os espaços institucionais no âmbito da esfera política, bem como para as diferentes dimensões da vida social. Concebida nessas bases, a democracia favorece a construção autônoma dos interesses sociais, o protagonismo político e ordenação de um conjunto de preceitos reguladores da vida na sociedade capaz de fornecer as condições para o desenvolvimento das capacidades e oportunidades humanas.

A sustentabilidade é compreendida a partir de suas múltiplas dimensões, devendo buscar superar as históricas desigualdades sociais e regionais. Fazem parte desse processo a participação nos processos decisórios, a distribuição equitativa da renda gerada, o manejo e o uso sustentável dos recursos naturais e o acesso aos bens (terra, água, recursos) e serviços disponíveis.

A inclusão diz respeito aos mecanismos de democratização política, social, econômica e cultural da sociedade brasileira, rompendo com todos os tipos de discriminação entre os distintos segmentos sociais.

A diversidade significa o reconhecimento de que o Brasil rural representa um patrimônio específico, em função da variedade dos biomas e ecossistemas, da pluralidade de experiências de conservação, uso e apropriação dos recursos naturais, da variedade das formas de organização social e política, dos diversos arranjos econômicos e sistemas produtivos, da pluralidade cultural e da riqueza dos saberes e fazeres tradicionais.

A soberania é concebida como um dos fundamentos do Estado democrático de direito e da ordem econômica, conforme assegurado pela Constituição Federal do país. Por isso, a soberania assegura ao Estado o direito de definir instituições públicas e leis que promovam o ordenamento e a regulação sobre as relações sociais, os recursos disponíveis e os bens e serviços existentes em seu território.

A igualdade é o princípio orientador de todas as dimensões da vida social, tanto na esfera pública quanto privada, independentemente da posição de classe, gênero, geração, raça, etnia, religião e orientação sexual. Já a solidariedade é compreendida como responsabilidade coletiva e compartilhada em favor de uma ordem econômica, social, política e cultural mais justa e igualitária embasada na cooperação e não no individualismo.

Esse conjunto de princípios orienta estrategicamente a política nacional, projetando os espaços rurais enquanto locais de convivência econômica e social fundada no respeito às diferenças e no uso e conservação da natureza, de forma a preservar e melhorar a qualidade de vida de toda a população.

6.2.3 As diretrizes estratégicas da PDBR

As diretrizes estratégicas estão organizadas a partir de quatro grandes temas agregadores e devem ser entendidas enquanto um processo que conecta eixos estratégicos e ações objetivas.

Uma diretriz geral destaca a diversidade e a multifuncionalidade dos espaços rurais, reconhecendo que a diversidade do Brasil rural e a valorização da multifuncionalidade dos espaços configuram-se como ponto de partida de uma política pública que pretende promover uma estratégia nacional de desenvolvimento rural, particularmente em seu papel na formação social brasileira.

Outra diretriz trata da dinamização econômica, das inovações tecnológicas e da sustentabilidade, como forma de rompimento com o padrão conservador de desenvolvimento econômico dos espaços rurais brasileiro, propondo a construção de um modelo de produção agropecuária

ria, extrativista, florestal e pesqueira que seja capaz de promover um processo de transição em direção a um padrão sustentável de uso e manejo dos recursos naturais e da biodiversidade.

A terceira diretriz geral diz respeito à qualidade de vida com inclusão social e igualdade de oportunidades, visando a uma vida digna para as populações que habitam as áreas rurais. Para tanto, são necessárias políticas públicas que contribuam para a redução da pobreza e das desigualdades sociais, para a consolidação de mecanismos de inclusão social e para a promoção das igualdades de oportunidades.

Uma última diretriz discute o fortalecimento do Estado, o protagonismo dos atores e a gestão social enquanto mecanismos da PDBR para fortalecer formas autônomas de organização da sociedade civil, bem como o protagonismo político e social, visando à criação de espaços democráticos de controle e gestão social das políticas públicas destinados à promoção do desenvolvimento.

6.2.4 Os eixos estruturantes da PDBR

Os eixos estruturantes da PDBR estabelecem as relações entre as diretrizes estratégicas e as ações específicas a serem implementadas pelas políticas e programas existentes ou a serem criados. Esses eixos devem ser compreendidos na sua inter-relação com o conjunto dos objetivos e das diretrizes estratégicas, sendo que um eixo dialoga e interage diretamente com mais de um objetivo e diretriz. Além disso, os eixos pressupõem a transversalidade de enfoques e de temas fundamentais como a abordagem territorial, a perspectiva de gênero, geração, raça e etnia, a noção de direitos, o papel da pesquisa científico-tecnológica e da educação e capacitação, bem como a democratização das estruturas do Estado.

No primeiro momento, foram definidos doze eixos estratégicos e suas respectivas ações como sendo centrais para a construção da política nacional. São eles: reconhecimento e valorização dos espaços rurais; democratização do acesso aos recursos naturais e proteção da biodiversidade; preservação, uso e manejo sustentável dos biomas brasileiros;

fortalecimento das economias rurais; reforma agrária e reconhecimento dos territórios étnicos e tradicionais para a democratização da terra; fortalecimento da agricultura familiar; soberania e segurança alimentar e nutricional; soberania e segurança energética; qualidade de vida; fortalecimento do protagonismo social e político; institucionalidades e gestão social; e preservação do patrimônio histórico e cultural.

Para cada um desses eixos específicos a PDBR elenca de três a cinco estratégias com suas respectivas ações, como forma de dar um ordenamento adequado entre diretriz, estratégia e ações previstas.

6.2.5 Os instrumentos necessários à implantação da PDBR

Para que a PDBR tenha condições objetivas de ser implantada em todas as regiões e territórios rurais, três elementos são fundamentais: o arranjo institucional, o marco regulatório e o sistema de financiamento. No primeiro caso, à luz de diagnósticos sobre fragilidades institucionais atuais no processo de gestão social de políticas públicas, propõe-se aperfeiçoar todos os arranjos institucionais no sentido de superar a fragmentação das políticas, ampliar o espaço de proposição e formulação, aumentar o protagonismo social, garantir maior representatividade social nos espaços institucionais, articular e harmonizar as intervenções das distintas esferas de governo, e melhorar o funcionamento dos órgãos colegiados.

O marco regulatório legal da PDBR estabelece um conjunto de desafios ainda a ser vencidos, particularmente nos casos em que o marco jurídico-normativo que regula as políticas públicas para as áreas rurais ainda está atrelado às concepções do período do Estado Novo. Mesmo com os avanços observados após a Constituição de 1988 (leis agrária e agrícola, reconhecimento da profissão de agricultor familiar, direito aos benefícios previdenciários, etc.), é necessário ampliar os processos institucionais capazes de instituir um novo marco legal.

Finalmente, para que a nova política tenha condições de ser executada é imprescindível um sistema de financiamento adequado e sob responsabilidade do Estado brasileiro, devendo a União, em parcerias com as demais unidades federativas, disponibilizar os recursos financeiros

necessário no tempo correto e em quantidades adequadas. Para isso, os mecanismos e instrumentos de financiamento do desenvolvimento rural deverão atender a múltiplas escalas de intervenção e contemplar as mais variadas dotações orçamentárias, desde orçamentos do Governo Federal, Fundos Constitucionais, fundos específicos, programas regionais de crédito, além de recursos de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Rural a ser instituído e regulamentado pelo Congresso Nacional.

6.3 O DEBATE PÚBLICO DA PDBR NO PAÍS

A 40ª reunião ordinária, realizada em fevereiro de 2010, além de aprovar a PDBR discutiu e aprovou um calendário de debates dessa política como agenda prioritária do Conselho durante o ano de 2010. Tais discussões deverão atingir públicos distintos, destacando-se os órgãos públicos federais, estaduais e municipais; os conselhos estaduais e municipais, os colegiados territoriais e outras instituições congêneres; as organizações da sociedade civil, tanto urbanas como rurais; e a imprensa e demais formadores de opinião pública. Esta prioridade tem como objetivo básico massificar a compreensão sobre a política de desenvolvimento rural em toda a sociedade.

Para dar continuidade ao debate público foi criado o GT Mobilização e Elaboração do Projeto de Lei (PL) da PDBR com a finalidade de propor e coordenar o processo de mobilização; elaborar e acompanhar o PL; e apoiar a elaboração de projetos semelhantes para estados e municípios, sendo este um processo também preparatório para a segunda conferência nacional prevista para ser realizada no ano de 2012. Esse GT funcionará com dois subgrupos: um sendo responsável pela elaboração do projeto de lei e outro pelas mobilizações nos estados e regiões. O GT deverá elaborar materiais de apoio para subsidiar os debates que ocorrerão em todas as unidades da federação.

Na 42ª reunião ordinária, realizada no mês de junho de 2010, que contou também com a participação de conselheiros estaduais e de

representações dos colegiados territoriais, foi apresentada e discutida a minuta do PL da PDBR, bem como definido a estratégia de mobilização nacional, estadual, territorial e municipal. Em um primeiro momento deverá ocorrer uma socialização da PDBR no âmbito interno do MDA (conselho, comitês e grupos temáticos, secretarias administrativas, etc.), de tal forma que o conteúdo da mesma seja totalmente conhecido. Concomitantemente a isso, esse debate deverá se expandir para outros órgãos governamentais e organizações nacionais dos movimentos sociais.

No momento seguinte, deverá ser ampliado o debate da PDBR, envolvendo outros conselhos nacionais e seus congêneres nos estados e municípios, tais como o Conselho Nacional de Meio Ambiente, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, etc., de maneira que a política de desenvolvimento rural também ocupe parte da agenda de trabalho dessas instituições.

Do ponto de vista do PL foi definido que as atividades devem se concentrar em duas esferas. Por um lado, ir aprimorando o PL nacional visando a sua aprovação na última reunião anual do Conselho em 2010, para posterior envio do projeto à Secretaria Geral da Presidência da República. Por outro, ir incentivando a elaboração de projetos semelhantes nos estados e municípios, utilizando os espaços das assembleias legislativas e das câmaras municipais como palco para essa ação.

Diante dessas estratégias, definiu-se um calendário de ação que congrega os anos de 2010 e 2011, sendo que até o final do ano de 2010 o debate sobre a PDBR deverá ser internalizado nos órgãos governamentais, conselhos gestores e entidades nacionais dos movimentos sociais. Durante o ano de 2011, a discussão deverá ser ampliada e massificada em toda a sociedade, visando a buscar adesões para as ações de implantação da política de desenvolvimento rural. Registre-se, ainda, que durante essa segunda fase também serão buscados apoios para o PL.

6.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PDBR FORMULADA PELO CONDRAF

A realização da I Conferência Nacional, mesmo com certa demora, foi um marco histórico para a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento rural, especialmente porque um de seus principais resultados foi realçar a necessidade premente de se enfrentar a formulação de uma política geral para área rural no contexto do desenvolvimento do país, questão central que a Conferência não conseguiu realizar.

Porém, a Conferência foi essencial ao apontar o caminho a ser seguido para se elaborar a política. Neste caso, o CONDRAF foi muito eficaz ao conseguir conciliar suas atividades normais com a formulação estratégica, sempre na lógica de um processo participativo. Este talvez tenha sido o grande avanço nesta fase particular, uma vez que a estratégia definida logo após a realização da I Conferência Nacional tornou-se realidade um ano e meio depois, existindo atualmente uma diretriz política básica para o rural brasileiro.

Com isso, observa-se que a elaboração da política explicitou de forma intensa o protagonismo político, tendo em vista que ocorreu um grande envolvimento não somente dos conselheiros nacionais, mas de gestores públicos, conselheiros estaduais, pesquisadores e colaboradores que, quase como se fosse um mutirão, não mediram esforços para contribuir nesta tarefa especial.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é que a PDBR tem um foco muito claro, ou seja, ela discute o novo papel do rural no projeto de desenvolvimento do país, procurando romper com visões estereotipadas e dando ao espaço rural um novo sentido nas suas dimensões econômica, social, cultural e política.

Esse foco ganha sustentação em um conjunto de princípios que afirma a necessidade de construção de um projeto de desenvolvimento para o país e, em particular para a área rural, embasado na democracia, na sustentabilidade dos recursos naturais, na inclusão social, no respeito à diversidade, na garantia da soberania nacional, no rompimento com todas as formas de desigualdades e no princípio da solidariedade

humana, como forma de se contrapor ao individualismo prevalecente.

Registre-se, ainda, que esses princípios, articulados a uma visão de futuro, se consubstanciam através de algumas diretrizes gerais e de alguns eixos estratégicos que deverão orientar os programas públicos de desenvolvimento rural, os quais deverão estar amparados em instrumentos legais, articulados a partir de arranjos institucionais eficientes e contar com apoio de um sistema de financiamento público com capilaridade e pautado pelo princípio da igualdade de acesso.

Mas ainda existem alguns desafios que o CONDRAF precisa enfrentar nos próximos períodos. Um deles é fortalecer a articulação institucional nos estados, regiões, territórios e municípios, de tal forma que os conselhos e outras formas de representação incorporem em suas agendas de trabalho o debate sobre o conteúdo da política definida pelo conselho nacional, assumindo essa temática como uma de suas bandeiras prioritárias de luta.

O segundo desafio importante é estabelecer uma linha de diálogo com o conjunto da sociedade no sentido de convencê-la sobre a importância dessa proposta para o desenvolvimento do país. Neste caso, está colocada a necessidade de um trabalho enorme junto à sociedade, tendo em vista que prevalece a cultura de que o rural, na maioria dos casos, ainda é visto como um espaço do atraso.

Finalmente, um desafio não menos importante é conseguir estabelecer um marco legal para a política de desenvolvimento rural do país. Neste sentido, fica evidente a necessidade de um trabalho político junto aos representantes da sociedade no Congresso Nacional, de tal forma que os mesmos se comprometam com a política aprovada pelo conselho e a transformem em objeto de lei.

CAPÍTULO VII

7. CONDRAF: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS FUTUROS

INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta as principais conclusões e recomendações do estudo, levando-se em consideração não somente aqueles pontos considerados extremamente positivos na ação do CONDRAF, mas também as limitações observadas a partir das documentações, das entrevistas e do próprio conhecimento do autor, em função de sua proximidade com os trabalhos do conselho nos últimos oito anos.

Além disso, serão apresentados os principais desafios para os próximos períodos, procurando mostrar que alguns deles são remanescentes enquanto outros derivam das novas formas de inserção do Conselho, das mudanças em curso nas áreas rurais do país, além da necessidade de se consolidar as institucionalidades existentes como mecanismo de democratizar as políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural sustentável.

7.1 PRINCIPAIS AVANÇOS OBSERVADOS NAS AÇÕES DO CONDRAF

Neste item focalizamos a discussão sobre as grandes linhas de intervenção do Conselho que podem ser consideradas como sendo extremamente positivas no processo de construção de um espaço demo-

crático de gestão do Estado brasileiro e das próprias políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural. Este movimento está diretamente relacionado às distintas fases de construção e evolução do CONDRAF nos seus primeiros dez anos de existência.

Logo após os primeiros anos de sua instalação, e mais particularmente a partir da reformulação de 2003, nota-se que houve uma ampliação das ações do Conselho, tendo em vista a diversificação da pauta com a inclusão de temas que não faziam parte dos debates, bem como a própria reestruturação do funcionamento interno, com destaque para o papel dos Comitês e Grupos Temáticos e Grupos de Trabalho. Com isso, temas estratégicos relativos à política de desenvolvimento rural e assuntos setoriais marcaram fortemente as atividades nas distintas fases retratadas em diversos capítulos desta obra.

Assim, verifica-se que a trajetória do Conselho caminha na direção que permite caracterizá-lo como um espaço público de democratização e de protagonismo político, uma vez que, em suas fases históricas posteriores ao período de criação o CONDRAF, conseguiu construir um caminho que rompeu com aquela estrutura inicial que mantinha suas ações muito concentradas na gestão das políticas já existentes para área rural. Essa nova trajetória ganhou impulso, particularmente a partir de 2002 e mais fortemente a partir de 2003, quando o foco das ações passou a se concentrar no debate e na formulação da política nacional de desenvolvimento do Brasil rural, processo este que incorporou um conjunto expressivo de novos atores sociais rurais e também rediscutiu o papel e o formato das institucionalidades necessários neste novo estágio de desenvolvimento rural do país.

Cabe mencionar que nesta trajetória positiva de mudanças existem alguns elementos essenciais que precisam ser destacados. O primeiro deles diz respeito à opção política do conselho de procurar construir uma proposta alternativa ao padrão de desenvolvimento rural atual. Isto ocorreu durante a tentativa de se construir um plano nacional (fase II) e mais claramente durante o último período, quando toda a estratégia de ação esteve focada na elaboração e aprovação de uma política nacional.

Obviamente que essa mudança de rumo foi permeada por dois fato-

res igualmente essenciais. Por um lado, a busca constante do fortalecimento do protagonismo dos atores sociais rurais nas ações e políticas de desenvolvimento rural. Para tanto, foi essencial a mudança na estrutura funcional do Conselho realizada em 2003, quando o princípio da paridade de representação entre órgãos de Estado e sociedade civil passou a ser a norma vigente. Com isso, abriram-se novas possibilidades para a construção de um projeto nacional rural capaz de contemplar a diversidade de atores e de situações existentes nesse espaço geográfico.

Por outro lado, o próprio reordenamento da estrutura estatal federal, particularmente durante o Governo Lula, favoreceu a construção de um espaço público e democrático de formulação e implementação de políticas. Isto foi possível porque houve a opção do governo de levar sua estrutura funcional da área agrária para todas as regiões do país, socializando as ações governamentais, dialogando com os distintos setores e abrindo espaços na agenda para novos programas, como foram os casos do II Plano Nacional de Reforma Agrária, da política de ATER, do programa do Biodiesel e da própria definição geral da política de desenvolvimento rural.

Aliado a essa opção política de construir um plano de desenvolvimento para a área rural do país, destaca-se um segundo fator bastante positivo relacionado à estratégia de fortalecimento político de toda a rede de institucionalidades enquanto espaços de democratização das políticas públicas. Neste caso, a reestruturação do conselho nacional em 2003, a reestruturação dos conselhos estaduais e municipais nos anos seguintes e a construção dos órgãos colegiados territoriais apresentam-se como fatores extremamente positivos, uma vez que a aproximação efetiva entre Estado e Sociedade permite que as distintas realidades sociais e regionais e a própria vida das pessoas tenham o espaço devido nas políticas públicas que compõem o plano de desenvolvimento rural do país.

O terceiro aspecto bastante positivo da ação do conselho neste período foi sua atuação decisiva na construção de uma nova proposta de desenvolvimento rural para o país assentada na abordagem territorial. Esta abordagem que já aparecia sob outra denominação na terceira ver-

são do plano nacional de desenvolvimento rural (fase II do Conselho) ganha uma nova dimensão durante o Governo Lula, culminando na formulação de um grande programa governamental (Território da Cidadania) que articula as ações de vinte e um Ministérios do governo federal.

O último ponto de destaque foi o papel desempenhado pelo Conselho na esfera legislativa, ao atuar fortemente no sentido de impulsionar um marco regulatório legal para diferentes políticas para as áreas rurais. Neste caso, destaca-se a grande contribuição do CONDRAF no processo de discussão e formulação da Lei da Agricultura Familiar aprovada pelo Presidente Lula no ano de 2006, a participação na elaboração da política e Lei da ATER, além da estratégia em curso visando à apresentação, ao debate e à aprovação do PL sobre a política de desenvolvimento do Brasil rural.

Em síntese, a combinação de ações relativas à decisão política de construir um novo projeto de desenvolvimento para a área rural do país; ao fortalecimento das institucionalidades; à promoção do protagonismo político; à construção de um novo marco regulatório legal; e à adoção da abordagem territorial do desenvolvimento são elementos expressivos da ação de um conselho que, mesmo diante de diversas dificuldades, procurou manter suas atividades na gestão e acompanhamento das políticas públicas, ao mesmo tempo em que atuou em temas estratégicos consubstanciados na proposta de política de desenvolvimento do Brasil rural recentemente aprovada pelo plenário do CONDRAF.

7.2 ALGUMAS LIMITAÇÕES IDENTIFICADAS

Os limites observados ao longo do primeiro decênio de existência do Conselho estão sendo considerados e contextualizados em uma perspectiva evolutiva. Assim, o simples fato de ter sido ampliada a participação de vários segmentos sociais não significa necessariamente uma mudança efetiva na dinâmica geral dos trabalhos do conselho com repercussões imediatas nas regiões, estados e municípios. E isso se deve a duas razões básicas: por um lado, a representação ocorre através de órgãos governamentais e entidades sociais de caráter nacional ocasio-

nando, inclusive, problemas no fluxo das informações da esfera nacional para a local, e, por outro, as próprias dificuldades de intervenção das representações sociais nos debates temáticos e gerais.

Especificamente em relação à intervenção dos movimentos sociais e de suas formas de representação, nota-se que, mesmo se considerando os avanços reais neste quesito nos últimos anos, ela ainda precisa ser mais bem qualificada. Isso se explica, em parte, pelas próprias dificuldades estruturais enfrentadas por esses movimentos ao longo do tempo, mas também por certa cultura que ainda perpassa por muitas dessas organizações sociais que se limitam a preparar e apresentar suas pautas específicas de reivindicações, cabendo ao Estado legitimá-las através de respostas eficazes. De certa forma, esse comportamento ajuda a fragilizar o potencial político transformador de um espaço público, como é o caso dos conselhos de representação, além de não avançar coletivamente na capacidade de formulação.

Outra limitação observada diz respeito ao processo de articulação entre a política geral de desenvolvimento do país e as políticas setoriais, apesar de se ter clareza da necessidade de integração dessas políticas. Em grande medida, essa questão diz respeito à natureza fragmentada e multifacetada de ação do Estado nacional, sobrepondo programas com metas e objetivos nem sempre coadunados. Isso leva à conformação de estratégias de ação de desenvolvimento rural ainda fortemente marcadas pela visão setorial. Neste sentido, a abordagem territorial poderá se constituir em um caminho efetivo para superar esse tipo de limitação, tendo o Conselho um novo papel a desempenhar neste processo.

Outra limitação é de natureza política e diz respeito à capacidade do Conselho de definir no âmbito interno do conjunto da estrutura governamental federal e, particularmente na esfera dos ministérios específicos, a política a ser implementada. Exceto talvez na área de saúde, em todos os demais casos observa-se que decisões desses órgãos colegiados máximos nem sempre são consideradas quando da definição e implantação das políticas públicas de um determinado órgão setorial. De certa forma, esse comportamento fragiliza o potencial das políticas públicas construídas democraticamente na esfera das institucionalidades que ar-

ticulam e promovem o protagonismo político e a representação paritária entre Estado e sociedade.

Finalmente, outra limitação verificada está relacionada ao trabalho de formação das redes de articulações nos estados e municípios, tema presente na agenda do Conselho desde sua criação. Apesar do processo de reestruturação dos conselhos estaduais, realizado a partir de 2003, e da participação recorrente de representantes dessas instituições em atividades e eventos patrocinadas pelo conselho nacional, ainda é precária a formação dessa rede institucional que articule as esferas nacional, estadual e municipal. Particularmente no caso dos conselhos municipais, que são locais por excelência de articulação dos movimentos sociais rurais, nota-se a falta de uma ação mais articulada entre as distintas esferas. Este fato poderá ser agravado a partir da constituição dos colegiados territoriais, caso não se tenha uma estratégia de integração dessas diferentes formas de representação institucional.

7.3 ALGUNS DESAFIOS PARA O CONDRAF NOS PRÓXIMOS PERÍODOS

Ao longo desta obra ficou evidente a grande ampliação dos trabalhos e ações efetuadas pelo Conselho no seu primeiro decênio, restando em aberto alguns temas e áreas que precisam ser fortalecidas e priorizadas. Neste sentido, agrupamos um conjunto de questões que deveriam compor essa pauta de ações prioritárias.

Em primeiro lugar, o Conselho deverá continuar investindo na construção e qualificação da política de desenvolvimento do Brasil rural, definindo uma agenda clara de intervenção, tanto no âmbito da sociedade como nos espaços legais. Neste caso, esforços deverão ser concentrados no sentido de fomentar o debate dessa proposição no parlamento brasileiro, visando torná-la objeto de lei ordinária. Mas somente isso não é suficiente, uma vez que é necessário também discutir essa proposição com todos os segmentos da sociedade, de maneira que estes assumam a política proposta como parte integrante da estratégia de desenvolvimento do país.

Paralelamente a isso, o Conselho deverá continuar fortalecendo o protagonismo político através do estímulo à participação de todos os segmentos sociais próximos à temática rural. Assim, torna-se necessário incorporar mais fortemente às suas atividades a representação das mulheres e da juventude rural, bem como de outras representações de movimentos sociais presentes no espaço rural, como é o caso da Via Campesina e de movimentos ambientalistas, etc. Além disso, é necessário também dar continuidade a processos formativos visando qualificar melhor essa participação.

Outro desafio diz respeito ao fortalecimento político da estrutura institucional, tanto no âmbito nacional como estadual e local. Neste caso, é evidente a necessidade de se fortalecer a articulação entre os conselhos nas diferentes esferas. No âmbito federal é urgente o intercâmbio e a busca de proximidades com conselhos similares com abrangência nacional, como são os casos do Consea, Conama, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Saúde, Educação, etc. Da mesma forma, este trabalho é necessário no âmbito das unidades da federação, nos territórios e nos municípios. Com isso, os conselhos poderiam se tornar em espaços democráticos efetivos de pactuação entre órgãos governamentais e organizações sociais.

Este desafio conecta-se com o seguinte que é necessidade de se ampliar o espaço da gestão social das políticas públicas com participação democrática e capacidade operacional adequada. Para tanto, é fundamental melhorar a qualidade da gestão, em especial ampliando a compreensão dos gestores públicos sobre os novos temas presentes na agenda do desenvolvimento rural e a nova dinâmica governamental necessária para atendê-los de forma eficaz. Para tanto, um passo importante seria a busca de maior integração das políticas setoriais, bem como das políticas de desenvolvimento rural implementadas pelos distintos órgãos governamentais. Isso implica que o conjunto da estrutura governamental deveria destinar maior prioridade política às proposições de desenvolvimento rural.

Outro desafio do Conselho é manter de forma permanente em sua agenda o debate sobre temas cruciais para o desenvolvimento rural do

país, em especial a questão agrária, a educação e a temática ambiental. Especificamente em relação à reforma agrária, nota-se que ela está perdendo força, não sendo mais encampada pelo conjunto da sociedade. Independentemente dos motivos que levam a esse cenário, entende-se que a luta pela distribuição mais igualitária da terra ainda é fundamental para o país, devendo estar no centro das ações políticas do conselho como forma de reafirmar o papel estratégico da reforma agrária na construção democrática do modelo de desenvolvimento do país.

Finalmente, outro grande desafio localiza-se na esfera política, em que as decisões do Conselho tenham maior significado. Isso significa o conselho adotar, além do princípio da paridade da representação, o princípio da deliberação, o que corresponde a dizer que as diretrizes e ações das políticas e programas do MDA deveriam ser discutidas e deliberadas pelo Conselho. Esse procedimento, que já vem ocorrendo em algumas áreas, deveria ser assumido como central nas ações do CONDRAF no próximo decênio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMAVOAY, R. **O capital social dos territórios: repensando desenvolvimento rural.** (Seminário Sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável). Fortaleza, 1998.
- _____. **Conselhos além dos limites.** Estudos Avançados, v.15, n.43, 2001.
- _____. **O futuro das regiões rurais.** Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- ARRETCHE, Marta T.S. **A Descentralização como Condição de Governabilidade: Solução ou Miragem?** Seminário Políticas Econômicas e Mudanças Estruturais na América Latina. Salvador, 1991.
- CAMPANHOLA, C. **Desenvolvimento rural sustentável: questões relevantes e importância do desenvolvimento local.** Campinas: Unicamp, 1998.
- CASTRO, M.H.G. **Descentralização e Política Social.** Cadernos Cepam, n.8, 1991.
- CHAMBERS, R. **The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal.** *World Development.* Vol. 22, n. 7
- COELHO, Vera S.R.P. **Barragem de Tijuco Alto: emprego, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos no Vale do Ribeira.** Projeto de pesquisa. São Paulo/Santiago do Chile: Cebrap/Rimisp, 2005.
- COELHO, V. "El desafío de construir instituciones políticas participativas en Brasil". In ZICCARDI A. **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.** Indesol. Cidade de México, 2004.
- CORNWALL A. e COELHO V. **New Democratic Spaces?** IDS Bulletin, Brighton, v. 35. n. 2.
- DELGADO, G. C. **Previdência Rural: relatório de avaliação socioeconômica. Texto para Discussão.** Brasília: IPEA, n.477.
- DOWBOR, L. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços.** PUC, 1995.
- EMATER – MG. **Capacitação de Técnicos em Desenvolvimento Rural e Planejamento Municipal.** Belo Horizonte: EMATER-MG, 1997.
- EVANS, P. **Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e**

desenvolvimento. Sociologias, v.5, n.9, 2003.

FUNG A. “**Recipes for public sphere**”. The Journal of Political Philosophy, v.11, 2003.

FUNG A. & WRIGTH O. **Deepening democracy.** London: Verso Press, 2002.

GÖHN, M. G. **Conselhos populares e participação popular.** Serviço Social e Sociedade, v.IX, n.26.

_____. **Teorias dos movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 1997.

GORDILLO DE ANDA, G. **Reestructuración institucional y revalorización de los vínculos institucionales.** Santiago, 1997.

HABERMAS, J. “**The structural transformation of the public sphere**”. Cambridge: MIT press; 1989.

HOUTZAGER, P. P. **Os últimos cidadãos – conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995).** São Paulo: Globo, 2004.

MARCH, J. & OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions.** New York: Free Press, 1989.

MATTEI, L. **A era da globalização econômica e do neoliberalismo.** Revista de Ciências Humanas, v.3, n.1, 1997.

_____. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: balanço e perspectivas.** Texto para Discussão, n.5, Florianópolis: UFSC/Economia, 2001.

_____. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores.** Brasília: MDA, 2005.

_____. **Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica.** Brasília: NEAD, 2006.

_____, DUARTE, L. **Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural sustentável.** Série Documentos, n.1 .Brasília, 2005.

_____, FAVARETO, A. **Programa de capacitação dos conselhos estaduais de desenvolvimento rural.** Brasília, 2005.

MINÁ DIAS, M. **Gestão social, participação política, conselhos e desenvolvimento deliberativo.** Viçosa, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Plano Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável.** Brasília,2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Agricultura Familiar. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Brasília,2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Institucionalidade para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável.** Série Documentos do CONDRAF, n.1. Brasília,2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Deliberações do CONDRAF**. Série Documentos do CONDRAF, n.2. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Relatório do Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Diretrizes para o desenvolvimento rural sustentável**. Série Documentos do CONDRAF n.3. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário**. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário**. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Política de desenvolvimento do Brasil Rural**. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Atas das reuniões ordinárias de n.1 a n.40, realizadas nos anos de 2000 a 2010**.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Atas das reuniões extraordinárias de n.1 a n.5, realizadas nos anos de 2000 a 2010**.

MOYO, S. & YEOROS, P. (Org). **Reclaiming the Land: the resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America**. London: Zed Book, 2005.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University: Press, 1990.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Geral. **Dados básicos sobre os Conselhos Nacionais**. Brasília, 2009.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conselhos Nacionais**. Brasília: Secretaria Geral, dados básicos, 2009.

SCHNEIDER, Sérgio et al. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Brasília: ENAP, 1998.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

RELAÇÃO DOS CONSELHEIROS
ENTRE 2000 E 2010

CONSELHEIROS/AS CNDRS

Poder Público

ABM

Ruy Born

Welson Gasparini

ANOTER

Carlos Henrique Gomes

Ivan Silveira

João Dehon Brandão Bonadio

Jonas Villas Boas

Tânia Marcia de Oliveira Andrade

ASBRAER

Francisco Marinho Medeiros

Luiz Carlos de Barros Novita

Casa Civil

Hélio Cesar Brasileiro

Pedro Pullen Parente

FNSA

Antônio Leonel Poloni

Gabriel Alves Maciel

Pedro Sisnando Leite

Roberto Santos de Oliveira
Wandenkolk Pasteur Gonçalves

Fundação Cultural Palmares

Carlos Alves Moura
Luiz Fernando do R. Linhares

MAPA

Eugênio Batista
Jairo Vitor Machado
Márcio Fortes de Almeida
Marcus Vinicius P. de Moraes
Rinaldo Junqueira de Barros

MEC

Antônio Emílio Sedim Marques
Edson Machado de Sousa
Fernando Ferreira Piza

MF

Evandro F. de Miranda
José Gerardo Fontelles

MIN

Divino da Costa Vaz
Fernando Luiz G. Bezerra
Mary Dayse Kinzo
Ricardo Nunes Miranda

MMA

Antônio Sérgio Lima Braga
José Pedro de Oliveira Costa

MMA

José Sarney Filho
Luiz Camargo de Miranda

Manoel Magalhães

Maria do Carmo de L. Bezerra

Mary Helena Allegretti

Maurício de C. Amazonas

Sérgio Braga

MS

Barjas Negri

Cláudio Duarte Fonseca

Otávio Azevedo Mercadante

MTE

Arnaldo Yasuki Hatadani

Guilherme Gomes Dias

José Honório Accarini

Martus Antônio R. Tavares

Rafael Ferreira R. Monteiro

Eugênio César Felippetto

Francisco O. N. Dornelles

Manoel Eugênio G. de Oliveira

PCS

Francisco Urbano Araújo Filho

Ludgério Monteiro Corrêa

Osmar Gasparini Terra

INCRA/MDA

Eduardo Henrique Freire

Francisco Orlando C. Muniz

Sebastião Azevedo

NEAD/MDA

Edson Teófilo

Juarez Brandão Lopes

SAF/MDA

Aloísio Lopes Pereira Melo

Gilson Bitencourt

Reinaldo Pena Lopes

SRA/MDA

Edson Luiz Vismona

Fernando A. P. De Carvalho

Francisco Orlando C. Muiz

Tadeu Dewes

SEBRAE

Antônio Lomanto Neto

Vinícius Nobre Lages

Sociedade Civil

AS-PTA

Jean Marc Van Der Weid

José Maria Tardim

ASSOCENE

Humberto Oliveira

Manoel Cândido da Costa

CONAQ

Alzira Nogueira Silva

Leide Cardoso Neves

CONTAG

Airton Luiz Faleiro

Manoel José dos Santos

Sebastião Neves Rocha

CONTAG / Assalariados

Guilherme Pedro Neto

Alberto Ercílio Broch

CONTAG / Mulheres Rurais

Raimunda Celestina de Mascena

Simone Battestin

DESER

Arnoldo Anacleto de Campos

Valter Bianchini

Frente Sul da Agricultura Familiar

Assis do Couto

Dirceu Luiz Dresch

Eloir Grizeli

Vanderley Ziger

Convidados Permanentes

Embrapa

Alberto Duque Portugal

Fundação Lyndolpho Silva

Murilo Flores

GTZ/PDA/MMA

Jorg Zimmermann

Fórum dos Sec. Executivos do PRONAF

José Ribeiro da Silva

Instituto sócio ambiental – ISA

Marília S. De Oliveira

Marcio Santilli

CONSELHEIROS/AS CONDRAF

Poder Público

ANOTER

Aniceto Barroso Neto
 Carlos Henrique Gomes
 Francisco Canindé de França
 Gustavo Gonçalves Úngaro
 Jonas Villas Boas
 Luis Anselmo Pereira de Souza

ASBRAER

Ademir Antônio Rodrigues
 Antônio Lima Bandeira
 Ênio Bergolli
 Fernando Casimiro Tinoco
 Gelson Soares Leme
 Helio Dantas Soares
 Hur Ben Corrêa da Silva
 Jefferson Feitoza de Carvalho
 João Batista Zanini
 Lázara Alves Rezende
 Luiz Cláudio Souza Macedo
 Mário Varela Amorim
 Paula Ramponi S. Dalla Corte
 Sabino Brasil Nunes de Campos

CNM

Aloisio Hunhoff
 Augusto Braun
 Carlos Magno Ramos
 Conceição de Maria Pereira
 Ludgério Monteiro Corrêa

Paulo Roberto Ziulkoski
Rogério Coser
Sérgio Arruda Kotchergenko

FNSA

Gabriel Alves Maciel
Sérgio Luiz de Oliveira Vilela

MAPA

Carlos Bicalho Schlottfeldt
Cláudio Marques Magalhães
Daniel Amin Ferraz
Elvison Nunes Ramos
Marilena de Assunção F. Holanda
Paulo César Nogueira
Paulo Roberto da Silva

M Cid

Antônio César Ramos dos Santos
Illimani Ossami de Moura
Joel Herbert Prado Tapia
Patrícia Lustosa Brito

MDS

Carlyle Ramos de O. Vilarinho
João Augusto de Freitas
Luis Anselmo Pereira de Sousa
Marcelo Botton Picci
Mauro Eduardo Del Grossi

MEC

Antônio Marangon
Antônio Munarim
Armênio Bello Schmidt
Breno Einstein Figueiredo

Claudia Couto Rosa Lopes
Eduardo D'Albergaria Freitas
Gildete Dutra Emerick
Lourival Inácio Batista
Michiele Morais de M. Delamôra
Oswaldo Russo de Azevedo
Sara de Oliveira Silva Lima
Wanessa Zavarese Sechim

MF

Aloísio Lopes Pereira de Melo
Ana Lúcia Carvalho Jardim
Ana Luiza Oliveira Champloni
Antônio Palocci
Gilson Alceu Bittencourt
Guido Mantega
José Gerardo Fontelles

MIN

Antônio Carlos Figueira Galvão
Carlos Augusto Grabois Gadelha
Edivan Batista Carvalho
Fábio Eduardo de Mello Cunha
Henrique Villa da Costa Ferreira
Hildegardo Figueiredo Nunes
Luiz Antônio Dombek
Pedro Augusto S. Ferreira
Silvana Maria P. Neiva Santos
Simplicio Mário de Oliveira

MMA

Egon Krakhecke
Jorg Zimmermann

Paulo Guilherme Francisco Cabral
Roberto Ricardo Vizentin

MPA

Alexandre Luis Giehl
Ana Luiza Spinelli Pinto
Francisco Chagas Machado Filho
Ivanilson T. Souza Maia
João Donato Scorvo Filho
João Felipe Matias N. Matias
Marcilio Andrade Lucena Dias
Roseli Bueno de Andrade
Soila Maria Brilhante de Souza

MPOG

Adriana Marques Bento Ávalos
Alexandre Furtado de Azevedo
Ariel Cecílio Garces Pares
Guido Mantega
Isadora L. Hugueney Lacava
Jorge Luiz Rocha Reghini Ramos
Márcio Gimene de Oliveira
Mariana M. Nemrod Guimarães
Paulo Bernardo Silva
Sebastião José Martins Soares

MS

Gastão Wagner de S. Campos
Jacinta de Fátima S. da Silva
Luiz Renato Lima da Costa
Márcia Aparecida do Amaral
Maria Moema B. L. de Britto
Marly Cunha Terrel

Oswaldo Peralta Bonetti
Regina Célia Paz da Silva Ramos

MTE

Manoel Eugênio G. de Oliveira
Paul Singer
Roberto Marinho Alves da Silva

SEBRAE

Evandro Santos Nascimento
Juarez Ferreira de Paula Filho
Léa Maria Lagares
Paulo César Rezende de C. Alvim
Reginaldo Barroso de Resende
Vinicius Nobre Lages

SEPP/PR

Alfredo Bernardo Pereira da Silva
Aniceto Cantanhede Filho
Cristina Guimarães
Elizabeth Lima da Silva
Ivonete Carvalho
Jacy Proença
Josmar Torres do Nascimento
Luciana Batista de Sá
Mário Luiz Nonato Canevello

SPM/PR

Ana Rosenir Teixeira da Cruz
Dirce Margarete Grosz
Emília Fernandes
Flávio Borges Botelho Filho
João Scorvo
Gerry Machado

Crispim Moreira
José Claudenor Vermohlen
Maria Márcia dos S. Leporace

Sociedade Civil

ASA

José Aldo dos Santos
Reginaldo Alves de Souza

AS-PTA

Jean Marc Van Der Weid
Luciano Marçal da Silveira

ASSOCENE

Antônio Marques dos Santos
Manoel Cândido da Costa
Mônica Correia D. de Araújo
Neyde Nóbrega Nery
Valter de Carvalho

CNBB

Ademar de Andrade Bertucci
Jaime Conrado
Luís Cláudio L. Da Silva (Mandela)
Vitêlio Pasa

COIAB

Antônio Marcos A.de O. Apurinã
Iranilde Barbosa dos Santos
Maria Miguelina Barreto Machado
Saturnino Wapotowé Rudzane'edi
Uilton Tuxá
Zilma Saldanha da Silva

CONAQ

Maria Aparecida Mendes
Oriel Rodrigues de Moraes
Simplício Arcanjo Rodrigues

CONTAG

Alberto Ercílio Broch
Antoninho Rovaris
Manoel José dos Santos
Maria Elenice Anastácio

CONTAG / Assalariados

Antônio Lucas Filho
Guilherme Pedro Neto
Natal Ribeiro Maciel
Willian Clementino da S. Matias

CONTAG / Mulheres Rurais

Carmen Helena Ferreira Foro
Eliene Novaes Rocha
Raimunda Celestina de Mascena
Simone Battestin

DESER

Amadeu Antônio Bonato
João Carlos Sampaio Torrens

FASER

Adolfo Brás Sunderhus
Aldo de Jesus Filho
Alvaro Afonso Simon
Eriberto Buchmann
Marcos Antonio D. de Oliveira
Maria da Conceição Silva

FETRAF-Brasil

Celso Ludwig

Dirceu Luiz Dresch
Elisângela dos Santos Araújo
Gilmar Luiz Pastorio
Marcos Rochinski
Nivaldo de Siqueira Gomes

GTA

Alberto Cantanhede Lopes
João Bosco Campos
Maria de Araújo de Aquino
Rita de Luz Serra
Sebastião Miguel da Cruz

MMC

Sandra Marli da Rocha Rodrigues
Terezinha Maria da Conceição

MMTR-NE

Maria Verônica Santana
Marineide Dias dos Santos

MPA

Altacir Bunde
Romário Rossetto

UNICAFES

João Albieri da Silva Medeiros
José Paulo Crisóstomo
Silvio Ney Barros Monteiro
Valcir Rios
Valons de Jesus Mota
Vanderley Ziger

Rede CEFFAS

Alexanfre Schuh

David Rodrigues de Moura
Idalgizo José Manequi
Jonas Chequetto
José Milani Filho
Marcialene Preisler Zambani

Rede Cerrado

Irene Maria dos Santos
Rosane Juraci Bastos Gomes

Convidados Permanentes

INCRA/MDA

Geraldo Francisco Coelho
Marcos Alexandre Kowarick
Rolf Hackbart

SAF/MDA

Adoniram Sanches Peraci
Lilian Santos Rahal
Valter Bianchini

SDT/MDA

Humberto Oliveira

SRA/MDA

Adhemar Lopes de Almeida
Dino Sandro Borges de Castilhos
Eugênio Conolly Peixoto

Convidados

DPMRQ/MDA

Andrea Lorena Butto Zarzar
Renata Leite

MinC

Elaine da Silva Tozzi

Valéria da Cruz Viana Labrea

Rede de Colegiados Territoriais

Denise Padovan

Ubiramar Bispo de Souza

Conselhos Estaduais

Carlos Roberto Gonçalves

Marly Teresinha Pereira

APÊNDICE 2

LISTA DOS PRESIDENTES E SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DO CNDRS E CONDRAF

NOME	CARGO	PERÍODO
Raul B. Jungmann Pinto	Presidente CNDRS	01.07.2000 a 04.04.2002
José Abrahão	Presidente CNDRS	04.04.2002 a 01.01.2003
Miguel s. Rossetto	Presidente CONDRAF	01.06.2003 a 31.03.2006
Guilherme Cassel	Presidente CONDRAF	27.06.2006 aos dias atuais
Luiz F.M.Pimenta	Secretário Executivo	01.07.2000 a 13.07.2001
José Eli da Veiga	Secretário Executivo	24.08.2001 a 16.12.2002
José Humberto de Oliveira	Secretário Executivo	04.04.2003 aos dias atuais

APÊNDICE 3

RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Miguel Soldatelli Rossetto

Ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA) e
Ex-Presidente do CONDRAF no período de 01.06.2003 a 31.03.2006

Luiz Fernando de Mattos Pimenta

Ex-Secretário Executivo do CNDRS
no período entre 01.07.2000 a 13.07.2001

José Eli da Veiga

Ex-Secretário Executivo do CNDRS no período entre 24.08.2001 a
16.12.2002

José Humberto de Oliveira

Ex-Conselheiro do CNDRS e Secretário Executivo do CONDRAF no
período entre 04.04.2003 até os dias atuais

Valter Bianchini

Ex-Secretário da SAF no período 2003 a 2006, Ex-Secretário de Agri-
cultura do PR entre 2007 e 2010 e Ex-Conselheiro do CNDRS.

Aloísio Lopes Pereira de Melo

Ex-Secretário da SAF (2002) e atual conselheiro do CONDRAF

Gilmar Pastorio

Diretor da FETRAF e Ex-conselheiro Municipal,
Ex-Conselheiro estadual e Ex-Conselheiro do CONDRAF

Francisco Urbano Araújo Filho

Ex-Presidente da CONTAG e Ex-Conselheiro do CNDRS

Roseli Bueno Andrade

Ex-assessora da Secretaria Executiva do CONDRAF

Vera Azevedo

Assessora da Secretaria Executiva do CNDRS e CONDRAF

