

**PARCERIA E PARTICIPAÇÃO DA  
SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO  
PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO  
PROGRAMA DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR EM ACAMPAMENTOS E  
PRÉ-ASSENTAMENTOS DE REFORMA  
AGRÁRIA DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS (PSA/MG).**

Manoela Rodrigues de Carvalho

**MANOELA RODRIGUES DE CARVALHO**

**PARCERIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO  
PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR EM ACAMPAMENTOS E PRÉ-ASSENTAMENTOS DE  
REFORMA AGRÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (PSA/MG)**

BELO HORIZONTE

2007

**MANOELA RODRIGUES DE CARVALHO**

**PARCERIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM ACAMPAMENTOS E PRÉ-ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (PSA/MG)**

Dissertação apresentada ao curso de mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Políticas Sociais

Orientadora: Prof. Dra. Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Belo Horizonte

2007



**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**

Governo de Minas Gerais

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de junho de 2007, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **“Parceria e participação da sociedade civil na gestão pública: a experiência do Programa de Segurança Alimentar em acampamentos e pré-assentamentos de reforma agrária do Estado de Minas Gerais - PSA”** elaborada por **MANOELA RODRIGUES DE CARVALHO**, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em **Administração Pública** área de **concentração**, Gestão de Políticas Sociais, da Escola de Governo Professor **Paulo Neves de Carvalho**. Após a apresentação do trabalho, a **mestranda** foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora, composta pela professora doutora **Carla Bronzo Ladeira Carneiro**, professora doutora **Maria das Mercês Gomes Somarriba** e professor doutor **Bruno Lazzarotti Diniz Costa**. A Comissão Examinadora reuniu-se **para** deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos **técnicos** e **acadêmicos previstos** na legislação do programa, decidiu, por unanimidade, pela **APROVAÇÃO**. Este documento expressa o que ocorreu na **sessão** da defesa e será assinado pelos **membros** da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 28 de junho de 2007

**Professora Doutora Carla Bronzo Ladeira Carneiro (Orientadora) - FJP**

**Professora Doutora Maria das Mercês Gomes Somarriba- UFMG**

**Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa- FJP**

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto da contribuição de muita gente querida e importante para mim que, de alguma forma, participaram para que ele se tornasse uma realidade.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, presença constante e maravilhosa em minha vida que torna tudo possível.

Aos meus familiares, minha mãezinha Valdete, meu paizinho Manoel, meus irmãos queridos Dri, Aninha (meu bebê), Lu e o irmão de coração Denan, obrigada por não medirem esforços para me ajudarem, para me verem bem, por estarem sempre atentos a cada detalhe, às pequenas e grandes coisas, a tudo, sempre. Em especial à Lu, obrigada por ter sido motorista, corretora de textos, digitadora e tantas coisas ao longo deste tempo.

Ao Marcelo, amado esposo, querido companheiro e amigo, agradeço pelas reflexões, debates, pelo carinho e pela compreensão nos momentos de angústia, dúvidas e dificuldades. Por me incentivar em todo o tempo.

À Renata, amiga querida de todas as horas, companheira de sonhos e de realizações. Obrigada por me dar força em todos os momentos, pela força tarefa fundamental, por estar sempre presente e por chegarmos juntas à conclusão desse sonho.

À querida professora orientadora e amiga Carla Bronzo, que tanto me ajudou, desde o início do processo de seleção para o mestrado, com sua delicadeza, doçura, competência e capacidade intelectual, sempre mostrou confiança em meu trabalho e tornou tudo tão mais simples e possível.

Ao casal de amigos e compadres Marcelo e Érika pelas conversas amigas, partilhas, informações, entrevistas e pelo ombro e ouvido amigos sempre.

Ao professor Bruno Lazzarotti, tão prestativo, sempre atento e disposto a ajudar. Obrigada por acompanhar o trabalho e contribuir com sua competência e profissionalismo e por aceitar o convite para participar da banca examinadora, o que para mim, é uma honra e alegria.

À professora Mercês Somarriba, por me conceder a honra de compor a banca examinadora com sua competência e altíssima capacidade intelectual.

Aos queridos amigos e colegas do ITER, em especial à Vanessa, Marcelo (de novo), Marcelinho, Silvaninha, Claudinha, Graça, Nilce, Felipe e Rogério, por tornarem os dias mais divertidos e amenos e partilharem tantos momentos comigo.

À querida amiga Eliana (Lica) por ter me apoiado desde o início do processo seletivo e por me ajudar tanto, sempre! Obrigada pelo carinho e amizade!

Aos colegas e amigos do curso de mestrado que possibilitaram a troca de tantas experiências e conhecimentos.

Ao Secretário de Reforma Agrária Manoel Costa e ao Diretor Geral do ITER Luis Chaves que me deram as condições institucionais de chegar à conclusão dessa etapa.

A todas e todos os amigos dos movimentos sociais de luta pela terra, das entidades e órgãos que participam do Programa por todo o carinho, presteza, sinceridade e paciência com que me receberam para a realização das entrevistas.

Ao amigo Crispim Moreira, que, mesmo envolvido com o Doutorado e tantos outros afazeres, e ainda que morando em Brasília, encontrou um tempo de responder tão prontamente às questões da entrevista.

Ao Denis, sempre tão disponível, atento e competente para que a tecnologia cooperasse com a realização do trabalho no tempo necessário.

Ao Renato e à Magda que, com sua especialização e competência, tornaram o trabalho mais bonito e ilustrado.

À Elisa, que tanto me ajudou na busca de bibliografias na Fundação e em outras bibliotecas, sempre paciente, prestativa e competente (que até o meu número identificador na biblioteca sabe de cor).

A todas e todos, obrigada pelo carinho e pela amizade!

Sempre que o povo seja ele, povo;  
sempre que saiba desconfiar mesmo  
dos poderes dos grandes,  
do poder do poder!

Mais fortes são os poderes do povo,  
sempre que o povo saiba se negar  
à esmola humilhante,  
à promessa eleitoreira,  
à aliança espúria.

Mais fortes são os poderes do povo,  
sempre que o povo saiba dizer não  
aos coronéis de ontem e de hoje;  
sempre que o povo saiba dizer sim  
à solidariedade,  
à organização  
ao mutirão aberto,  
à vida, a toda vida.

Mais fortes são os poderes do povo,  
sempre que o povo seja  
de homens e mulheres,  
de crianças e jovens,  
de velhos... e dos mortos que não morrem  
porque nos precederam  
na luta e na esperança  
e deram sua vida e sua morte  
à terra e à história  
e ao Reino de Deus.

Mais fortes são os poderes do povo,  
quando esses poderes  
se forjam dia a dia,  
no campo e na oficina,  
no escritório e na escola,  
com trabalho e ternura,  
na utopia que alarga o horizonte  
e no fiel realismo que avança passo a passo;  
no cantinho da casa  
e no espaço do mundo;  
plantando e caminhando e resistindo,  
beijando o rosto amigo  
e acolhendo a alma, como um beijo,  
a presença de Deus,  
o Deus do povo!

*Pedro Casaldáliga*  
*Bispo de São Félix do*  
*Araguaia,*  
*Mato Grosso*

## LISTA DE SIGLAS

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CDH - Comissão de Direitos Humanos

CEAC/UnB - Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da Universidade de Brasília

CEDAC - Centro de Ação Comunitária

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CGLs - Comissões Gestoras Locais

CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores

CJPs - Comissão de Justiça e Paz

CNBB - Comissão Nacional dos Bispos do Brasil

CONSEA/MG - Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

CORA - Comissão Operacional de Reforma Agrária

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CUT - Central Única dos Trabalhadores

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

FBSAN - Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar

FETAEMG - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais

FETRAF-MG - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de Minas Gerais

FMSANS - Fórum Mineiro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

GEAT - Grupo Especial de Acesso à Terra

IBASE - Instituto Brasileiro de Análise Sócio-Econômica

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ISER - Instituto de Estudos da Religião

ITER - Instituto de Terras de Minas Gerais

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LCPCO - Liga dos Camponeses Pobres do Centro Oeste  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social  
LOC-LCP/NO - Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MLST - Movimento de Libertação dos Sem Terra  
MPRA - Movimento Popular pela Reforma Agrária  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MTL - Movimento Terra, Trabalho e Liberdade  
NCP - Núcleos Coletivos de Produção  
ONGPs - Organizações Não Governamentais Progressistas  
ONGs - Organizações Não Governamentais  
PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PROSAN - Programa Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais  
PSA/MG - Programa de Segurança Alimentar em Acampamentos e Pré-Assentamentos da Reforma Agrária de Minas Gerais  
RENAP - Rede Nacional de Advogados Populares do Brasil  
RURALMINAS - Fundação Rural Mineira  
SEARA - Secretaria Extraordinária para Assuntos da Reforma Agrária  
SEPLAN - Secretária de Estado de Planejamento e Coordenação Geral  
SNI - Serviço Nacional de Informações  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
SUGEF - Superintendência Geral Fundiária  
UBES - União dos Estudantes Secundaristas  
UDR - União Democrática Ruralista  
UNE - Nacional dos estudantes

## LISTA DE ANEXOS

ANEXO 01 - Documento do Serviço Nacional de Informação (SNI) sobre a **Cáritas Brasileira**.

ANEXO 02 - Ata da reunião extraordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado de Minas Gerais - CONSEA-MG de 13/11/2003.

ANEXO 03 - Relação das áreas participantes do PSA 2007.

ANEXO 04, 05 e 06 - Mapas contendo os municípios e as regiões de atuação do PSA/MG ao longo das quatro execuções.

ANEXO 07 - Portaria ITER 001/07 que criou o Fórum Gestor do PSA/MG.

ANEXO 08 - Edital de convocação de assembléia da comunidade e de seleção dos Agentes Mobilizadores.

ANEXO 09 e 10 - Modelo de ata de reunião das famílias e ata de reunião dos acampamentos Barreirinho, Rio Escuro e Santa Maria.

ANEXO 11 - Modelo de projetos de produção.

ANEXO 12 - Mapa com as áreas selecionadas como amostra do estudo.

ANEXO 13 - Quadro síntese das entrevistas realizadas.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Execuções do PSA/MG no período de 2000 a 2007

Quadro 2: Relação de parceiros locais do PSA/MG ao longo das execuções

Quadro 3: Atores sociais do PSA/MG e competências - execução 2000-2003

Quadro 4: Atores sociais do PSA/MG e competências - execução 2004-2005

Quadro 5: Atores sociais do PSA/MG e competências - execução 2007

Quadro 6: Fluxograma simplificado do PSA/MG

Quadro 7: Destinação dos recursos para projetos produtivos da primeira parcela da execução 2000-2001

Quadro 8: Tipos de projetos produtivos implantados na execução 2002-2003

Quadro 9: Projetos produtivos programados e executados - execução 2004-2005

Quadro 10: Áreas do PSA selecionadas como amostra do estudo

Quadro 11: Informações sobre os Núcleos Coletivos de Produção por área selecionada

Quadro 12: Síntese das informações com base nas categorias de análise

Quadro 13: Quadro comparativo dos parceiros locais nas execuções 2004-2005 e 2007

## RESUMO

Esta dissertação, intitulada "Parceria e participação da sociedade civil na gestão pública: a experiência do Programa de Segurança Alimentar em acampamentos e pré-assentamentos de reforma agrária do estado de Minas Gerais - PSA/MG" tem o objetivo de analisar os mecanismos de participação presentes no desenho e na implementação do PSA/MG e como estes mecanismos contribuem para que a relação de parceria estabelecida entre a Cáritas e o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER na execução do programa possa ser de complementaridade, co-gestão e não de transferência de funções.

Os procedimentos metodológicos utilizados incluem análise dos documentos internos e publicações do Programa estudado, entrevistas com os diversos atores tanto do poder público quanto da sociedade civil envolvidos no PSA/MG e revisão da bibliografia referente à democracia, participação e parceria.

A pesquisa demonstrou que o PSA/MG é um programa inovador do ponto de vista da gestão pública, pois envolve a participação dos movimentos sociais de luta pela terra, das famílias acampadas e pré-assentadas da reforma agrária, organizações da sociedade civil na construção e implementação do Programa, formato descentralizado de execução e parceria entre instâncias governamentais como o governo federal e o governo estadual.

Entretanto, o que se pode perceber é que não há uma relação direta entre o formato participativo do Programa e a garantia de co-gestão entre ONG e poder público. Há vários fatores envolvidos neste processo de construção de ações compartilhadas como a credibilidade das instituições, a prioridade ou a importância dada ao Programa pelo órgão público, a necessidade de definição de metas e ações para cada ente envolvido e, finalmente, a percepção da importância do compartilhamento da gestão, da co-gestão pelos atores sociais envolvidos no Programa.

Palavras-chave: Participação

Parceria

Poder público

Organizações Não Governamentais

Reforma agrária

## SUMÁRIO

Apresentação.....	13
01- Capítulo 1: O processo de democratização no Brasil: sociedade civil e políticas públicas.....	17
1.1- Histórico da organização recente da sociedade civil no Brasil.....	17
1.2- A Constituição Brasileira de 1988 e os mecanismos de participação.....	26
02- Capítulo 2: inovação institucional na gestão pública: instâncias de participação e parceria.....	36
2.1- Participação: definições e teorias.....	38
2.2- Tipos de participação.....	42
2.3- Organizações não governamentais e parcerias: delimitação conceitual.....	45
2.4 Contexto geral de atuação das ONGs no Brasil a partir da década de 90. . . .	52
2.5- A atuação das ONGs em programas públicos no Brasil.....	54
2.6 Limites, avanços e desafios da execução de programas públicos em parceria com ONGs.....	57
03- Capítulo 3: O Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em acampamentos e pré-assentamentos de reforma agrária de Minas Gerais - PSA/MG.....	65
3.1- Contexto geral sobre a questão agrária no Brasil e em Minas Gerais.....	65
3.2- Contexto político-institucional que deu origem ao PSA/MG.....	69
3.3- O PSA/MG e seus parceiros.....	73
3.4- O PSA/MG.....	80
3.4.1 Objetivos e execuções.....	80
3.4.2 Principais atores sociais e instâncias do PSA/MG.....	85
3.4.3 Metodologia e execução do Programa.....	100
3.4.4 Principais resultados alcançados no PSA/MG.....	107
04- Capítulo 4: PSA/MG participação e parceria.....	110
4.1 - Categorias de análise.....	111
4.2- Metodologia.....	112
4.3- Participação dos Núcleos Coletivos de produção - NCPs, Comissões Gestoras Locais CGLs e Fórum Gestor: um retrato.....	115
4.3.1 Núcleos Coletivos de Produção - NCPs.....	115
4.3.2 Comissões Gestoras Locais - CGLs.....	122
4.3.3 Fórum Gestor do PSA/MG.....	126

4.4-	Parcerias estabelecidas no PSA: um retrato.....	132
4.4.1	Relação estabelecida com os Parceiros Locais.....	133
4.4.2	Parceria Cáritas e poder público: trajetória e desafios.....	138
4.4.3	Considerações acerca da parceria.....	155
05	Considerações Finais.....	162
06	Referências Bibliográficas.....	167
	Anexos.....	172

# 1- APRESENTAÇÃO

A democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século XX. Entretanto, o conceito não é pacífico e ainda há dilemas e arenas de disputa em torno dele, especialmente no que se refere à questão da participação e da deliberação.

No mundo todo, novos debates sobre como revitalizar e aprofundar a democracia vêm surgindo. No centro desse debate se encontram temas como participação e deliberação e o papel destes mecanismos para o aprofundamento da democracia. Essas questões se colocam de modo mais agudo nos países onde existe maior diversidade étnica entre aqueles grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos reconhecidos e em países que passaram por processos recentes de **redemocratização**, como é o caso do Brasil.

No Brasil, este processo de mobilização, organização, articulação e participação da sociedade civil nas arenas políticas se refletiu em importantes conquistas recentes no país. Este processo foi, em boa medida, marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi antecedida de um amplo debate e mobilizações durante a Assembléia Constituinte, para garantir direitos importantes na Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 traz uma nova forma de organização política para o país: a democracia participativa, que busca conciliar a democracia representativa, caracterizada pelas eleições e sistema de representação, com a participação direta da sociedade civil em espaços públicos, como na discussão da alocação de recursos, na construção de políticas setoriais, no controle societário da execução dessas políticas, dentre outros.

Canais relevantes de participação da sociedade civil na gestão pública que terão maior destaque neste estudo são a constituição de espaços (fóruns e conselhos) de deliberação de atores sociais participantes de programas públicos específicos e a parceria entre ONGs (Organizações Não Governamentais) e o poder público na gestão e execução das políticas que, para Dagnino (2002) constitui, também, um "encontro" entre sociedade civil e Estado na gestão pública.

Estes canais de participação propiciam, em tese, uma ampliação do espaço público, com a possibilidade de discussão e deliberação acerca de políticas públicas, democratização do processo decisório e a possibilidade do controle societário.

A relação de parceria entre ONGs e poder público na execução de programas sociais tem sido uma tendência cada vez mais presente na gestão pública brasileira. Estas organizações estão, por um lado, cada vez mais envolvidas na formulação e execução de políticas públicas e, por outro, são vistas, muitas vezes, como assumindo responsabilidades sociais que o Estado estaria transferindo para elas em um contexto de reforma do Estado e de "enxugamento" da máquina pública.

No estado de Minas Gerais, no que se refere à política pública de Segurança Alimentar<sup>1</sup>, a proximidade entre sociedade civil e poder público, especificamente a parceria e a participação de atores em políticas e programas sociais, vem se dando, a partir do ano de 1999, com a criação do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - CONSEA-MG<sup>2</sup> e a construção, em 2000, do programa de Segurança Alimentar em acampamentos e pré-assentamentos da reforma agrária - PSA<sup>3</sup> pelo Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais<sup>4</sup> em parceria com a Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais, organização não governamental vinculada à igreja católica e com atuação nacional e internacional.

O Programa de Segurança Alimentar em acampamentos e pré-assentamentos da reforma agrária de Minas Gerais - PSA/MG é fruto da articulação de vários atores ligados à política de segurança alimentar e à questão agrária em Minas Gerais, que conseguiram incluir essas questões na agenda pública mineira.

<sup>1</sup> Por segurança alimentar entende-se a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (Conceito construído na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada em Recife, em março de 2004).

<sup>2</sup> O Conselho de Segurança Alimentar do Estado de Minas Gerais foi criado pelo Decreto 40.324 de 23 de março de 1999, substituído pela Lei Delegada 95 de 29 de janeiro de 2003. A criação do CONSEA-MG possibilitou a participação da sociedade civil na discussão de diretrizes e propostas para a construção da política de Segurança Alimentar no estado.

O PSA teve o apoio político do CONSEA-MG para a conquista de recursos e, em toda nova execução, as ações realizadas são submetidas à aprovação pelo plenário do Conselho.

<sup>4</sup> O Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER é uma autarquia criada pela Lei 14.084, de 06 de dezembro de 2001, modificada pela Lei Delegada 107, de 29 de janeiro de 2003. O Artigo 2º da Lei Delegada 107 define que o ITER tem por finalidade planejar, coordenar e executar a política agrária e fundiária do Estado, por meio da promoção de ações destinadas à democratização do acesso e à fixação do homem à terra, de acordo com as diretrizes do desenvolvimento sustentável e do Governo do Estado.

O PSA se propõe a desenvolver ações que diminuam a situação de vulnerabilidade<sup>5</sup> em que se encontram as famílias acampadas e pré-assentadas da reforma agrária no estado de Minas Gerais, por meio da implantação de áreas coletivas para auto-abastecimento alimentar e nutricional. Para tanto, apóia-se no desenvolvimento de atividades educativas que dêem sustento à segurança alimentar e nutricional, incentivando o auto-abastecimento alimentar familiar.

O Programa constitui uma inovação do ponto de vista de políticas públicas concebidas em parceria entre o poder público e organizações da sociedade civil, tendo a participação dos principais atores da reforma agrária no estado: os movimentos sociais de luta pela terra.

Desta forma, pode-se considerar que o PSA é um bom objeto, um laboratório importante para se analisar questões como a participação da sociedade civil na gestão pública por meio de diversos mecanismos, dentre eles fóruns de discussão de políticas e programas e a parceria na execução de programas públicos.

Tendo em vista este contexto, a dissertação proposta tem como objetivo analisar os mecanismos de participação presentes no desenho e na implementação do PSA e como estes mecanismos contribuem para que a relação de parceria estabelecida entre a Cáritas e o ITER na execução do programa possa ser de complementaridade, co-gestão e não de transferência de funções.

Os objetivos do estudo inserem-se em dois eixos de questões: um primeiro refere-se aos processos de participação presentes no Programa e um segundo eixo, relacionado, mas distinto, refere-se ao tema da parceria entre poder público e sociedade civil, analisando se o formato participativo do PSA contribui para uma efetiva colaboração e co-gestão.

Para atingir o objetivo proposto, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre os temas da democracia, participação e parceria. No campo empírico, foi feita uma pesquisa aos documentos internos do PSA: convênios, planos de trabalho, projetos técnicos, relatórios de atividades, dentre outros. Para a análise da questão a ser identificada, foram realizadas, também, entrevistas com os diversos atores sociais envolvidos no PSA.

Apesar da falta de dados estatísticos específicos sobre estas famílias e estes territórios, pode-se perceber que as famílias encontram-se em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar, desprovidas de serviços públicos e infra-estrutura social mínima, tendo em vista que estão sob barracos de lonas, vivem, em sua maioria, em beiras de estradas, sem água, energia elétrica, saneamento básico e condições dignas de habitação.

Este trabalho está estruturado em quatro capítulos, acrescidos das considerações finais e anexos. No primeiro capítulo foi realizado um levantamento bibliográfico sobre democracia e participação, enfocando os principais modelos de democracia e trazendo um histórico da participação recente da sociedade civil na política brasileira.

O segundo capítulo apresenta uma discussão sobre os novos instrumentos de gestão pública, especificamente a participação e a parceria da sociedade civil em políticas e programas públicos.

O terceiro capítulo refere-se ao campo empírico e apresenta o Programa de Segurança alimentar em acampamentos e pré-assentamentos de reforma agrária - PSA. Foi feita uma apresentação do PSA, contendo as características do Programa: objetivos, metodologia, metas e ações desenvolvidas, principais atores, execuções e alterações, recursos, principais resultados alcançados, conforme pesquisado nos documentos internos do Programa.

No quarto e último capítulo, foram analisadas as entrevistas realizadas com os diversos atores sociais envolvidos no PSA. A partir das reflexões dos entrevistados buscou-se identificar os aspectos participativos presentes no Programa, as relações de parceria estabelecidas ao longo das execuções do PSA e a relação existente entre esses dois aspectos, a participação e a parceria.

Nas considerações finais, foram retomadas as argumentações teóricas que, confrontadas à realidade do PSA revelam os limites, avanços e desafios do Programa no que se refere à participação e à parceria.

# **CAPÍTULO 1: O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL: SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este capítulo pretende trazer elementos norteadores do processo histórico que deu origem à democracia participativa no Brasil no final do século XX que possam contribuir com a discussão sobre os diversos mecanismos de participação presentes na gestão pública brasileira na atualidade.

Para tanto, o capítulo apresenta um breve histórico da organização da sociedade civil brasileira a partir dos anos 70 e como ela contribuiu para o processo de redemocratização e de inclusão de mecanismos de participação na Constituição Federal de 1988. A última seção tratará, especificamente, desses mecanismos e das perspectivas da "nova cidadania".

Os autores adotados para essa análise foram: Dagnino (2002), Doimo (1995), Wampler; Avritzer (2004), Paoli; Telles (1995), Vitale (2004), Gohn (2002, 2003) e Cardoso (1994), Della Cava (1991) e Nobre (2004).

## **1.1. Histórico da organização recente da sociedade civil no Brasil**

Nesta seção faremos um breve resgate da organização da sociedade civil brasileira a partir dos anos 1970. A sociedade civil em estudo é formada por diversos atores sociais relevantes como os movimentos sociais, a igreja católica e seus setores progressistas, acadêmicos, sindicatos, grupos de assessoria, organizações não governamentais e partidos políticos.

Tomamos como referência vários autores que se propuseram a estudar e aprofundar o tema da sociedade civil e, em particular, dos movimentos sociais a partir dos anos 1970. São eles: Dagnino (2002; 1993), Doimo (1995), Wampler; Avritzer (2004), Paoli; Telles (1995), Vitale (2004), Gohn (2002; 2003) e Cardoso (1994).

A sociedade civil brasileira, profundamente marcada pela experiência autoritária do regime militar instalado em 1964 e que perdurou até 1984, experimentou, a partir da década de 1970, um significativo ressurgimento. Para Dagnino (2002), esse ressurgimento, que tem como eixo a oposição ao estado autoritário, foi tão significativo que é visto, por alguns analistas, como de fato a

fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado.

Foi um período que se caracterizou pela participação de atores socialmente relevantes no cenário político brasileiro como a Igreja Católica, especialmente seus setores progressistas, o ecumenismo, particularmente aquele de perfil secular ligado à ética do compromisso social; segmentos da intelectualidade acadêmica, principalmente os que fundaram centros independentes de pesquisa em resposta ao expurgo das universidades, impetrado pelo regime militar; e agrupamentos de esquerda (DOIMO, 1995).

Destaca-se, naquele período, a organização de vários movimentos sociais, especialmente os movimentos reivindicativos que surgiram a partir de meados dos anos 1970 como, dentre outros, o Movimento do Custo de Vida, o Movimento de Luta Contra o Desemprego, o Movimento de Moradia, o Movimento de Saúde e o Movimento de Transporte Coletivo (DOIMO, 1995). Estes movimentos receberam uma importante contribuição da Igreja católica por meio das pastorais e das comunidades eclesiais de base na sua organização e tiveram um papel de destaque na mobilização e organização popular, pois o espaço cotidiano era uma alternativa de organização da comunidade diante do fechamento dos canais institucionais de participação.

Em torno destes movimentos se articulou uma ampla gama de associações de base, grupos de assessoria, Organizações Não Governamentais, pastorais e outras igrejas, profissionais liberais, sindicatos e mesmo universidades. Formou-se uma notável dinâmica associativa e organizativa em torno de aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária, contrapondo-se ao regime autoritário, por meio da reivindicação de direitos. Essas diversas arenas públicas plurais passaram a exigir a garantia de direitos - o "direito a ter direitos".

No final dos anos 1970 e com mais intensidade nos anos 1980, houve um fortalecimento dos sindicatos, a formação de três centrais sindicais e a criação de partido político fortemente ligado aos movimentos sindicais e populares. No final deste tópico trataremos mais detidamente de como esses diversos sujeitos sociais e suas representações atuaram temporal e historicamente a partir dos anos 1970 no Brasil.

Uma importante característica do período que compreende a década de 1970 e o início dos anos 1980 é que a sociedade civil se organizou de maneira

substancialmente unificada no combate ao Estado autoritário e desempenhou um papel fundamental ao longo do processo de transição democrática, pois, para Dagnino (2002), a sociedade civil era considerada como o único núcleo possível de resistência ao Estado.

De acordo com a autora, a luta unificada dos diversos sujeitos sociais (movimentos, igreja, ONGs, sindicatos e partidos políticos) contra o autoritarismo contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil naquele período. Ou seja, a luta contra o regime autoritário se constituía em uma luta comum a todos os movimentos sociais, associações, pastorais, grupos de base etc. e dispersava a diferença existente entre esses diversos grupos, unificando-os em torno de uma causa maior.

Somado à idéia de garantia de direitos, o discurso dos vários atores sociais destacou a idéia do "povo como sujeito". Para Doimo (1995), as idéias de povo e de participação popular ganharam, como nunca, significado positivo no pensamento sociológico de esquerda. A partir dos anos 1970, o sentido de povo é amplamente recuperado e reelaborado:

[...] de clientela cativa, passa a ser visto como aquele que não se deixa cooptar e manipular; de massa amorfa, torna-se um coletivo organizado e predisposto à participação continuada na luta por seus interesses; de um ser subordinado ao Estado-nação e às vanguardas políticas, brota o ser autônomo e independente; de mero objeto das instituições de representação política, emerge o sujeito realizador da democracia de base e direta e propositor de políticas alternativas em torno dos direitos humanos e sociais. (DOIMO, 1995, p.124).

Percebe-se com muita intensidade a importância dada pelos atores sociais à autonomia da sociedade civil em relação ao Estado e em relação às práticas populistas e clientelistas presentes nas relações políticas em geral. Cardoso (1994) reitera a importância da autonomia para a sociedade civil brasileira naquele momento histórico de autoritarismo como uma forma de romper com as relações clientelísticas, com o modo de atuação do sistema político tradicional. A autora destaca que a autonomia estava associada à idéia de uma participação anti-Estado.

Um aspecto importante para compreender a trajetória da sociedade civil brasileira desde os anos 1970 até os anos 1990 e que está presente no estudo de alguns autores (Cardoso 1994; Gohn 2002 e 2003; Doimo 1995), é a existência de ciclos ou fases na atuação da sociedade civil no Brasil.

Cardoso (1994) trabalha com duas fases e Gohn (2002), provavelmente por seu estudo ser mais recente, incluiu um terceiro ciclo em sua análise, que será abordado ao final desse capítulo.

A primeira fase ou o primeiro ciclo ocorreu no período compreendido entre a década de 1970 e o início da década de 1980 e é caracterizada por Cardoso como a "emergência heróica dos movimentos". Gohn (2002) destaca que este primeiro ciclo é marcado pelas lutas pela **redemocratização** do país e pelo acesso a serviços públicos. Nesse período, surgiram os movimentos reivindicativos ou movimentos sociais populares urbanos e também alguns movimentos de atuação nacional como o movimento pela **anistia**<sup>6</sup>, o movimento feminista e a mobilização nacional contra o regime militar e o movimento nacional de reivindicação de eleições diretas para presidente da República, conhecido como "Diretas já"<sup>7</sup>.

Além desses, tiveram importante presença os movimentos populares rurais como a Comissão Pastoral da Terra/CPT e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra/MST<sup>8</sup>, criado em 1979, os movimentos sindicais, com destaque para as centrais sindicais (Central Única dos Trabalhadores/CUT e Confederação Geral dos Trabalhadores/CGT), criadas no início dos anos 80; e a continuidade da atuação do movimento estudantil no país, por meio da União Nacional dos estudantes/UNE, criada no final da década de 30 e a União dos Estudantes Secundaristas/UBES.

O que caracteriza este primeiro ciclo ou fase é a relação da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais, com o Estado. Esta relação era vista em termos de antagonismo e oposição. Enfatizava-se o caráter **extra-institucional** das práticas populares - e por isso, elas não estavam contaminadas pelos vícios da política oficial -, assim como sua autonomia em face dos partidos e dos aparelhos do Estado em geral (GOHN, 2002).

<sup>6</sup> O movimento pela anistia foi iniciado pelas Comissões de Justiça e Paz (CJPs) e de Direitos Humanos (CDHs) juntamente com a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Instituto dos Advogados do Brasil - IAB e Associação Brasileira de Imprensa - ABI e começou a desenvolver campanhas pela anistia e defesa jurídica dos presos políticos e exilados. A Igreja deu importante contribuição a este movimento. Doimo (1995) destaca que a relação entre as organizações pró-direitos humanos, a Igreja e os movimentos reivindicativos de ação direta foi muito estreita.

<sup>7</sup> O movimento pelas Diretas Já lutou pela mudança do regime político brasileiro e, segundo Gohn (2002) surgiu em um momento de pico de um ciclo de protestos contra o regime militar e demarcou um novo ciclo de protestos centrado na questão da constituinte.

<sup>8</sup> O MST foi criado em 1979, mas realizou seu primeiro encontro em 1984, no Paraná, encontro que se constituiu em um marco importante para o movimento, pois a partir daí, deu início ao processo de ocupação como uma ferramenta legítima dos trabalhadores rurais e começou-se a pensar o movimento com preocupação orgânica, com objetivos e linha política definidos.

Para Doimo (1995), recusar a institucionalidade política em nome do "popular" significava, neste caso, afirmar a capacidade concreta de se contrapor à tradição política autoritária. Isto é,

[...] o clientelismo do período coronelista, a manipulação das massas do período populista, o assistencialismo do período nacional-desenvolvimentista e a subordinação do povo-nação pelo regime militar. Significa estabelecer um amplo diálogo crítico com um passado que, no limite, subsumiu a sociedade civil no interior do sistema político e do Estado (DOIMO, 1995, p. 126).

E ainda:

[...] tais movimentos constituíram um complexo ciclo reivindicativo, desprovido de institucionalidade própria e orientado por certa pedagogia popular refratária à institucionalidade política, ancorado em uma complexa interação seletiva entre determinadas instituições, formações e tradições (...) instituições de corte autocrático e historicamente avessas ao Estado moderno, como a Igreja católica, conviveram intensamente com impulsos mais radicais de esquerda e a racionalidade técnico-científica de intelectuais e profissionais especializados. Dessa interação seletiva delineou-se um grande e prolongado ciclo reivindicativo, estimulado por uma multiplicidade de organizações não governamentais e de redes sociais movimentalistas portadoras de certo ethos impulsionador da participação (DOIMO, 1995, p. 222).

A autora enfatiza, também, a contribuição que essa "interação seletiva" deu para o alcance da esfera política, seja com a criação do Partido dos Trabalhadores, mais recentemente, da Central de Movimentos Populares, bem como da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais e para a institucionalização de novos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, como será visto na próxima seção.

Os movimentos sociais dos anos de 1970-1980, por meio de suas demandas e pressões organizadas, tiveram uma importante contribuição para a conquista de vários direitos sociais novos, que foram inscritos em leis como a Constituição Federal de 1988 (que será vista na seção seguinte). Paoli e Telles (1995) sintetizam o legado dos anos 1980, que podemos atribuir à primeira fase ou ciclo de atuação da sociedade civil no Brasil:

Depois de anos de arbítrio e repressão e no horizonte histórico de uma sociedade autoritária, excludente, hierárquica, as lutas sociais que marcaram esses anos criaram um espaço público informal, descontínuo e plural por onde circularam reivindicações diversas. Espaço público no qual se elaborou e se difundiu uma consciência "do direito a ter direitos", conformando uma experiência inédita na história brasileira em que a cidadania é buscada como luta e conquista e a reivindicação de direitos interpela a sociedade enquanto exigência de uma negociação

possível, aberta ao reconhecimento dos interesses e das razões que dão plausibilidade às aspirações por um trabalho mais digno, por uma vida mais decente, por uma sociedade mais justa (PAOLI; TELLES, 1995, p.105).

A caracterização da segunda fase ou do segundo ciclo é representada pela institucionalização da participação da sociedade civil e da relação direta desta com o Estado. Este momento se dá basicamente na segunda metade da década de 1980, período no qual se inicia o processo de redemocratização, que tem seu começo a partir de 1982 com as eleições estaduais. A partir daí, o sistema político começa a se abrir para canais de comunicação e de participação até então bloqueados.

Com o processo de abertura e o surgimento da competição política, os movimentos sociais foram se institucionalizando, adotando modelos formais de organização. Gohn (2002) denomina este ciclo de "institucionalização de movimentos", período que compreende os anos de 1985 a 1989.

Doimo (1995), em consonância com Gohn (2002), caracteriza este ciclo como uma face integrativo-corporativa, marcada pela interação seletiva dos movimentos sociais com o Estado. Esta interação se deu pela via da implementação de políticas públicas e da ampliação da participação no sistema decisório.

As mudanças na conjuntura política no início dos anos 1980 alteraram o cenário brasileiro e a relação da sociedade civil e dos movimentos sociais com o Estado, marcando uma 2ª fase na trajetória da sociedade civil no Brasil. Tais mudanças na atuação dos movimentos sociais e da sociedade civil foram provocadas por vários fatores, como demonstrado por Doimo (1995). Para a autora, os fatores mais relevantes foram:

- a) Houve um recuo e uma interiorização da Igreja Católica. O modelo de Comunidades Eclesiais de Base perdeu espaço como importante fonte de apoio aos movimentos locais. A Comissão Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB avaliou o seu papel e recuou na atuação política ao perceber a perda de espaço para as igrejas pentecostais e adotou modelo semelhante que foi a renovação carismática católica;
- b) as Organizações Não Governamentais deixam de prestar "mera assessoria" aos movimentos populares e passam a dedicar-se a ações mais propositivas em termos de políticas públicas, incorporando critérios de eficácia;

- c) os intelectuais mudam o foco de sua atuação militante e de seus estudos sobre movimentos sociais para questões relativas à transição política e a reengenharia institucional;
- d) os segmentos de esquerda passam a assumir compromissos com o sistema partidário e a gestão pública, inclusive, ocupando postos no interior dos aparatos de Estado.

Complementando a análise de Doimo (1995), Gohn (2002) destaca alguns fatores que também contribuíram para as mudanças na atuação dos movimentos:

alterações nas políticas públicas e na composição dos agentes e atores que participam de sua implementação, gestão e avaliação; o grande crescimento do associativismo institucional, particularmente nas entidades e órgãos públicos, os quais cresceram muito em termos numéricos ao longo dos anos 80; o aparecimento de entidades aglutinadoras dos movimentos sociais populares e o surgimento e o crescimento, ou a expansão, da forma que viria a ser quase uma substituta dos movimentos sociais nos anos 90: as ONGs (GOHN, 2002, p. 285-286).

Ao final dos anos 1980, o Partido dos Trabalhadores ascende ao poder em várias prefeituras municipais e, com isso, houve a necessidade de capacitação técnica das lideranças populares para atuar como co-partícipes das políticas públicas locais e, segundo Gohn (2002), vários dirigentes de movimentos se tornaram dirigentes de órgãos públicos.

Além disso, o aprofundamento do processo de transição democrática fez com que líderes da oposição, de vários matizes, ascendessem a cargos parlamentares e a conquista de cargos no governo. Isto, segundo Gohn (2002), levou progressivamente ao desaparecimento da questão da autonomia nos discursos dos movimentos. O Estado deixou de ser considerado adversário e passou a ser um importante interlocutor.

Todos esses fatores levaram a alterações na atuação dos movimentos sociais, especialmente dos movimentos populares locais e muitos autores atribuem a este período um momento de crise dos movimentos de reivindicações de ação direta. Um dos resultados dessas transformações foi, segundo Doimo (1995), “o estímulo ao empenho ativo-propositivo, especialmente no que se refere à oxigenação dos aparatos político-administrativos, à conquista de novos dispositivos institucionais voltados à participação direta ou semidireta e à garantia dos direitos de cidadania” (DOMO, 1995, p. 202).

Cria-se uma nova relação entre os movimentos, os partidos políticos e as agências públicas. Começa a haver uma relação mais direta da sociedade civil com o poder público, particularmente em setores específicos como a saúde, por exemplo. Foi o momento em que os conselhos de participação começaram a ser criados e houve uma ampliação do modo de gerir as áreas de políticas públicas com a abertura de espaços para a sociedade civil participar.

A partir do final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 novos temas entram na agenda, e os movimentos como o de mulheres, os ecológicos, dos negros, índios, dentre outros, começaram a ganhar espaço, inclusive em pesquisas acadêmicas. Gohn (2002) destaca que inicialmente houve um declínio das manifestações nas ruas que conferiam visibilidade aos movimentos populares nas cidades. Iniciava-se uma outra ordem de demanda, que foi aprofundada ao longo dos anos 1990, relativa às relações de raça e gênero, que apelavam para a igualdade e a liberdade.

A forma de atuação dos movimentos populares urbanos também se modificou e o movimento pela moradia iniciou um processo de ocupação de áreas urbanas, bem como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra/MST passou a atuar com ocupações rurais. Isto gerou uma reação dos ruralistas, que em 1987 criaram a União Democrática Ruralista/UDR. A Central Única dos Trabalhadores/CUT, pertencente ao movimento sindical, passou a atuar na sindicalização dos funcionários públicos.<sup>9</sup>

Doimo (1995) destaca que:

[...] toda a energia sócio-política criada no Brasil pelo grande ciclo reivindicativo popular dos anos 1975-1990 foi canalizada através de novas alternativas de participação que se instauraram na intersecção entre o Estado e a sociedade, seja através do estabelecimento de sistemas de conselhos setoriais, vinculados à definição e à implementação de políticas sociais, seja através do que se convencionou chamar de orçamento participativo, experiências vinculadas à definição de políticas públicas mais gerais. São alternativas deliberadamente formuladas dentro do espírito "ativo-propositivo" (DOIMO, 1995, p. 215-216).

Muitos autores acreditam que a institucionalização enfraqueceu os movimentos, criou um momento de descenso etc. Entretanto, faz-se necessário analisar o contexto político e os fatores históricos que deram origem a estas mudanças e perceber o papel fundamental que a sociedade civil desempenhou na

<sup>9</sup> Para um detalhamento maior desses movimentos, ver Gohn, 2002. Este estudo sobre os ciclos de atuação dos movimentos sociais traz em seu anexo 1 o mapeamento do cenário dos movimentos sociais no Brasil, contendo a síntese das informações sobre a atuação desses movimentos ao longo do tempo.

conquista de espaços públicos e de direitos. Como será visto na próxima seção, a conquista de determinados direitos sociais e de dispositivos de democracia semidireta na Constituição Federal de 1988 se deu graças à articulação de vários setores da sociedade civil desde o processo constituinte e, claro, muito anteriormente, com o surgimento dos vários movimentos sociais ao longo dos anos 1970.

O terceiro ciclo, assim denominado por Gohn (2002), se deu no período de 1990-1997. Segundo essa autora, o cenário da sociedade civil e, em especial, das lutas sociais, se redefine a partir dos anos 1990 no Brasil. Surgiram novos movimentos sociais centrados em questões éticas ou de revalorização da vida. Fatores como violência e corrupção levaram a reações no campo da moral. Surgiram movimentos como o da Ética na política, a Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, o movimento Viva Rio, dentre outros.

Nesse ciclo, o MST se fortalece e ganha abrangência em vários estados. O Movimento realizou muitas ocupações de terras, organizou-se em acampamentos, criou cooperativas de produção e comercialização, escolas de formação para lideranças. Enfim, segundo Gohn (2002), o MST "*crece e aparece*" e transforma-se no maior movimento popular do Brasil nos anos 1990.

Também nos anos 1990 ocorreu o fortalecimento de redes e estruturas nacionais de movimentos sociais, coordenadas por ONGs, como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais/ABONG e a consolidação da Central de Movimentos Populares como estrutura macrocentralizadora de vários movimentos sociais, processo que já vinha ocorrendo há dez anos.

Neste período surgiram, também, formas de organização popular mais institucionalizadas como a constituição de Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana, Fórum Nacional de Participação Popular etc. Estes fóruns estabeleceram um processo de realização de encontros nacionais de grande porte, o que possibilitou a geração de diagnósticos da realidade social brasileira e a definição de estratégias e metas para minimizar ou resolver os problemas percebidos.

Outro aspecto interessante dos anos 1990 foi o surgimento ou desenvolvimento de movimentos e grandes ONGs internacionais que criaram sedes no Brasil para atuar com a população brasileira, como o Greenpeace, a

Rainforest, a Anistia Internacional. Esses movimentos e ONGs são vistos por Gohn (2002) como produtos típicos da globalização.

Gohn (2002) destaca uma diferença importante entre esses novos movimentos dos anos 1990 e os movimentos dos anos 1970-1980: os novos movimentos constituem-se em chamamentos individuais, ou seja, estão centrados em valores baseados mais na solidariedade humana do que em projetos político-partidários. Outra diferença destacada pela autora é que as ações coletivas dos anos 1990 se apresentam mais como "campanhas" do que propriamente como movimentos sociais, como a Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, que aglutinam a sociedade civil em torno de determinado tema em um tempo estabelecido.

Duas outras tendências que se fortaleceram no cenário nacional brasileiro nesse período são o crescimento das ONGs e as políticas de parceria implementadas com o poder público. O capítulo 2 deste estudo tratará de forma mais aprofundada dessas questões, que constituem foco do estudo em questão.

## 1.2. A Constituição Brasileira de 1988 e os mecanismos de participação

A década de 80 foi marcada pelo movimento nacional pró-constituente, que alcançou grande mobilização nacional e resultou em conquistas importantes na Constituição Federal 1988.

Nesta seção, focaremos especificamente o processo da Assembléia Constituinte e da Constituição Federal de 1988, salientando os diversos mecanismos de participação da sociedade civil nela previstos.

Consideramos que, para fins deste estudo, faz-se necessário retornar a este período (do 2º ciclo ou fase - 1985 em diante) e trabalhar o tema da Constituição Federal de 1988 - CF/88 pela importância deste marco legal para o aprofundamento da democracia no Brasil e pelos instrumentos que ele traz de ampliação da esfera pública, ao fortalecer mecanismos e instâncias de participação de sociedade civil no Brasil.

Ao longo do processo constituinte, houve intensa mobilização da sociedade civil inicialmente para garantir a possibilidade regimental de se incorporarem ao projeto de constituição as emendas populares e, posteriormente, para garantir sucesso nas votações em plenário (DOIMO, 1995). Segundo Vitale (2004), durante

os trabalhos da Constituinte, centenas de grupos de interesse recolheram assinaturas às emendas populares<sup>10</sup>, totalizando doze milhões de assinaturas que possibilitavam aos cidadãos a proposição direta de normas constitucionais, instrumento até então inédito na história brasileira. Além desse mecanismo, os cidadãos puderam participar da elaboração da nova Constituição por meio de sugestões e de audiências públicas. Os primeiros esforços de institucionalização da participação de cidadãos na formulação de políticas públicas tiveram início durante a Assembléia Constituinte, realizada no período de 1987-1988.

As articulações e mobilizações em torno do processo constituinte se iniciaram em 1985. Plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Assembléia Constituinte foram formados em torno de sindicatos, organizações religiosas, movimentos de moradores e associações profissionais. A organização desses grupos se deu em vários estados como no Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Pernambuco e Amapá e várias cidades como Campinas, Guarulhos, Juiz de Fora, Vila Velha, Volta Redonda, dentre outros municípios.

Foi montada uma secretaria nacional de coordenação dos movimentos pró-participação popular na Constituinte, assessorados pelo Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da Universidade de Brasília - CEAC/UnB, pelo Centro de Ação Comunitária - CEDAC, pela Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional - FASE e pelo Instituto Brasileiro de Análise Sócio-Econômica - IBASE, dentre outras ONGs<sup>11</sup>.

A campanha por Diretas Já e o processo de formação de uma Assembléia Constituinte representaram importantes marcos deste período, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A atual Constituição Federal Brasileira foi promulgada em 05 de outubro de 1988 e se apresenta como um documento avançado e que representou conquistas importantes do povo brasileiro. Foi a primeira Constituição promulgada após vinte anos de ditadura militar, encontra-se atualmente em vigor, tendo sofrido várias emendas posteriores.

Em março de 1987, o regimento interno da Constituinte abriu a possibilidade de apresentação de emendas de iniciativa popular. Cada emenda deveria conter a assinatura de, no mínimo, trinta mil eleitores e deveria ser organizada por, pelo menos, três entidades associativas legalmente constituídas.

Estas lutas deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na construção de espaços plurais de representação de atores coletivos hoje reconhecidos como interlocutores válidos no cenário político nacional.

Cabe ressaltar a importante atuação da Igreja Católica na mobilização e coleta de assinaturas neste período. A Igreja manteve uma equipe de trabalho em Brasília para acompanhar de perto o trabalho. Della Cava<sup>12</sup> (1991), citado em Doimo (1995), ressalta que *“a participação da Igreja Católica foi tão ativa que passou a ser conhecida como o lobby da CNBB”* (DOMO, 1995, p. 193). Além da Igreja Católica, vários fóruns, formados por entidades atuantes nos diversos temas, foram criados para realizar campanhas por assinaturas das emendas populares<sup>13</sup>.

Tem-se, portanto, que a carta constitucional de 1988 foi fruto da organização e mobilização da sociedade civil iniciada nos anos 1970 para garantir o processo de redemocratização do país e de abertura política. O processo de redemocratização representou a volta da vigência das instituições democráticas formais básicas como eleições, livre organização político-partidária, liberdade de imprensa etc. A Constituição Federal de 1988 se constituiu no marco formal do processo de luta contra o regime autoritário e foi celebrada amplamente como momento fundante de uma modernidade democrática que prometia enterrar de vez a ordem legal autoritária instituída por vinte anos de governos autoritários (PAOLI; TELLES, 1995).

A Constituição Federal de 1988 afirmou ineditamente na história brasileira a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. O princípio da democracia semidireta prevê que o sistema representativo seja complementado por institutos de participação direta da sociedade nos processos decisórios<sup>14</sup>. Para Vitale (2004), a carta constitucional não se limitou a restabelecer eleições, mas previu, também, a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas.

<sup>12</sup> Della Cava, Ralph. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e os meios de comunicação social: 1962-1989. In: DELLA CAVA, Ralph, MONTERO, Paula. E o verbo se fez imagem: Igreja Católica e os meios de comunicação social no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1991. pp 21-129.

<sup>13</sup> Segundo Doimo (1995), a comissão de sistematização registrou 168 projetos de emendas populares encaminhados.

<sup>14</sup> O princípio da democracia semidireta ou participativa está previsto no parágrafo único do Artigo 1º da CF/88, que trata dos Princípios Fundamentais, conforme se segue: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I. a soberania; II. a cidadania; III. a dignidade da pessoa humana; IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V. o pluralismo político. Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 1988, p.11).

#### a) Dispositivos legais de ampliação da participação

Fundamentadas no princípio da participação direta, foram estabelecidas algumas previsões constitucionais de participação popular no âmbito do poder Legislativo, do Executivo e do Judiciário.

Vitale (2004) destaca que, no âmbito do poder Executivo, especialmente na formulação e fiscalização de políticas públicas em setores específicos, a Constituição de 1988 prevê a participação da comunidade nos setores da "seguridade social (Art. 194, VII), particularmente na saúde (Art. 198, III) e na assistência social (Art. 204, II), e nos setores de educação (Art. 206, VI), cultura (Art. 216, § 1) e criança e adolescente (Art. 227, § 1). Determina, ainda, a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (Art. 37, § 3)" (VITALE, 2004, p. 240-241).

A partir da garantia no texto constitucional desses direitos, documentos regulatórios posteriores foram elaborados e aprovados. Dentre eles, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA<sup>15</sup>, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS<sup>16</sup>, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB<sup>17</sup> e recentemente, ainda em formato de projeto de Lei, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar<sup>18</sup> e em discussão e como deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2006, a criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Vitale (2004) ressalta que na área das finanças públicas, embora a CF/88 não tenha feito menção expressa à participação popular, a Lei de Responsabilidade fiscal (Lei Complementar 101/00) determina o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias (Art. 48, parágrafo único).

No âmbito do Poder Judiciário, Vitale (2004) considera que "a participação popular é assegurada tanto no acesso a este Poder, por meio da ação popular (Art. 5, LXXIII), como na competência para julgar determinados crimes, com o estabelecimento do Tribunal do Júri (Art. 5, XXXVIII)" (VITALE, 2004, p.241).

Um outro aspecto importante da Constituição Federal de 1988 é a dimensão da cidadania como conquista e garantia de direitos. Conforme estudo de Marshall

<sup>15</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA - Lei 8.069 de 13 de julho de 1990.

<sup>16</sup> Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS - Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

<sup>17</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB - Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

<sup>18</sup> Sistema Nacional de Segurança Alimentar - SISAN - Projeto de Lei 6.047/2005.

(1967) citado por Nobre (2004), *"há um vínculo histórico entre democracia e a criação de direitos e este vínculo recebeu na modernidade o nome de "cidadania". A democracia no seu sentido contemporâneo é indissociável de lutas sociais pela conquista de direitos"* (NOBRE, 2004, p.25). Revelando a associação entre democracia, cidadania e direito, a CF/88 traz em seu Título II os direitos e garantias fundamentais previstos no Brasil. São previstos no Capítulo I os direitos individuais ou coletivos (direitos civis), no Capítulo II, os direitos sociais e no Capítulo IV, os direitos políticos.

O texto constitucional incorporou uma agenda universalista de direitos e proteção social fruto da mobilização e exigência da sociedade civil. Foram incorporados instrumentos legais e jurídicos para o exercício de uma soberania popular redefinida e ampliada para além da prática do voto (iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo popular, audiência pública e tribuna popular)<sup>19</sup>.

Entretanto, Vitale (2004) considera que, apesar da previsão da democracia participativa no texto constitucional de 1988, passada mais de uma década, a eficácia desse instrumento foi apenas parcial. Para a autora, por um lado, no âmbito da Administração Pública foram constituídos conselhos setoriais e de acompanhamento de políticas nos setores de saúde, educação, assistência social,

O Artigo 14 destaca que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular" (BRASIL, 1998, p.26).

Conforme definição de Comparato, o plebiscito é uma consulta prévia à opinião popular. É um instituto pelo qual o povo, sem o concurso dos órgãos do Estado, manifesta sua vontade política. Dependendo do resultado do plebiscito é que se irão adotar as providências legislativas, se **necessário**. Embora caiba também ao Congresso Nacional decidir quando utilizá-lo, a Constituição previu expressamente sua necessidade para a formação de novos Estados e Municípios (artigo 18, §§3º e 4º).

O referendo é a consulta ao povo para a sanção de determinadas leis. A lei é votada normalmente pelo Congresso Nacional, mas só adquire vigência e validade depois de sua aprovação ser submetida ao povo, que pode aceitá-la ou rejeitá-la. Compete exclusivamente ao Congresso Nacional autorizá-lo, conforme o artigo 49, XV da Constituição. Enquanto o referendo ratifica (confirma) ou rejeita a medida tomada, o plebiscito autoriza ou não a formulação da medida requerida.

Com a iniciativa popular confere-se a determinado número de eleitores o direito de propor um projeto de lei. A iniciativa popular está prevista nos artigos 14, III e 61, §2º da Constituição de 1988. O projeto precisa ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Refere-se apenas a projetos de lei, não a propostas de emendas constitucionais.

O parágrafo 2 do artigo 62 define que "a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles" (BRASIL, 1988, p.66-67).

dentre outros, mas por outro lado, os instrumentos de participação direta do povo na legislação previstos no artigo 14 não foram implementados de forma efetiva<sup>20</sup>.

Vitale (2004) considera, ainda, que há uma grande quantidade de exigências para apresentar projeto de iniciativa popular, expressa no elevado número mínimo de assinaturas e sua distribuição por estados. Esses requisitos dificultaram a utilização do instituto a tal ponto que, desde 1988, apenas dois projetos de lei de iniciativa popular puderam ser apresentados à Câmara dos Deputados. A autora conclui que o princípio da democracia participativa no Brasil não se transformou em realidade. Sua prática, por meio dos institutos previstos no artigo 14 da CF/88 permanece, em grande medida, como expectativa (VITALE, 2004)<sup>21</sup>.

Em fins de 2004, a Ordem dos Advogados do Brasil/ OAB ofereceu à Câmara dos Deputados, uma proposta de aprimoramento dos mecanismos de participação popular que foi prontamente admitida como projeto de lei nº 4.718/2004. Diante da demora no seu processamento na Câmara, a OAB tomou a iniciativa de oferecer outra proposta, com redação quase idêntica, apresentada como projeto de lei no Senado Federal pelo Senador Eduardo Suplicy<sup>22</sup> (nº 00001/2006).

Em linhas gerais, em ambos os projetos de lei, determina-se que:

[...] a iniciativa de plebiscitos e referendos é, alternativamente, do próprio povo, ou de um terço de Deputados Federais ou de Senadores. No caso da iniciativa popular, ela deve obedecer às mesmas exigências impostas pela Constituição Federal (art. 61, § 2º), para a apresentação pelo povo de projetos de lei (BRASIL, 2004).

Em ambos os projetos, os referendos podem ter por objeto não somente leis, mas também: emendas constitucionais, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, bem como atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

\* Em 1993 foi realizado um plebiscito nacional que decidiu sobre a forma e sistema de governo e que estava previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, no artigo 2. Houve um referendo em outubro de 2005, que consultou a população brasileira sobre o **desarmamento**.

<sup>21</sup> Pelo disposto no art. 49, XV da CF/88 é da competência exclusiva do Congresso Nacional "autorizar referendo e convocar plebiscito". Quanto à iniciativa popular legislativa, o art. 61, § 2º determinou que ela pode ser exercida "pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles". A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamentou o art. 14 da Constituição Federal, mas não deu ao povo a iniciativa da realização de plebiscitos e referendos. Eis porque, excluído o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, realizado em 1993, o povo só voltou a exercer o seu direito de decisão, fora das eleições periódicas, no referendo de outubro de 2005.

<sup>22</sup> Senador Eduardo Suplicy - PT/SP - 1º mandato em 1990 e senador até os dias atuais.

Os projetos de Lei estabelecem as matérias específicas que podem ser submetidas diretamente ao povo para decisão em plebiscitos.<sup>23</sup>

Os projetos estabelecem, ainda, o referendo obrigatório de toda e qualquer lei sobre matéria eleitoral. Além disso, estabelecem que os projetos de lei originados do povo têm prioridade, em sua tramitação, sobre todos os demais projetos de lei, com exceção daqueles apresentados sob o regime de urgência previsto no art. 64, § 1º da Constituição Federal.

Um outro aspecto interessante dos projetos de lei elaborados pela OAB é que a alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto foi de iniciativa popular, quando feita por lei que não contou com a iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

A democracia participativa pressupõe a reivindicação dos diversos atores da sociedade civil (movimentos sociais, ONG's, igrejas, sindicatos etc.) do direito de participar das decisões. Não se sabe se há possibilidade de aprovação desses projetos nas casas legislativas. Entretanto, cumpre ressaltar a importância da iniciativa da OAB para possibilitar o debate do aprofundamento da democracia no Brasil e para o aprimoramento e aperfeiçoamento da democracia participativa no Brasil em seus diversos instrumentos previstos na Constituição Federal.

#### b) Participação, direitos e nova cidadania

Em um esforço de síntese deste capítulo, podemos atribuir à sociedade civil um papel fundamental no retorno à democracia no Brasil e nas diversas conquistas alcançadas do ponto de vista legal na Constituição brasileira. Além disso, novas

No projeto em tramitação na Câmara dos Deputados, são suscetíveis de decisão popular as seguintes matérias:

I - a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II - a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III - a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV - a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

V - a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

No projeto em tramitação no Senado, acrescentaram-se mais três matérias que podem ser objeto de plebiscito:

1) a concessão administrativa para a exploração de fontes e reservatórios públicos de água;

2) a realização de obras públicas suscetíveis de causar grande impacto ambiental;

3) a concessão, pela União Federal, da realização das atividades previstas nos incisos I a IV do art. 177 da Constituição Federal (exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos).

No projeto da Câmara, os plebiscitos mencionados nos incisos I, IV e V acima são obrigatórios. No do Senado, além desses, também aquele indicado sob nº 3 acima.

práticas cidadãs e de inclusão de novos atores na gestão pública se devem à articulação, mobilização e reivindicação de direitos de cidadania por esses atores.

Para Gohn (2002), a construção de uma nova concepção de sociedade civil é resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, que reivindicaram direitos e espaços de participação social. Ainda para a autora,

[...] a principal contribuição dos diferentes tipos de movimentos sociais brasileiros dos últimos vinte anos foi na reconstrução do processo de democratização do país. E não se trata apenas da reconstrução do regime político, da retomada da democracia e do fim do regime militar. Trata-se da reconstrução ou construção de valores democráticos, de novos rumos para a cultura do país, do preenchimento de vazios na condução da luta pela **redemocratização**, constituindo-se como agentes interlocutores que dialogam diretamente com a população e com o Estado (GOHN, 2002, p. 320-321).

Wampler e Avritzer (2004) consideram que o retorno da sociedade civil brasileira ao cenário político do país se deu à medida que atores e organizações buscaram o objetivo de aprofundar e expandir a democracia por meio da reivindicação dos direitos de cidadania. E isto se reflete na construção de "espaços de cidadania" garantidos na Constituição Federal de 1988.

Telles (2002) ressalta que trata-se da cidadania de forma ampliada, não restrita apenas aos aspectos jurídico-formais, mas também há um reconhecimento do "outro" como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas (Telles, *apud* Gohn, 2002).

Neste sentido da reivindicação dos direitos de cidadania e da noção ampliada do conceito, cabe referência ao estudo de Dagnino (1994), que considera o que há de inovador e necessário para que se alcance, de fato, a "nova cidadania", noção que ganha fôlego a partir dos anos 80.

Para Dagnino (1994), a nova noção de cidadania está relacionada a duas dimensões: a primeira de que ela deriva e está intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais (os urbanos, o de mulheres, de negros, homossexuais, ecológicos etc.) e da organização e luta desses movimentos por direitos. A segunda diz respeito ao resultado dessa experiência concreta que foi uma ênfase mais ampla na construção, extensão e no aprofundamento da democracia.

Para a autora, o resultado dessas duas dimensões é a construção e difusão de uma cultura democrática. Cultura democrática aqui, entendida como a superação e eliminação das muitas formas de desigualdade, que ela denomina de

"autoritarismo social". Em sociedades como a brasileira, com um grau de desigualdade tão alto, como a desigualdade econômica, a miséria, a fome e a desigualdade presente no conjunto das relações sociais, hierárquicas, alcançar a cultura democrática é um desafio e uma necessidade crucial. E, neste sentido, Dagnino (1994) considera que a nova cidadania dos anos 1990 tem sentido inovador.

A "nova cidadania" pressupõe seis aspectos básicos, segundo Dagnino (1994), os quais apresentaremos, em linhas gerais:

- 1) A nova cidadania trabalha com uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Esta dimensão não se limita a conquistas legais de direitos, mas os direitos que emergem de lutas e de sua prática concreta;
- 2) a nova cidadania requer a construção de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento. É uma estratégia dos excluídos, dos não-cidadãos, uma cidadania que emerge de "baixo para cima";
- 3) a nova cidadania pressupõe novas formas de sociabilidade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis e não apenas a incorporação ao sistema político no seu sentido estrito. Esse alargamento do âmbito da cidadania no Brasil de hoje pode também ser pensado em termos de uma simultaneidade da conquista de direitos civis, políticos e sociais, a que se refere Marshall.
- 4) a nova cidadania tem que transcender o foco privilegiado da relação com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, para incluir fortemente a relação com a sociedade civil. O processo de construção da cidadania no Brasil é um processo de transformação de práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo. Supor que o reconhecimento formal de direitos pelo Estado encerra a luta pela cidadania é um equívoco que subestima tanto o espaço da sociedade civil como arena política, como o enraizamento do autoritarismo social;

Por autoritarismo social Dagnino considera o ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais. O autoritarismo social está profundamente enraizado na sociedade brasileira e se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas. (Dagnino, 1994: 104).

- 5) a nova cidadania transcende a reivindicação de acesso, inclusão, pertencimento ao sistema político na medida em que o que está de fato em jogo é o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema, o direito de definir aquilo no qual se quer ser incluído; e,
- 6) o último ponto é consequência dos anteriores e se refere à idéia de que essa nova noção de cidadania pode constituir um quadro de referência complexo e aberto para dar conta da diversidade de questões emergentes nas sociedades latino-americanas (DAGNINO, 1994).

A nova cidadania constitui um desafio para a sociedade brasileira, sendo que *"da capacidade de articular os múltiplos campos onde se trava hoje no Brasil a luta pela construção da democracia e pelo seu aprofundamento, depende o futuro da nova cidadania enquanto estratégia política"* (DAGNINO, 1994, p.115).

O próximo capítulo pretende realizar uma discussão sobre participação e, em especial, sobre a participação da sociedade civil na gestão pública por meio dos mecanismos de parceria que podem ser instrumentos de ampliação da esfera pública ou de encontros, como afirma Dagnino (2002), entre sociedade civil e poder público.

## **CAPÍTULO 2: INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NA GESTÃO PÚBLICA: INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO E PARCERIA**

Como foi visto no capítulo anterior, a partir dos anos 1990 e, mais precisamente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma aproximação da sociedade civil representada por movimentos sociais, sindicatos, partidos, associações e organizações não governamentais em geral, com o Estado por meio de diversos mecanismos e instrumentos de participação.

Do ponto de vista da participação da sociedade civil em políticas e programas públicos, a Constituição se traduziu na conquista de espaços de representação e negociação em torno da formulação e implementação de políticas públicas diversas: a possibilidade de participação popular fez surgir uma diversidade de arranjos institucionalizados de participação em todos os níveis do Estado (municipal, estadual e federal) e em várias áreas de políticas. Esses arranjos possibilitaram a participação da sociedade coletivamente ou, em alguns casos, os cidadãos individuais, no desenho e regulação das políticas públicas, na supervisão ou monitoramento da implementação das mesmas, na definição da alocação de orçamentos públicos e mesmo na implementação e gerenciamento de programas públicos, como é o caso abordado neste estudo.

Nos anos que se seguiram a 1988, multiplicaram-se em níveis nacional, estadual e municipal os fóruns públicos como, por exemplo, os conselhos gestores e as experiências do orçamento participativo, nos quais questões como direitos humanos, raça, etnia e gênero, cultura, meio ambiente e qualidade de vida, moradia, saúde e proteção à infância e adolescência se apresentam como questões a serem consideradas numa gestão compartilhada e negociada da coisa pública.

Este processo de participação da sociedade civil na gestão pública nos remonta à idéia de públicos participativos defendida por Avritzer (2004). A idéia de Públicos Participativos emergiu como resultado do entrelaçamento de demandas de aprofundamento da democracia e, ao mesmo tempo, de soluções específicas para os problemas sociais intensos o que proporcionou a possibilidade de inovação em termos de estratégias políticas para combate dos problemas sociais. Por Públicos Participativos, Avritzer (2004) compreende os cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção da

transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas. Santos (2002) ressalta a importância do conhecimento detido pelos atores sociais como elemento central na formulação das políticas públicas e a inserção no debate democrático dos assim chamados, por este autor, de "arranjos participativos".

Alguns autores (Nobre; Coelho, 2004), argumentam que a experiência brasileira de renovação da democracia com a inclusão de canais de participação e de deliberação, por sua dimensão e vitalidade, ganhou um lugar de destaque no cenário internacional. Os diversos canais de participação existentes no Brasil como os conselhos, orçamento participativo, mecanismos deliberativos no interior das agências de regulação, conferências, legislação participativa e audiências públicas e a quantidade de participantes, despertaram a atenção de analistas nacionais e internacionais e contribuíram para aquecer o debate sobre o potencial democrático dessas experiências.

Há uma mudança na natureza da relação da sociedade civil organizada com o Estado nos anos 1990. As arenas de negociação se **normatizam** e passa a haver institucionalidade na relação sociedade civil e poder público.

Neste sentido, Dagnino (2002) destaca que a grande novidade que os anos 1990 trazem consigo é uma aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta, de "encontros"<sup>25</sup> entre o Estado e a sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Estes "encontros" vêm assumindo diversos formatos como, por exemplo, a formação de fóruns de políticas, redes de trabalho, bem como relações formalizadas como os conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos e, para autores como Dagnino (2002), a parceria entre o poder público e as ONGs na implementação de políticas públicas.

Neste capítulo, pretende-se realizar uma breve discussão sobre dois novos mecanismos institucionais presentes na gestão pública na atualidade: as instâncias participativas e a parceria, centrais na análise empírica aqui realizada. Iniciaremos o capítulo abordando a temática da participação com base nos estudos de Gohn (2003), Dallari (1985), Bordenave (1985) e Ugarte (2004).

Em seguida, passaremos à questão da parceria entre o poder público e as

<sup>25</sup> Dagnino (2002) adotou o termo "encontros" no projeto de pesquisa "Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil", realizado durante os anos 1999 e 2000 como parte de um projeto internacional intitulado Civil Society and Governance, que foi desenvolvido em 22 países. No referido projeto, o termo "encontros" designa os vários tipos de relação que se estabelecem entre sociedade civil e Estado e é usado de forma fluida, ampla.

ONGs na implementação de políticas públicas. Para tanto, será feita uma delimitação conceitual sobre parceria, com base no estudo de Saz-Carranza (2007), seguida de uma breve conceituação das Organizações Não Governamentais, passando pelo contexto geral de mudanças a que foram submetidas as ONGs a partir dos anos 1990, pela atuação das mesmas na gestão pública e finalizando com os avanços e os desafios que a parceria pressupõe, conforme a visão de alguns autores como Maia (2000), Maciel (2005), Menescal (1996), Gohn (1997), Landim (1993), Teixeira (2002), Dagnino (2002) e Molina (2003).

## 2.1. Participação: Definições e teorias

Dallari (1985) destaca que o tema da participação política surge como um direito fundamental dos indivíduos em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>26</sup> em seu artigo 21 que diz *"que todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo"* (DALARI, 1985, p.32).

Para Gohn (2003), no universo da política, a participação dos indivíduos na sociedade civil ou política, tornou-se parte do vocabulário e da agenda das nações ocidentais, a partir dos anos 1960<sup>27</sup>.

O tema da participação apresenta, portanto, longa tradição de estudos e análises, especialmente nas ciências política e social. Para Gohn (2003), este tema pode ser observado nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, nos movimentos, quer em outras organizações sociais, assim como nos discursos e práticas das políticas estatais, com sentidos e significados completamente distintos.

Nas últimas décadas, tanto no Brasil como em outros países ocidentais, muito se produziu a respeito do tema da participação e várias foram as lutas para a conquista de espaços democráticos onde fosse possível exercer a participação de forma cidadã.

Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 promulgada pela Organização das Nações Unidas.

<sup>27</sup> A autora destaca que, em termos cronológicos, a rigor, temos de localizar na Grécia as origens do tema da participação direta. Mas o estudo científico sobre a participação remonta ao século XVIII, com as formulações de J. J. Rousseau; de teóricos do liberalismo como John Stuart Mill, G.D.H. Cole e A. de Toqueville, seguidas no século XIX pelos socialistas utópicos (em especial Owen e Fourier), os socialistas libertários (principalmente Proudhon e Kropotkin), além de Marx e Engels, que inspiraram tradições analíticas orientadas para explicar participação das massas.

Mas ainda há dificuldades e divergências em relação ao entendimento sobre o significado de participação. O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduzem ao entendimento do processo de democratização das sociedades e, em particular neste estudo, da sociedade brasileira. Gohn (2003) destaca que o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania.

Para a autora, do ponto de vista conceitual, existem diversas formas de se entender a participação. Algumas já são consideradas "clássicas" e deram origem a interpretações, significados e estratégias distintas, a saber: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática. Estas interpretações geraram algumas composições posteriores entre elas.

- A concepção liberal se baseia nos pressupostos básicos do liberalismo, que busca sempre a constituição de uma ordem social que assegure a liberdade individual. A participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado, seu controle e interferência na vida dos indivíduos. A participação liberal se baseia, portanto, em um princípio da democracia de que todos os membros da sociedade são iguais, e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação das necessidades dos indivíduos da sociedade.
- A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas. As principais ações na concepção liberal devem se dirigir para evitar os obstáculos burocráticos à participação, **desestimular** a intervenção governamental e ampliar os canais de informações aos cidadãos de forma que eles possam manifestar suas preferências antes que as decisões sejam tomadas.
- A forma autoritária é aquela orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política. Ocorre em regimes políticos autoritários de massa de direita, como o fascismo, e de esquerda, como as grandes demonstrações de massa em celebração e comemorações nos regimes socialistas. Poderá ocorrer, ainda, em regimes democráticos representativos como um derivativo, que é a participação de natureza corporativa. Nesse caso, a arena

participativa são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais.

- A soberania popular é o princípio regulador da forma democrática: a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil, em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas da sociedade; quanto no plano institucional, nas instituições formais políticas.

O sistema representativo, via processo eleitoral, é o critério supremo de organização dos indivíduos nas formas de representação institucionalizadas. O princípio básico é o da delegação de um poder de representação, não importando a forma como foi constituída essa representação. Defende-se o ideal liberal da competição no interior da sociedade civil e afirma-se que, no interior do estado, as hierarquias devem ser respeitadas.

- Nas formas revolucionárias, a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Dependendo da conjuntura política, poderá se realizar nos marcos do ordenamento jurídico em vigor, ou se desenvolver por canais paralelos; ou ainda um misto das anteriores, ou seja, utilizam-se os canais existentes para reconstruí-los, sendo que a luta tem diferentes arenas: no sistema político (especialmente no paralelo) e nos aparelhos burocráticos do estado.

O sistema partidário é um ator fundamental nessa concepção, pois tem como missão formar quadros para uma participação qualificada nos espaços citados.

Usualmente, a interpretação radical sobre a participação engloba teóricos e ativistas que questionam e buscam substituir a democracia representativa por outro sistema, em muitos casos pela denominada "democracia participativa". Gohn (2003) destaca que os teóricos defensores da democracia participativa defendem o controle do poder nas mãos da comunidade, e isto implica na redistribuição do poder. No Brasil, na última década, várias experiências se constituíram sob a inspiração dessa forma de participação, a exemplo dos programas e fóruns do orçamento participativo, assim como diferentes fóruns de participação popular.

A participação cidadã é um elemento fundamental da forma democrática de governo. Os cidadãos são os sujeitos autorizados a participar na tomada de decisões coletivas. Entretanto, ainda que esta afirmação pareça óbvia, é importante

definir o tipo de participação, ou conforme Ugarte (2004), participação em quê? Para quê? Como? Entre quem? De acordo com este autor, os critérios que nos dizem quem são os indivíduos aptos a participarem na tomada de decisões terminam por definir qual é a forma de governo de uma determinada comunidade política. Ou seja, a noção de participação cidadã encontra-se fortemente determinada pela teoria da democracia adotada como marco de referência. *"Afirmar que a democracia é a forma de governo na qual os cidadãos participam é apenas parte da verdade. É necessário esclarecer quem são os cidadãos, de qual participação se trata e quais são suas modalidades"* (UGARTE, 2004, p. 93).

Para Ugarte (2004), em um regime verdadeiramente democrático, o direito de participação encontra-se estendido, sem qualquer tipo de discriminação, ao maior número possível de membros adultos da comunidade<sup>28</sup>. *"Eventuais diferenças de classe social não influenciam na capacidade de formular juízos e de deliberar, isto é, na dignidade política dos indivíduos"*. (BOVERO<sup>29</sup>, 2000 Apud UGARTE, 2004).

Ugarte (2004) parte do princípio de que, para ser democrática, a participação deve ser livre, isto é, isenta de condicionamentos e entre alternativas reais e deve canalizar-se mediante procedimentos certos, preestabelecidos, abertos para todos e nos quais, havendo necessidade de decidir, opera a regra da maioria. Ainda que o princípio majoritário não seja sinônimo de democracia, é o melhor instrumento para maximizar o princípio da autonomia em sociedades nas quais a representação é inevitável e a unanimidade impossível (UGARTE, 2004).

Gohn (2003) destaca que a participação cidadã envolve direitos e deveres e esses últimos estão relacionados à idéia de civilidade na perspectiva cidadã, da concepção republicana de cidadão. Ou seja,

[...] a participação refere-se a um conceito amplo de cidadania, que não se restringe ao direito ao voto, mas sim da cultura cívica, fundada em valores éticos que objetiva fortalecer a sociedade civil no sentido de construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social com igualdade, mas reconhecendo a diversidade cultural. (GOHN, 2003, p. 18).

Historicamente, mesmo em regimes democráticos, nem todos os indivíduos adultos eram considerados cidadãos, ou seja, não eram convocados a participar da vida política de uma dada sociedade. Neste sentido, Dallari (1985) destaca que é importante saber que, embora as Constituições estabeleçam que o sistema é de sufrágio universal, isso não quer dizer que, na realidade, esse direito já tenha sido estendido a todos ou que pode ser exercido por todos com a mesma liberdade. Em grande número de países a porcentagem de pessoas sem direito de participação política, ou que têm o direito afirmado na lei mas que, de fato, não têm o poder de participação, é ainda muito grande. A extensão desse direito vem ocorrendo gradativamente, por meio de muitas lutas sociais, como é o caso das mulheres. No Brasil, por exemplo, os analfabetos só tiveram garantido o direito ao voto na CF/88, ou seja, só foram inseridos na "categoria" de cidadãos após a Constituição atual.

<sup>29</sup>BOVERO, M. Contro il governo dei peggiori. Roma-Bari: Laterza, 2000.

Ainda para Gohn (2003), a sociedade civil organizada deve ser vista como parceira permanente na participação cidadã. A comunidade deve ser um sujeito ativo e não coadjuvante de programas previamente definidos de "cima para baixo". A participação passa a ser concebida como uma intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. Para que venha a ocorrer a participação cidadã, os sujeitos de uma localidade/comunidade precisam estar organizados e mobilizados de uma forma que ideários múltiplos fragmentados possam ser articulados (GOHN, 2003, p. 19).

## 2.2. Tipos de participação

Na seção anterior procuramos abordar definições e teorias sobre participação. Nesta seção, a análise considera a distinção entre participação no nível micro e macro e os elementos relevantes para a participação social, com base no estudo de Bordenave (1985).

Para o autor, a participação fixa o ambicioso objetivo final da autogestão. Isto significa uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Autonomia que *"implica o aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidades reais da população"* (BORDENAVE, 1985, p. 20-21).

Em termos gerais, a participação pode se dar em nível micro ou macro. A microparticipação é considerada como a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos (BORDENAVE, 1985).

A participação social é uma atuação em nível macro, implica uma visão mais larga sobre a sociedade como um todo. O cidadão, além de participar em nível micro na família e nas associações, participa em nível macro quando intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas. Desta forma, *"a participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada"* (BORDENAVE, 1985 p. 24-25).

Bordenave (1985) classifica os tipos de participação da seguinte forma: a) a participação espontânea: é aquela que leva os homens a formarem grupos de

vizinhos, de amigos etc. Trata-se de uma participação comum a grupos fluidos, sem organização estável ou propósitos claros e definidos a não ser os de satisfazer as necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, obter reconhecimento, dentre outras; b) a participação imposta, na qual o indivíduo ou grupo é obrigado a realizar certas atividades; e, c) a participação voluntária, onde o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho. Nestes grupos se enquadram os sindicatos, as associações profissionais, as cooperativas, os partidos políticos, as Organizações Não Governamentais, dentre outros. Entretanto, nem sempre a participação voluntária surge como iniciativa dos membros do grupo. Às vezes, trata-se de uma participação provocada por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou os manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos.

O autor argumenta que, mesmo que a participação seja concedida ou provocada por agentes externos, *"pode encerrar em si mesma um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder"* (BORDENAVE, 1985, p. 29-30).

Neste sentido, duas questões chave na participação em um grupo ou organização são:

- qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões;
- quão importantes são as decisões das quais se pode participar.

No que se refere à primeira questão, Bordenave (1985), criou um esquema que ilustra os graus que pode alcançar a participação em uma organização qualquer<sup>30</sup>, do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos membros: o menor grau de participação é o de informação. Neste nível, os dirigentes apenas informam os membros da organização sobre as decisões já tomadas.

O segundo nível é o da consulta facultativa. Neste nível, a direção pode, se quiser e quando quiser, consultar os membros, solicitando críticas, sugestões ou dados para resolver algum problema.

Ainda que o esquema criado por Bordenave (1985) seja mais adequado às organizações privadas, ele nos permite uma boa referência para a participação em âmbito geral, ou seja, em organizações não governamentais, entidades, grupos e associações diversas.

No terceiro nível, a consulta é obrigatória e os membros devem ser consultados em ocasiões específicas, embora a decisão final fique a cargo da direção.

Um grau mais avançado de participação é a elaboração/recomendação na qual os membros elaboram propostas e recomendam medidas que a direção aceita ou rejeita, mas sempre se obrigando a justificar sua posição.

Num degrau superior está a co-gestão, na qual há um compartilhamento das decisões e da administração em geral. Tem-se mecanismos de co-decisão e colegialidade. Há uma influência direta dos membros na elaboração dos planos de ação e na tomada de decisões.

A delegação é um grau ou nível de participação no qual os membros têm autonomia em certos campos ou esferas de ação que antes ficavam a cargo da direção.

O grau mais alto de participação é a autogestão, na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Desaparece a diferença entre membros e dirigentes.

Uma outra questão chave na participação é a importância das decisões a cuja formulação os membros têm acesso. Segundo sua importância, Bordenave (1985) destaca que as decisões podem ser organizadas em níveis, do mais alto ao mais baixo, a saber:

- Nível 1 - Formulação da doutrina e da política;
- Nível 2 - Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias;
- Nível 3 - Elaboração de planos, programas e projetos.
- Nível 4 - Alocação de recursos e administração de operações;
- Nível 5 - Execução das ações;
- Nível 6 - Avaliação dos resultados.

Ainda com base no estudo de Bordenave (1985), o autor elenca alguns condicionamentos da participação. Dentre eles, cumpre destacar:

- As qualidades pessoais (as características dos membros e, principalmente, dos dirigentes/lideranças dos grupos pode interferir na relação de participação);
- A natureza do problema (quando a solução de um problema interessa a todos ou a maioria, fica mais fácil a participação);

- A filosofia social da instituição ou do grupo (qual o papel que a instituição atribui à participação);
- A estrutura social (o autor traz uma questão importante para reflexão: a participação só é possível entre iguais numa sociedade estratificada?);
- Além dos condicionamentos impostos pela estrutura social geral, cada organização formal ou informal cria um ambiente interno que pode ser propício ou desfavorável à participação.
- Tipo de liderança ou direção (democrático, autocrático, oligárquico ou centralizado);
- Estrutura da organização e tamanho e complexidade da mesma (estrutura flexível e descentralizada ou centralizada).

Estas formulações sobre a participação nos permitirão realizar uma análise do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em acampamentos e pré-assentamentos da reforma agrária no Estado de Minas Gerais - PSA/MG no capítulo 4 deste estudo.

Na seção seguinte, será abordado especificamente o tema da parceria e, para tanto, iniciaremos com conceitos e definições sobre as ONGs, em seguida, passaremos às relações entre ONGs e poder público no Brasil e os limites, avanços e desafios que esta relação apresenta.

### 2.3. Organizações Não Governamentais e parcerias: delimitação conceitual

O termo ONG começou a ser largamente empregado internacionalmente no início dos anos 1980 para designar organizações de caráter não governamental e que não possuíam fins lucrativos. Entretanto, há uma dificuldade em se ter uma definição precisa do que seja uma organização não governamental. Segundo Montenegro (1994), essa dificuldade está contida na própria expressão que as identifica - não governamentais - ou seja, *"elas são o que elas não são"* (MONTENEGRO, 1994, p. 10). A definição textual, aquilo que não é do governo, é tão ampla que abrange qualquer organização de natureza não-estatal. Ainda para Montenegro (1994), ser não governamental acaba significando tão somente não pertencer ao Estado. Mas isto não quer dizer, obrigatoriamente, que façam sistematicamente oposição ao Estado. Ao contrário, muitas ONGs em países mais ou menos democráticos, assumem objetivos de implantação de políticas públicas em parceria com o Estado.

Diferentes definições sobre o conceito de ONGs são formuladas por acadêmicos, imprensa, governos, partidos, agências internacionais, organismos multilaterais e distintas formas de associativismo de acordo com suas visões sobre os papéis das organizações da sociedade civil na atualidade. É uma expressão que admite muitas interpretações e que apresenta uma disputa em torno das suas diversas definições (TEIXEIRA, 2002).

O termo ONG tem sua origem nas Nações Unidas, após a Segunda Guerra Mundial, provindo da denominação em inglês *Non-Governmental Organizations* (NGOs), e foi utilizado pela primeira vez para referir-se a organizações que atuavam em nível supra e internacional. Neste sentido, ONG foi definida no âmbito das Nações Unidas, em 1946, como sendo uma organização internacional a qual não foi estabelecida por acordos governamentais (MENESCAL, 1996).

O conceito citado acima reflete uma simplificação do termo no sentido de que só se enquadravam no conceito organizações que não haviam sido criadas por acordos governamentais. Logo, eram organizações não governamentais, ou organizações não governamentais internacionais.

A partir da diversificação das ONGs e de sua atuação também em nível nacional nos países "em desenvolvimento" e, logo após, nos países industrializados, o conceito passou a ser insatisfatório e a não dar conta de abarcar esta diversidade.

O conceito de ONG tem variado de país para país. Por isto, conforme Menescal (1996) é difícil dar uma definição minuciosa e universal de ONG, considerando que o aspecto típico das ONGs é justamente a sua pluralidade e heterogeneidade. E, neste sentido, a autora acredita que uma definição universal seria desnecessária.

Maia (2000) ressalta que:

[...] o termo ONG é genérico e engloba um universo abrangente e variado de organizações como, por exemplo, sindicatos, entidades representativas de classe, clubes de mães etc. Estas organizações apresentam diferenças consideráveis em termos de origem, composição, funcionamento, papel e abordagem de desenvolvimento. Este rótulo genérico tem contribuído para que se construa uma imagem difusa, confusa e paradoxalmente homogênea destas organizações (MAIA, 200, p. 276).

Scherer-Warren<sup>31</sup> (1994), citada por Gohn (1994), destaca que:

[...] originalmente o termo foi importado através das agências de financiamento (ONGs de primeiro mundo) para denominar organizações intermediárias nos países em desenvolvimento,

responsáveis pela implementação de projetos junto a organizações de base. Essas organizações eram denominadas pelos países de primeiro mundo de Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGDs), mas para os latinos americanos tornaram-se conhecidas como Centros populares (de educação, promoção, serviços jurídicos, documentação, pesquisa e outros serviços ligados a iniciativas das bases comunitárias. (SCHERER-WARREN, 1987 *apud* GOHN, 1994, p. 54).

Algumas características comuns permitem uma descrição das ONGs. Para Menescal (1996), estas são organizações formais, o que significa que elas apresentam uma estrutura formal, estabelecida com a finalidade explícita em estatutos ou similares de alcançar determinados objetivos. São, também, organizações sem fins lucrativos<sup>32</sup> que possuem uma considerável autonomia, estão ligadas à sociedade através de atos de solidariedade e possuem uma função sócio-política em sua sociedade. Em geral, realizam atividades, projetos e programas na chamada *"área de política de desenvolvimento com o objetivo de contribuir para a erradicação das condições de vida desiguais e injustas no mundo, mas sobretudo, nos países do Sul"* (MENESCAL, 1996, p. 28).

Do ponto de vista legal, as ONGs são registradas como sociedades civis sem fins lucrativos. O Código Civil Brasileiro<sup>33</sup> define sociedades civis como pessoas jurídicas de direito privado de fins não econômicos. Landim (1993) ressalta que ONG não é um termo jurídico e sim, um termo que tem conotação política.

Gohn (1994) destaca que alguns autores relacionam o surgimento das ONGs no Brasil à época da Colônia. Estes autores fazem esta associação referindo-se ao trabalho de grupos religiosos caritativos que, para a autora, nada têm a ver com as modernas ONGs que são produtos do século XX.

A maioria dos autores reconhece que o termo ONG foi usado primeiramente no Brasil apenas para definir as organizações internacionais que financiavam projetos de organizações brasileiras (TEIXEIRA, 2002). A partir da metade dos anos 1980, o termo ONG começou a ser utilizado na literatura brasileira para denominar as organizações que realizavam projetos junto aos movimentos populares, os centros de assessoria, aos quais Rubem César Fernandes<sup>34</sup> denominou "micro-

Segundo Montenegro (1994), a expressão "sem fins lucrativos", que geralmente acompanha a definição das ONGs, salienta a idéia de que não devem ser confundidas com o restante das organizações privadas, cujas atividades se orientam visando a acumulação de capital. Entretanto, o fato de não terem fins lucrativos não significa que essas organizações não cobrem pelos serviços prestados, não paguem seus funcionários e não invistam em equipamentos ou em propriedades.

<sup>33</sup> Código Civil Brasileiro - Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

<sup>34</sup> Fernandes, Rubem César. Privado, porém público. Relume-Dumará, 1994.

organizações não governamentais" (MENESCAL, 1996).

Neste sentido, no Brasil, a expressão ONG era habitualmente relacionada a um universo de organizações que surgiu, em grande parte, nas décadas de 1970 e 1980, apoiando organizações populares, com objetivos de promoção da cidadania, defesa de direitos e luta pela democracia política e social. As primeiras ONGs nasceram em sintonia com as demandas e dinâmicas dos movimentos sociais, com ênfase nos trabalhos de educação popular e de atuação na elaboração e controle social das políticas públicas.

Montenegro (1994) denomina como progressistas (ONGPs) aquelas ONGs que desenvolvem trabalhos predominantemente de assessoria, organização de movimentos populares, educação e comunicação, desenvolvendo também a prestação de mais de um destes tipos de serviços. Para Gohn (1994), estas ONGs são denominadas "cidadãs". *"As ONGs cidadãs nascem e crescem referidas ao campo das associações e dos movimentos sociais. Isso demarcará seu papel como agente de democratização, característica peculiar no Brasil e em alguns outros países da América Latina"* (GOHN, 1994, p. 61).

Durante o período militar, algumas ONGs eram denominadas de "Centros" (por exemplo, Centros de Educação Popular, Centros de Promoção Social etc.) e eram fortemente ligadas à Igreja Católica e engajadas em programas de ação social inspirados na Teologia da Libertação. Esses "Centros" cresceram em número na década de 1970 e se consolidaram durante a democracia (MAIA, 2000).

Como foi discutido no capítulo anterior, em uma conjuntura na qual o Estado era fortemente autoritário, as intervenções da sociedade civil e dos centros de assessoria eram de oposição a este Estado e de união em torno do processo de democratização.

Doimo (1995) destaca que as ONGs brasileiras nasceram conjuntamente sob o signo da contestação do regime militar e foram movidas por um intransigente diálogo crítico com a tradicional cultura política autoritária brasileira. Essas organizações estabeleceram-se na esfera privada das relações, longe das grandes instituições políticas e se "aliaram" às igrejas, aos partidos políticos e aos sindicatos.

Para Haddad (1999), tradicionalmente o trabalho das ONGs esteve voltado ao fortalecimento de grupos da sociedade civil afetados por condições de desigualdade e/ou diversidade, visando o fortalecimento desses atores para atuarem em defesa dos seus interesses.

Maia (2000) ressalta a importância que as ONGs tiveram no processo de abertura política e redemocratização brasileiro:

[...] o papel desempenhado por essas organizações no processo de redemocratização do país, associado ao desenvolvimento de atividades relativas à organização e fortalecimento de grupos sociais e à ampliação de canais de participação social no planejamento e gerenciamento de políticas públicas é reconhecido pela literatura especializada (MAIA, 2000, p. 281).

Com a abertura de novos espaços participativos e a reorganização da sociedade civil, bem como com o crescimento e a complexidade dos movimentos sociais, novos desafios foram postos para as organizações de assessoria, havendo a necessidade de suporte técnico, em termos de esclarecimento e conhecimento da tramitação jurídica. Desta forma, os centros dos anos 70 passam a ser denominados, a partir da década de 1980, de ONGs. E as ONGs passaram a dar suporte em diferentes áreas para os movimentos e grupos sociais. Ao serem demandadas por esses atores, elas ampliaram sua base de estruturação, passaram a desenvolver projetos próprios e a buscar financiamentos em agências internacionais (GOHN, 1994).

Maia (2000) considera que mais do que uma simples mudança conceitual, mudanças substanciais ocorrem nas formas de organização e de intervenção das ONGs a partir de meados dos anos 80. Elas cresceram em número, diversificaram suas atividades e buscaram maior profissionalização e capacitação administrativa e de gestão. O autor ressalta que *"impressiona o leque de redes e articulações no qual as ONGs passam a se envolver a partir de meados da década de 80 e a criação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG<sup>35</sup> expressa bem este momento"* (MAIA, 2000, p.283).

Para Gohn (1994), a esfera básica de atuação das ONGs sempre foi a da sociedade civil, ainda que seja difícil precisar e conceituar esta categoria. Historicamente, o campo de atuação das ONGs tem sido o do assistencialismo (por meio da filantropia), do desenvolvimentismo (por meio dos programas de cooperação internacional, entre ONGs e agências de fomento, públicas e privadas) e o campo da cidadania (por meio das ONGs criadas a partir de movimentos sociais que lutam por direitos sociais).

A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG foi fundada em 10 de agosto de 1991, é uma sociedade civil sem fins lucrativos, democrática e pluralista, com sede e foro na capital do Estado de São Paulo. Fonte: estatuto da ABONG. Disponível em [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

O campo do assistencialismo, relacionado à filantropia das ONGs, é bastante antigo no mundo inteiro. No Brasil, ele se inicia na primeira república para o atendimento das populações carentes desprovidas de Previdência Social. As leis trabalhistas dos anos 30 deram impulso às políticas assistencialistas, tendo o Estado criado instituições de intermediação com as ONGs caritativas, como é o caso da Legião Brasileira de Assistência - LBA.

O segundo campo, o desenvolvimentista, surgiu após a Segunda Guerra Mundial. Gohn (1994) ressalta que *"é neste período que surge a expressão sem fins lucrativos para designar uma categoria de instituições não voltadas para o lucro, tendo como alvo os setores carentes financeiramente, envolvidos em projetos de desenvolvimento econômico local"* (GOHN, 1994, p. 55). Ainda segundo a autora, a maior parte das ONGs da América Latina surgiu após os anos 1970 e elas se enquadravam, em sua grande maioria, na modalidade desenvolvimentista.

O último campo, o da cidadania, é mais recente entre as ONGs da América Latina. Este campo surgiu a partir da formação dos movimentos sociais populares. E, como já foi visto, estes movimentos tiveram forte apoio das Organizações Não Governamentais - ONGs, especialmente no regime militar.

Após o processo de democratização e, mais especificamente, a partir dos anos 1990, as ONGs passam a ter mais autonomia e ganham centralidade, pois, segundo Gohn (1994), a nova era exige novas relações sociais entre o Estado e a sociedade civil. Desta forma, nos anos 80 e 90, as ONGs passam a operar segundo projetos que usualmente recebem verba e apoio financeiro de agências de cooperação internacional ou de outras ONGs<sup>36</sup>.

Como já foi citado anteriormente, outro marco importante para as ONGs no Brasil foi a criação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG.

A criação de uma associação de atuação nacional possibilitou uma maior organização das ONGs com atuação em áreas específicas e com características

No plano internacional, após o restabelecimento da democracia no Brasil, uma das formas de articulação se dá com a aproximação das ONGs brasileiras com as de diferentes países, por meio da formação de redes e articulações em torno de vários temas. Um importante fator desencadeador deste processo foi o ciclo de conferências promovido pela Organização das Nações Unidas - ONU, que aglutinou diversas ONGs de vários países. Um marco importante para as ONGs brasileiras foi a realização da Rio 92, que foi uma conferência da ONU sobre meio ambiente realizada na cidade do Rio de Janeiro. Para Teixeira (2002), *"a Rio 92 é considerada um marco na consolidação de apoios mútuos, tanto no nível nacional como internacional. Foi durante esta conferência que o termo ONG se popularizou no Brasil"* (TEIXEIRA, 2002, p. 107).

próximas , aglutinando em forma de rede nacional ONGs com o mesmo perfil e criou uma identidade comum para as mesmas, possibilitando o fortalecimento do setor. Para Teixeira (2002), em um campo tão impreciso e indefinido como o das ONGs, ter uma Associação que agregue as organizações que se identificam com o conceito de ONG por ela definido, implica em identificar as organizações que se reconhecem, ou seja, os "pares", sem, no entanto, serem as únicas reconhecidas sob a sigla ONG (TEIXEIRA, 2002).

A legislação brasileira prevê quatro formatos institucionais para a constituição de uma organização sem fins lucrativos: associação, fundação, organização religiosa e partido político. Por não ter objetivos confessionais ou eleitorais, juridicamente toda ONG é uma associação civil ou uma fundação privada.

Na configuração das ONGs, três aspectos importantes devem ser destacados: as agências de financiamento internacional (que tiveram e ainda têm papel fundamental no financiamento e na manutenção da maioria das ONGs brasileiras)<sup>38</sup>, o relacionamento com setores sociais ou com movimentos sociais a que estão de alguma forma vinculadas e as relações com o Estado.

Destes aspectos, as relações com o Estado constituem um dos focos de análise deste estudo e merecem destaque a partir dos anos 90 no Brasil. Segundo Gohn (1994), as ONGs são as entidades, por excelência, procuradas para servir de mediadoras nas políticas de parceria, ou seja, políticas que articulam o governo e a comunidade organizada.

Para fins deste estudo, é importante entendermos como estas relações vêm se dando, quais os fatores desencadeadores desse processo, os papéis das

A constituição da ABONG resultou da trajetória de um segmento pioneiro de organizações não-governamentais que têm seu perfil político caracterizado por: tradição de resistência ao autoritarismo; contribuição à consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa da ética na política para a consolidação da democracia (Carta de Princípios - ABONG, 2000).

O Artigo 2º do Estatuto da ABONG define Organizações Não Governamentais - ONGs como as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação ou associação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos.

Do ponto de vista formal, a ABONG considera que uma ONG é uma organização constituída pela vontade autônoma de mulheres e homens, que se reúnem com a finalidade de promover objetivos comuns de forma não lucrativa. Atualmente, a ABONG conta com, aproximadamente, 270 associadas, segundo cadastro da Associação do ano 2006.

<sup>38</sup> Na década de 50 os Estados Unidos criaram fundos para a assistência e desenvolvimento de outros países por meio de ONGs. Esses fundos geraram fundações públicas específicas e esta política foi seguida pela Alemanha, Suécia, Austrália, Holanda, Noruega e Canadá. Estes países criaram nos anos 70 a ODA - Assistência Oficial para o Desenvolvimento (Gohn, 1994, p 57).

instituições e os avanços e desafios destas relações. As seções seguintes pretendem tratar brevemente destas questões, iniciando por uma contextualização geral das mudanças que vêm ocorrendo no campo de atuação das ONGs brasileiras e apontando alguns limites, avanços e desafios que este processo apresenta.

#### 2.4. Contexto geral de atuação das ONG's no Brasil a partir da década de 90

Como pôde ser visto na seção anterior, as ONGs adquiriram grande visibilidade no cenário político nacional brasileiro ao longo da década de 1990, se diversificaram e aumentaram consideravelmente em quantidade e isto se deve a fatores de ordens diversas, como será visto ao longo do capítulo. Esta seção pretende abordar, em linhas gerais, os campos de mudanças e alterações que vêm ocorrendo no Brasil e no plano internacional e que interferem diretamente na atuação das ONGs no país.

Alguns autores (Medeiros, Chinelli 2003), ressaltam que, no Brasil, a partir da década de 1990, as ONGs vêm, gradualmente, se constituindo em objeto de estudos, sobretudo das ciências sociais. Houve grande diversificação e aumento significativo das ONGs a partir da década de 1990. O Instituto de Estudos da Religião - ISER calculou em 1986 a existência de 1041 organizações, em 1993, 3000 organizações e em 1994 mais de 5000 ONGs<sup>39</sup>.

Tanto a imprensa quanto a academia voltaram-se para a definição do que seriam as ONGs e quais seriam os seus principais objetivos e atribuições (Teixeira, 2002).

Segundo Armani<sup>40</sup>, as mudanças do contexto no qual as ONGs atuam se devem a três campos básicos, a saber: ao contexto sócio-econômico e político brasileiro, às relações de cooperação internacional e ao desenvolvimento institucional do próprio campo das ONGs brasileiras e do chamado Terceiro Setor

Para dimensionar a magnitude do universo associativo no Brasil, tem-se que, em 2002, havia 276 mil fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil, empregando, aproximadamente, 1,5 milhão de pessoas. (Fonte: IPEA, IBGE, ABONG e GIFE, 2002). Estas organizações apresentam imensa pluralidade e heterogeneidade e nelas se enquadram igrejas, hospitais, escolas, universidades, associações patronais e profissionais, entidades de cultura e recreação, meio ambiente e desenvolvimento e defesa de direitos. Por sua vez, as organizações voltadas para o desenvolvimento e defesa de direitos, para a promoção do meio ambiente e para o desenvolvimento rural, perspectivas de atuação em que as ONGs se enquadram, segundo a ABONG, perfazem um pequeno grupo de organizações dentro do universo associativo brasileiro. Contudo, esse grupo teve um crescimento grande na última década, tendo triplicado seu número, entre 1996 e 2002, ao passar de pouco mais de 2.800 organizações para aproximadamente 8.600 em seis anos.

<sup>0</sup> [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

em geral.

No que se refere ao primeiro campo, o contexto sócio-econômico e político brasileiro, uma mudança-chave foi a introdução de políticas de ajuste macroeconômicos de corte neoliberal, a partir de 1990, o que contribuiu para a intensificação da pobreza e da desigualdade e gerou importantes mudanças na organização do trabalho - diminuição da oferta de trabalho formal e aumento do trabalho informal. Gohn (2002) destaca que a crise econômica levou à diminuição dos empregos na economia formal e isto fez com que milhares de pessoas passassem para a economia informal, instável e incerta, que exige jornadas mais longas de trabalho e retira parte do tempo disponível das pessoas para participarem de mobilizações e se organizarem.

A reforma do Estado é considerada, também, uma mudança importante no contexto sócio-político brasileiro. Para Armani<sup>41</sup>, tal reforma apresenta variadas dimensões. As mais relevantes para as ONGs são: a) a reforma do paradigma gerencial na administração pública, o qual prima pelo controle de resultados e não tanto de processos; e b) a identificação pelo Estado do chamado Terceiro Setor como componente complementar estratégico nas áreas consideradas pelo governo como não exclusivas do Estado.

No campo internacional, pode-se indicar como relevante para as ONGs a emergência de novos espaços e redes internacionais de articulação e ação conjunta<sup>42</sup>.

Outro campo de mudanças para as ONGs citado por Armani<sup>43</sup> (2007) e que se relaciona diretamente com os outros dois campos elencados pelo autor refere-se ao desenvolvimento institucional das ONGs brasileiras e do chamado Terceiro setor em geral<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br).

<sup>42</sup> Um exemplo importante é o novo espaço para ação articulada das ONGs brasileiras representado pelos mega-projetos de desenvolvimento financiados por Banco Mundial, BID, União Européia e governos dos países que compõem o G-8 que é o grupo dos sete países mais desenvolvidos do mundo, mais a Rússia. Teixeira (1999) destaca que desde 1973, o Banco Mundial vem trabalhando com ONGs, inicialmente como consultoras e, a partir dos anos 80, de forma mais direta, envolvendo cada vez mais as ONGs locais e outros grupos organizados das comunidades. Gohn (1994) afirma que o Banco Mundial tem atuado junto às ONGs desde a década de 1980, considerando-as como mais eficientes que as agências governamentais, priorizando ações em parceria com elas. *"A dimensão social do desenvolvimento passou, para o Banco Mundial, a ser campo das ONGs"* (GOHN, 1994, p. 53-54).

<sup>43</sup> [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br).

<sup>44</sup> Um fator importante neste âmbito é a força crescente da articulação das ONGs no Brasil. Por meio de redes de articulação como a ABONG e diversos fóruns de atuações temáticas, territoriais, dentre outras, são criados instrumentos de informação e comunicação entre as ONGs e amplia-se em muito os espaços de diálogo e articulação próprios das ONGs, exigindo-lhes crescente dedicação institucional. Cresce, ainda, a interlocução entre ONGs brasileiras com redes de ONGs em nível internacional.

As mudanças no Estado brasileiro, as novas tendências na cooperação internacional, assim como o aparecimento de novos atores no campo social brasileiro, fizeram com que as ONGs se reinventassem como atores sociais relevantes. Para Armani<sup>45</sup>,

[...] via de regra, a tentativa de se adaptar a este novo contexto e de buscar novas bases de sustentabilidade, têm levado as ONGs brasileiras a um mix institucional composto (i) por uma estabilização/redução dos recursos financeiros e a correspondente redução de recursos humanos permanentes e de áreas de trabalho, (ii) pela tentativa de introduzir aperfeiçoamentos técnico-metodológicos visando a uma maior eficiência e eficácia da organização, e (iii) pela busca de novas parcerias de trabalho e de novos canais de sustentação institucional (ARMANI<sup>46</sup>, 2007).

## 2.5. A atuação das ONGs em programas públicos no Brasil

O Brasil dos anos 1990 apresenta significativas alterações no âmbito estatal no que diz respeito à gestão da economia, às políticas públicas e à relação Estado-sociedade civil. O crescimento das ONGs ao longo dos anos 1990 e as políticas de parceria implantadas pelo poder público junto às Organizações da sociedade civil estão relacionados a vários campos de mudanças, como foi visto na seção anterior. Todos os fatores ou campos de mudanças descritos na seção acima geraram alterações nas relações da sociedade civil com o Estado no Brasil a partir da década de 1990. Para Medeiros e Chinelli (2003), ocorre um movimento de mão dupla: da sociedade em direção ao Estado e vice-versa.

Para fins desta pesquisa e tomando como referência o estudo de Teixeira (2002), abordaremos dois fatores prioritários que, em linhas gerais, deram origem à relação de parceria entre o poder público e as ONGs no Brasil. São eles: 1) maior participação da sociedade civil nas políticas públicas e, conseqüentemente, aumento das demandas e exigências de respostas ao poder público e 2) contexto de ajuste estrutural e reforma do Estado que iniciou um processo de "enxugamento" do Estado e de construção de parcerias com o setor privado e com as ONGs. Estas tendências constituem faces complementares das novas ênfases das políticas sociais contemporâneas, particularmente, nos países industrializados do terceiro mundo.

No que se refere ao primeiro fator relacionado acima (maior participação da sociedade civil nas políticas públicas), Gohn (1997) ressalta que a participação das

<sup>45</sup> [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

<sup>46</sup> Idem

ONGs em programas sociais remete à construção de uma nova concepção de sociedade civil, marcada pela intensa atuação de movimentos e organizações sociais na reivindicação de direitos e espaços de participação social. Ainda nesta linha, Menescal (1996) destaca que os anos 1990 são caracterizados pela recuperação da legitimidade dos canais convencionais de participação e representação política, além da retomada dos mecanismos democráticos, como visto nas seções anteriores.

Este processo construiu, segundo Gohn (1997), uma visão ampliada da relação Estado-sociedade, que reconhece como legítima a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental. Isto resultou no que Gohn (2002), denomina de "espaço público não estatal", um espaço de práticas situado entre o público e o privado, no qual as organizações não governamentais atuam como mediadoras entre coletivos organizados e as diferentes instâncias de governo e entre organizações privadas e entidades estatais e no surgimento de uma ponte de articulação entre estas duas esferas, dada pelas políticas de parceria (GOHN, 1997). Este espaço público não estatal pode também ser denominado de "terceiro setor"<sup>47</sup>.

Em 1999 foi aprovada a lei que regulamenta pela primeira vez no país o marco legal das 'Organizações da Sociedade Civil', o qual torna possível o reconhecimento das ONGs como organizações de direito privado, mas com fins públicos, que podem receber fundos públicos mediante certas exigências de controle e transparência. Esta lei faz com que o campo chamado de Terceiro Setor ganhe em projeção e visibilidade públicas e, segundo Armani<sup>48</sup>, torna-se um desafio para as ONGs comprometidas com a mudança social se diferenciarem como ator político neste contexto e afirmarem sua identidade.

Para Medeiros e Chinelli (2003) e em consonância com o segundo fator elencado no início desta seção (contexto de ajuste estrutural e reforma do Estado), o fortalecimento do terceiro setor foi, em parte, uma resposta ao quadro de crise

Bocayuva (1999) destaca que a designação de terceiro setor provém da matriz anglo-saxônica e se refere a uma dimensão de capital social e institucional que aponta para uma possibilidade de generalização da responsabilidade privada de cidadãos associados, através de entidades, para operarem em terrenos de interesse público e social (BOCAYUVA, 1999). Para Fernandes (1994), o conceito de terceiro setor denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos "... não geram lucro e respondem a necessidades coletivas" (FERNANDES, 1994, p.21).

<sup>48</sup> [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

imposto pela globalização. A década de 1990 é marcada pelo agravamento de problemas históricos como o déficit habitacional, o desemprego, o problema das crianças e adolescentes, da população de rua, questões urbanas, ambientais etc. O agravamento destes problemas se deve, em grande medida, às mudanças na política internacional de desenvolvimento, em curso há mais de vinte anos e aprofundadas a partir da recessão mundial dos anos 1980 e das políticas de ajuste estrutural impostas por agências internacionais de financiamento (MAIA, 2000)<sup>49</sup>.

Medeiros e Chinelli (2003) destacam que a abertura de canais de interlocução da sociedade civil com o Estado, como já foi visto em seções anteriores, foi paralela à transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil (o "enxugamento" implicado na reforma do Estado), com as ONGs colaborando na elaboração e implementação de políticas compensatórias que visam minimizar as consequências sociais do ajuste estrutural exigido pelos organismos financiadores internacionais. Para Gohn (1994), trata-se da desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade como um todo, transferindo responsabilidades do Estado para as "comunidades" organizadas, com a intermediação das ONGs, em trabalhos de parceria entre o público estatal e o público não-estatal.

Para Diniz (1997), com a proposta do Estado mínimo, a onda neoconservadora atribui nova agenda ao aparelho estatal brasileiro, restringindo-se, prioritariamente, às metas de estabilização econômica, com agravamento das desigualdades sociais (DINIZ<sup>50</sup>, 1997 *apud* MACIEL, 2005, p. 22).

Draibe (1990) destaca que no quadro mais geral da reforma do Estado e da reestruturação das políticas sociais, verifica-se um movimento de redução do setor público que, na perspectiva liberal-conservadora, torna-se claramente voltado à privatização. Esta privatização pode se dar, também, através do reforço do setor privado não lucrativo, filantrópico e não governamental.

Nesta conjuntura de crise estrutural e de reforma do Estado, ganham importância as ONGs por meio de políticas de parceria estruturadas com o poder público, que, na grande maioria dos casos, mantém o controle dos processos

<sup>49</sup> Como, por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional nos países em desenvolvimento. As políticas de ajuste estrutural demandam, de um modo geral, segundo Maia (2000): a) reformas do setor público centradas na redução de gastos, na remoção dos subsídios e no controle dos preços; b) reforma fiscal e uso mais eficiente dos recursos internos; c) estabelecimento de políticas de abertura ao comércio internacional, com incentivos à exportação e redução de barreiras burocráticas e tarifárias e d) redução drástica do papel intervencionista do Estado, deixando ao mercado a atribuição de definir preços e alocar recursos. (MAIA, 2003).

Diniz, Eli. Em busca de um novo paradigma; a reforma do Estado nos anos 90. In: Crise, reforma do Estado e governabilidade no Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

deflagrados enquanto avalista dos recursos econômico-monetários. Para Medeiros e Chinelli (2003), o crescimento das ONGs e das políticas de parceria implementadas pelo poder público, particularmente no âmbito do poder local, marcaram de forma incontestável os anos 90, processo que se coaduna com as novas perspectivas e ênfases impressas às políticas sociais periféricas obrigadas a ajustar-se a ferro e a fogo ao enxugamento do Estado e à desregulamentação da economia.

Em consonância com os autores citados, Teixeira (2002) ressalta o papel da reforma do Estado no fortalecimento das ONGs como executoras de programas sociais, tendo como justificativa para tal fato a ineficiência e inoperância da máquina estatal:

A partir da constatação de que éramos herdeiros de um Estado endividado, burocrático e ineficiente em diversos aspectos, os governos federais posteriores à abertura, especialmente o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; reeleito para o mandato de 1999-2002), buscaram aproximações com setores da sociedade considerados qualificados e eficientes. As ONGs passaram a ser vistas como mais ágeis e eficazes, bem como passíveis de dar legitimidade às políticas governamentais (TEIXEIRA, 2002, p. 107-108)

Na próxima seção, abordaremos a discussão de alguns autores sobre os limites, avanços e desafios da gestão de programas públicos em parceria entre as ONGs e o poder público e os tipos de parceria em vigor atualmente, conforme estudo de Teixeira (2002).

## 2.6. Limites, avanços e desafios da execução de programas públicos em parceria com ONGs

Nesta seção, pretende-se abordar alguns aspectos que compõem a discussão em torno das parcerias entre ONGs e poder público na execução de políticas públicas, elencando vantagens e desvantagens, avanços, limites e desafios deste processo, tomando por base o ponto de vista de alguns autores como Maia (2000), Maciel (2005), Menescal (1996), Gohn (1997), Landim (1993), Teixeira (2002), Dagnino (2002), Molina (2003), Somarriba (2002) e Saz-Carranza (2007).

Pesquisadores e cientistas da área econômica consideram as ONGs como uma compensação para suprir determinadas necessidades da sociedade, considerando a deficiência do Estado e do mercado em supri-las (MENESCAL, 1996, p. 24). De acordo com esta argumentação, as ONGs surgem como

organizações que podem ser mais bem sucedidas na solução de problemas sociais. E que, muitas vezes, suprem a sociedade de determinados bens e serviços que deveriam ser supridos pelo Estado.

Para Gohn (1997), *"movimentos e ONGs cidadãos têm se revelado estruturas capazes de desempenhar papéis que as estruturas formais, substantivas, não têm conseguido exercer enquanto estruturas estatais, oficiais, criadas com o objetivo e o fim de atender a área social"* (GOHN, 1997, p. 303).

As características que se constituem em fontes potenciais de vantagem para as ONGs são, segundo Maia (2000): o trabalho em comunidades pobres e em áreas remotas, com poucos recursos e infra-estrutura. Por atuarem nestas comunidades, são capazes de identificar, com alguma facilidade, necessidades locais. Além disso, as ONGs operam com baixos custos e são melhor equipadas para promover a participação efetiva dos beneficiários, fortalecem instituições locais e são organizações flexíveis.

Em conformidade com esta argumentação, Teixeira (2002) destaca que as vantagens para atuar junto a organizações da sociedade civil seriam a capacidade que elas têm de *"chegar às comunidades pobres e zonas remotas sem ter grandes gastos, identificar as necessidades locais, incentivar a participação e transferir tecnologia"* (TEIXEIRA, 2002, p. 122).

Complementando esta argumentação, Fowler<sup>51</sup> (1988) citado por Maia (2000), ressalta que:

[...] as vantagens comparativas das ONGs em relação às agências governamentais estariam: a) na qualidade da relação que as ONGs podem estabelecer com os beneficiários de suas ações, pois as ONGs não precisam, necessariamente, estabelecer uma relação de controle e autoridade com os beneficiários de suas ações; e b) na forma como as ONGs podem se estruturar para exercer suas atividades, ou seja, as ONGs não precisam se estruturar ao longo de linhas uniformes e burocráticas. Teoricamente, elas têm flexibilidade de organizar-se para desenvolver atividades resultantes de escolhas próprias. (FOWLER<sup>52</sup>, 1988 *apud* MAIA, 2000, p. 280).

Entretanto, ainda de acordo com o autor supracitado, argumenta-se que é questionável se essas características fornecem uma descrição verdadeira da força relativa das ONGs. São poucos os estudos relacionados às ONGs e sobre sua efetividade como agente do desenvolvimento. Ainda para ele, é difícil distinguir o

<sup>51</sup> Fowler, A. *Non-governmental organizations in Africa: achieving comparative advantage in relief and micro-development*: IDS, 1988.

<sup>52</sup> Idem.

que são os ideais originários das ONGs, o que se constitui apenas em visão otimista das mesmas ou, mesmo, saber o desempenho real de suas atividades. (FOWLER<sup>53</sup>, 1988 *apud* MAIA, 2000).

Para Maia (2000), dadas as características particulares das ONGs, não há garantias automáticas ou *a priori* de que as mesmas sejam eficientes, eficazes, transparentes e *accountable* na gestão e gerência das políticas sociais.

Outras limitações das ONGs apontadas na literatura, segundo Maia (2000), são: a) capacidade limitada de auto-sustentação; b) capacidade limitada de reprodução e expansão de suas experiências que são importantes apenas localmente, com limitado efeito regional e nacional; c) restrita capacidade gerencial e administrativa; d) falta de coordenação e capacidade para programação em contextos ampliados, de nível regional ou setorial (MAIA, 2000).

Do ponto de vista técnico da parceria entre ONGs e poder público na execução de políticas sociais, Teixeira (2002) ressalta que uma das dificuldades apontadas tanto pelos técnicos do setor público como pelas ONGs é a burocracia estatal e os problemas acarretados pelos entraves burocráticos. Um desafio premente e que cria uma condição desigual entre a sociedade civil e o poder público é a falta de conhecimento das equipes técnicas das ONGs sobre a burocracia e a máquina estatal. Este processo exige aprimoramento, qualificação e profissionalização constante das organizações em relação às especificidades da administração pública.

Por parte do Estado ou da administração pública, tem-se também um aprendizado a ser alcançado com a parceria que se relaciona à metodologia de trabalho e à mística própria de algumas organizações não governamentais.

Outra questão levantada pelo autor (Teixeira, 2002) é o domínio de requisitos que nem sempre são entendidos e satisfatoriamente cumpridos pelas ONGs. Ainda há uma divergência de linguagens e de formas de atuação que atrasa e dificulta o processo de construção das políticas e programas.

Uma questão sempre presente na literatura sobre ONGs e sua relação com o Estado é em que medida esta relação implica em co-gestão ou gestão compartilhada ou em transferência e/ou substituição das atribuições e responsabilidades do Estado frente às políticas sociais.

Vários autores salientam o risco de substituição do Estado pelas organizações não governamentais. Para Teixeira (2002), corre-se o risco de, sob a égide da solidariedade, ter como efeito a transferência de responsabilidades para as comunidades, famílias e indivíduos, assim como o desmonte de espaços construídos na interface do Estado com a sociedade.

As ONGs passaram a ser vistas como mais ágeis e eficazes, bem como passíveis de dar legitimidade às políticas governamentais. Nesta mesma linha, Molina (2003) destaca que sob o prisma da eficiência e dado que o Estado se apresentava com baixo desempenho, é que foram sendo geradas as condições para que boa parte dos serviços sociais, ainda que financiados publicamente, começassem a ser oferecidos através de entidades privadas e ONGs. Aparecem com força mecanismos de terceirização.

Dagnino (2002) destaca que, a partir do argumento de que o Estado apresenta recursos escassos, é burocrático e ineficiente, justifica-se a aproximação e o repasse da execução de programas sociais para setores da sociedade considerados qualificados, eficientes e mais próximos do público-alvo dessas políticas.

Maia (2000) afirma que o crescente envolvimento das ONGs na prestação de serviços sociais básicos dissemina uma visão ingênua, que subestima o papel do Estado na prestação daqueles serviços e aponta as ONGs como seu substituto no tocante à implementação de políticas sociais.

Entretanto, para Menescal (1996), as obrigações de implementação de uma política governamental adequada à melhoria das condições de vida da população e criação de condições econômicas e políticas justas não podem ser transferidas para as ONGs, por melhor que seja o trabalho destas organizações.

Cumprе ressaltar que se a inclusão das ONGs na execução da política pública se constituir como ampliação da esfera pública, isto é, como efetivação do conceito de coisa pública e não como substituição das funções e atribuições do Estado pela sociedade civil, possivelmente, ela tende a ser positiva, na medida em que pode implicar no processo de fortalecimento dos atores envolvidos. Para Menescal (1996), as ONGs surgem não como substitutas das ações do Estado, mas como novas instâncias que podem dar contribuições, apresentar propostas e influenciar positivamente as políticas governamentais na busca de mudanças sociais

significativas .

Para tanto, é importante compreender e identificar a forma de parceria ou de cooperação estabelecida entre o poder público e as ONGs. Tomaremos como referência o estudo de Teixeira (2002), que aborda algumas possibilidades de parceria ou de encontros existentes atualmente na gestão pública brasileira e que, segundo a autora, não esgotam as possibilidades de vínculos existentes.

A primeira forma de contato entre Estado e organizações da sociedade civil é menos formal e envolve pressão, monitoramento e crítica por parte das ONGs junto ao Estado ou, em alguns casos, proposição, colaboração e acompanhamento dos órgãos públicos. Teixeira (2002) denomina estas relações como encontro pressão, no qual não há um contrato formal atrelando as organizações a um projeto específico. Para a autora,

[...] a relação com o Estado, quando ocorre um encontro desse tipo, pode ser mais tensa, de oposição declarada ou pode ser uma relação mais cordial, de maior colaboração, com a ONG tentando fazer com que suas propostas e sua forma de conceber determinadas questões possam ser incorporadas às políticas governamentais (TEIXEIRA, 200, p. 110).

Uma segunda forma de parceria entre o poder público e as ONGs destacada por Teixeira (2002) é aquela caracterizada por um serviço prestado pela ONG, no qual a relação ocorre por meio da contratação, pelo Estado, de um serviço específico a ser executado pela entidade. Neste tipo de parceria, as ONGs enviam projetos aos órgãos financiadores e, se aprovados, assina-se um contrato de trabalho ou de prestação de serviços. Esta relação é denominada de encontro de prestação de serviço.

Para Teixeira (2002), nesta forma de parceria, as relações entre ONGs e Estado são distantes, permeadas por cobranças e avaliações ou meramente por relações burocratizadas: projetos enviados pelas ONGs, pareceres enviados pelo

As ONGs filiadas à ABONG parecem não atuar na perspectiva de substituir o Estado, mas, ao contrário, trabalham no sentido de complementar o papel deste último no desenho, implementação, regulação e gestão daquelas políticas. Para elas, o Estado deve cumprir o seu papel de provedor dos serviços e bens públicos. Nesta linha, segue a argumentação do então presidente da ABONG em 1993 (LANDIM, 1993,): "Há todo um questionamento às ONGs no sentido de que, ao menos por realismo político, elas deveriam se voltar para responder mais diretamente às terríveis conseqüências sociais da crise econômica atual. Acho que isso pode ser questionado (...) é completamente inconsistente a idéia de que as ONGs, dada a escala de seus recursos e de sua atuação, têm condições de responder a estes problemas, nesse plano (...) acho que a solução para esse impasse, para o buraco em que a sociedade brasileira está metida, passa por uma redefinição do papel do Estado" (LANDIM 1996, p. 38). Em sua carta de princípios, os associados à ABONG<sup>54</sup> se comprometem, dentre outros a: "afirmar sua autonomia perante o Estado e a sua independência diante dos organismos governamentais, condicionando possíveis parcerias ao seu direito e capacidade de intervir na discussão, formulação e monitoramento de políticas".

órgão governamental, respostas das organizações adequando seus projetos quando necessário, relatórios detalhados. As relações de poder se apresentam bastante assimétricas e podem comprometer a autonomia das ONGs.

O terceiro encontro envolve a consolidação de projeto elaborado conjuntamente entre poder público e ONG. Este encontro é denominado de participativo e o que o caracteriza é o fato de as ONGs participarem da elaboração e da execução dos projetos de maneira efetiva. Neste tipo de encontro, há vínculos formais estabelecidos, acompanhados por um maior compromisso do órgão governamental. Desta forma, as ONGs se apresentam como instâncias que podem dar contribuições, apresentar propostas e influenciar as políticas governamentais na busca de mudanças sociais (MENESCAL, 1996).

Para Maciel (2005), a parceria entre o Estado e o terceiro setor pode se tornar estratégica na promoção da cidadania e do direito, diante do vácuo institucional cronificado pela ausência recorrente do aparelho estatal no que se refere às políticas de inclusão social, desde que assentada no dever do Estado da provisão estatal (MACIEL, 2005).

Nesse contexto, as formas de gestão que possibilitam o aumento do universo dos atores participantes podem contribuir para um melhoramento nas alternativas de intervenção pública e ampliar a relevância da dimensão política. (SOMARRIBA, 2002).

A literatura aposta que o estabelecimento de parcerias pode se apresentar como uma alternativa na viabilização de ações direcionadas ao enfrentamento das questões sociais.

Entretanto, é preciso que a relação de parceria com a transferência de algumas responsabilidades às organizações da sociedade civil tenha regras claras, pré-estabelecidas. Para esta forma de gestão pública, segundo Veiga; Costa; Carneiro (2001)<sup>55</sup>, citados por Maciel (2005):

[...] é imperativo institucionalizar regras e procedimentos diante de ações voluntaristas, fragmentadas e com baixo grau de planejamento, introduzindo procedimentos de coordenação e fiscalização que viabilizem a complementaridade das ações e a prestação adequada dos serviços, garantindo o seu fortalecimento e continuidade e promovendo avaliações sistemáticas para aferir a eficácia de programas e projetos em

Veiga, Laura da. Costa, Bruno L. Diniz. Carneiro, Carla B. Ladeira. Os desafios da inclusão social: programas de assistência social para a infância e juventude vulnerabilizada na administração municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte, abril de 2001.

execução (VEIGA; COSTA; CARNEIRO, 2001, p. 25-26 *apud* MACIEL, 2005).

Para Saz-Carranza, abordando as relações entre distintos setores (público e social), *"un aspecto clave es entender mejor como colaboran los diferentes sectores, sistemas, actores y como colectivamente hacen viable una sociedad próspera"* (Saz-Carranza, 2007 p. 1).

Desta forma, a autora destaca que as relações podem ser de três tipos: coordenação, cooperação e colaboração. A coordenação é a forma mais simples de interação e neste tipo de relação, há apenas um fluxo de informações. Na cooperação, há também fluxos de outros recursos. E nas relações que implicam em colaboração, há o compartilhamento de objetivos comuns. Neste tipo de relação, as duas ou mais partes intercambiam informações, recursos e coordenam atividades para alcançar conjuntamente um objetivo. Parcerias, (ou encontros participativos na terminologia de Teixeira) nesse sentido, seriam uma forma de ação colaborativa.

Além do tipo de relação, Saz-Carranza (2007) ressalta a importância de se analisar em qual ponto do ciclo do serviço público se dá a relação. A relação de parceria ou *intersetorial*<sup>56</sup> como define a autora, pode se dar na identificação de um problema e na formulação de soluções, no planejamento da política, programa ou projeto, na execução e produção da política ou nos resultados da política.

Um outro aspecto relevante abordado pela autora é a relação em si. Ou seja, em que fase do processo temporal a relação de parceria se encontra, as interfaces e interações existentes, que possibilitam perceber o grau de flexibilidade ou de rigidez da relação e os *recursos*<sup>57</sup> destinados por cada instituição, bem como os objetivos e metas envolvidos na relação de parceria. Somados os recursos com a interface de gestão, determina-se por quem e como as decisões são tomadas e isto está diretamente ligado às relações de poder.

Por fim, um último aspecto importante para a análise das relações de parceria são os resultados alcançados, ou seja, o benefício para o ator participante na relação deve ser superior ao que obteria sem a parceria, sem a colaboração e estes resultados devem estender-se para a coletividade, além dos beneficiários da referida política. Para fins deste estudo, não serão analisados os resultados.

<sup>56</sup> Para o autor, a relação intersetorial refere-se aos três setores: governo, lucrativo/privado e social/terceiro setor.  
<sup>57</sup> Por recursos entende-se todos os recursos aportados pelas organizações envolvidas, desde os recursos humanos, financeiros, tecnológicos até recursos intangíveis como reputação, informação ou habilidades (Saz-Carranza, 2007).

Esse referencial teórico traz alguns elementos importantes para a análise empírica deste estudo. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, que foi uma importante conquista da sociedade civil organizada no país, tem início um processo de implantação da democracia participativa, por meio de instrumentos diretos de participação da sociedade civil na construção de políticas públicas. Outra inovação que se faz presente na gestão pública a partir da Constituição e, também, a partir de um contexto de reforma do Estado, foi a ampliação dos mecanismos de parceria entre organizações não governamentais e poder público na gestão e execução de políticas e programas.

Estes novos instrumentos de gestão podem representar bons elementos de ampliação da esfera pública, como podem, também, representar uma forma de o Estado se afastar da responsabilidade pela execução de políticas sociais. E isto, claro, depende da forma como as relações tanto de participação como de parceria são estabelecidas entre os diversos atores sociais.

No próximo capítulo, daremos início à análise empírica deste estudo, por meio da apresentação do Programa de Segurança Alimentar em Acampamentos e Pré-assentamentos da reforma agrária do Estado de Minas Gerais - **PSA/MG**, programa este que traz elementos de participação dos movimentos sociais de luta pela terra em seu formato e de parceria entre ONG e poder público em sua execução.

## **CAPÍTULO 3 - O PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ACAMPAMENTOS E PRÉ-ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA DE MINAS GERAIS - PS A/MG**

Este capítulo pretende apresentar o Programa de Segurança Alimentar em acampamentos e pré-assentamentos da reforma agrária de Minas Gerais - PSA/MG. Este programa iniciou-se no ano de 2000 no estado de Minas Gerais por meio da articulação de vários atores ligados à política de segurança alimentar e à questão agrária em Minas Gerais, que conseguiram incluir essas questões na agenda pública mineira. O Programa constitui uma inovação do ponto de vista de políticas públicas concebidas em parceria entre o poder público e organizações da sociedade civil, tendo a participação dos principais atores da reforma agrária no estado: os movimentos sociais de luta pela terra. Desta forma, pode-se considerar que o PS A é um bom objeto, um laboratório importante para se analisar as questões estudadas no referencial teórico, a participação da sociedade civil na gestão pública por meio de diversos mecanismos, dentre eles fóruns de discussão de políticas e programas e a parceria na execução de programas públicos.

A primeira seção deste capítulo pretende realizar uma breve contextualização sobre a questão agrária no Brasil e em Minas Gerais, trazendo alguns dados importantes para o estudo. Na segunda seção, tem-se um resgate do contexto político-institucional que deu origem ao Programa. A terceira seção apresenta o PSA, seus objetivos, metodologia, principais atores e parceiros, a forma como foram realizadas as quatro execuções do Programa e as principais mudanças ocorridas nestas execuções.

### **3.1. Contexto geral sobre a questão agrária no Brasil e em Minas Gerais**

A realidade mostra que, no Brasil, temos uma grave situação de pobreza e vulnerabilidade social<sup>58</sup> à medida que, aproximadamente 46 milhões de pessoas

O conceito inicial de vulnerabilidade social remete-nos ao contexto de economia de mercado, estando esta condição diretamente ligada à qualidade da inserção dos indivíduos no trabalho. Entretanto, somam-se, também, as necessidades básicas insatisfeitas, condições precárias de saúde e nutrição, baixa escolarização, moradias inadequadas, precárias e ilegais localizadas em lugares insalubres e estigmatizados; situações que envolvem violações de direitos e aspectos relacionados a dimensões objetivas e subjetivas tanto materiais quanto relativas a valores e comportamentos. (Bronzo, 2004).

vivem abaixo da linha da pobreza , o equivalente a 23% da população. Destes, mais de 15 milhões de pessoas estão abaixo da linha da indigência, o que representa em torno de 8% da população que não têm recursos suficientes para garantir sua própria alimentação (IPEA<sup>60</sup>, 2006).

Outro grave problema que se reflete nos indicadores sociais brasileiros é a desigualdade social. O Brasil apresenta um quadro histórico de concentração de renda, riqueza e de terra. Dados de 2005 do IBGE mostram que os 10% mais ricos detém 46,7% da renda enquanto os 10% mais pobres se sustentam com apenas 0,5% da renda. Desde 1960, nunca os 10% mais pobres se apropriaram de mais do que 1,2% da renda nacional e nunca os 10% mais ricos se apropriaram de menos de 40% da renda. (Costa, 2004).

Em relação à concentração de terra no Brasil, são menos de 70 mil propriedades com áreas superiores a mil hectares (as médias e grandes propriedades), o que representa 1,6% do total de propriedades do país, no entanto, estas propriedades ocupam uma área de 43,5% da área total cadastrada, restando aos 57,6% que compõem as propriedades com menos de 25 hectares (pequenas propriedades) apenas 6% da área total. (Fonte: cadastro do INCRA 2003).

Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e do Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER-MG, em junho de 2007 existem em Minas Gerais, 16.166 famílias acampadas, 13.927 (treze mil, novecentas e vinte e sete) famílias assentadas, sendo que destas últimas, 982 famílias são pré-assentadas<sup>61</sup>, ou seja, ainda não acessaram nenhum tipo de recurso do Programa Nacional de Reforma Agrária, o que corresponde a, aproximadamente, 80.000 pessoas aguardando pelo processo de assentamento.

Estas famílias estão distribuídas em 227 assentamentos, sendo 19 pré-assentamentos, localizados em 99 municípios mineiros. Em média, as famílias permanecem de 4 a 5 anos em situação de completa precariedade, debaixo de lona, sem água potável e alimentação adequada, energia elétrica ou saneamento, na

A linha da pobreza é definida tendo como base o custo de uma cesta básica de alimentos que cubra as necessidades nutricionais da população, agregando a esse valor os recursos necessários para satisfazer as necessidades básicas não alimentícias como habitação, vestuário, saúde (medicamentos) e cuidados pessoais, transporte, entre outros. (Bronzo, 2004).

<sup>60</sup> [www.ipea.org.br](http://www.ipea.org.br)

<sup>61</sup> O Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária - INCRA não trabalha com o termo **pré-assentamento**. Esta categoria foi criada pelos próprios movimentos sociais de luta pela terra e adotada pelo Programa de Segurança Alimentar - PSA.

maioria das vezes em beiras de estradas. A única ação governamental prevista para a totalidade desta população<sup>62</sup> é a distribuição de 10.242 cestas básicas. Esta distribuição deveria ser mensal, mas, segundo informação dos movimentos sociais de luta pela terra, em geral, há atrasos na distribuição e as cestas são distribuídas a cada dois ou três meses e o número de cestas não atinge a totalidade das famílias acampadas.

Não existem pesquisas que indiquem a origem destas famílias, mas, segundo os movimentos sociais de luta pela terra<sup>63</sup>, em Minas Gerais, a origem predominante é de trabalhadores rurais assalariados sazonais do plantio e colheita das grandes lavouras e monoculturas como cana de açúcar, café, milho, também os posseiros, meeiros, arrendatários, pessoas com origem rural e que sonham em ter uma terra própria para plantar.

Muitas destas famílias já haviam migrado para as cidades por falta de condições de permanência no campo (terra, trabalho precário, distância das cidades para garantir o estudo dos filhos, esperança na oportunidade proporcionada pela "cidade grande" etc.) e não encontram condições adequadas de vida na cidade e sonham em voltar para a área rural. Esta realidade se faz presente principalmente nos acampamentos localizados em áreas urbanas como o entorno de Belo Horizonte e de outros municípios de maior porte.

Ainda segundo os movimentos sociais de luta pela terra, as famílias vão para o acampamento com a consciência de que poderão permanecer por longos períodos (4 a 5 anos em média) em condições subumanas de vida, vivendo em barracos de lona, sem alimentos regulares para a família e sem renda. A decisão de acampar é tomada, principalmente, pelo sonho de ter o espaço próprio, um pedaço de terra para viver, uma vez que as famílias acampadas são assentadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária e, depois de assentadas, passam a ter seus próprios lotes de terra, créditos para subsídio alimentar e construção de moradia, bem como o crédito da linha A do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Como será visto ao longo deste capítulo, o Programa de Segurança Alimentar em acampamentos e pré-assentamentos da reforma agrária - PSA atua com este público, mas não atinge a totalidade das famílias acampadas da reforma agrária.

Para o presente estudo, foram entrevistados alguns movimentos sociais de luta pela terra no estado de Minas Gerais: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG, o Movimento Terra, Trabalho e Liberdade - MTL, a Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de Minas Gerais - FETRAF-MG e o Movimento Popular pela Reforma Agrária - MPRA.

- (PRONAF), que é um crédito reembolsável para investimento em atividades agrícolas/agropecuárias<sup>64</sup>.

Há um processo de mobilização e conscientização das famílias feito pelos movimentos sociais sobre a situação de exploração e espoliação em que vivem e a possibilidade de uma vida melhor que representa a luta pela reforma agrária.

São escassas as informações disponíveis sobre os territórios de acampamentos de reforma agrária no Brasil e em Minas Gerais, inclusive no que se refere à situação de insegurança alimentar das famílias. O que se percebe é que as famílias acampadas têm acesso precário aos bens públicos, talvez pelo fato de viverem uma situação "temporária" ou "provisória". Não há políticas de habitação, trabalho, educação, meio ambiente e saneamento etc. Os acampamentos são territórios de pobreza e privações, constituem-se em áreas não regularizadas que recebem apoio pontual do poder público na distribuição de cestas básicas e dos movimentos sociais de luta pela terra, que organizam as famílias e de algumas Organizações Não Governamentais<sup>65</sup>, que apóiam a luta pela reforma agrária.

A falta de políticas públicas nesses territórios se dá, essencialmente, pela inacessibilidade a terra regularizada, ou seja, as famílias ocuparam propriedades privadas que não cumprem sua função social<sup>66</sup> e sua situação, até que elas sejam assentadas, é irregular do ponto de vista legal. Devido a isto, os acampamentos não são reconhecidos como territórios legítimos para intervenção e para a implementação de políticas públicas. Esse fato pode explicar a ausência de intervenção pública nesses territórios.

A vulnerabilidade a que as famílias ficam submetidas, durante um período longo, pode gerar, como ocorre de fato, a perda da auto-estima e afetar outras dimensões subjetivas como a expectativa de futuro e da dimensão política da luta por direitos. Desta forma, pode acontecer um processo de desmobilização

<sup>64</sup> Após assentadas e concluído o parcelamento dos lotes, bem como definida a área de reserva legal junto ao Instituto Estadual de Florestas, as famílias recebem o crédito instalação. Este crédito permite o suporte inicial aos assentados e deve garantir a segurança alimentar das famílias assentadas. O crédito instalação se subdivide em: apoio inicial no valor de R\$2.400,00, aquisição de materiais de construção no valor de R\$5.000,00, fomento: R\$2.400,00. Além do crédito instalação, as famílias podem ampliar a sua capacidade de produção acessando a linha A do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que deve ser reembolsada. Trata-se de um recurso para investimento destinado à estruturação das unidades produtivas das famílias. A família poderá financiar o limite de até R\$ 16,5 mil, mais R\$ 1,5 mil para assistência técnica. No total são até R\$ 18 mil com juros de 1,15% ao ano. O prazo para pagamento é de até dez anos com três ou cinco anos para começar a pagar o financiamento, conforme o projeto produtivo apontar. (Fonte: INCRA-MG, 2006).

São exemplos de Organizações Não Governamentais que atuam com a questão agrária em Minas Gerais a *Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais*, a *Comissão Pastoral da Terra - CPT*, a *Rede Nacional de Advogados Populares do Brasil - RENAP*, dentre outras.

<sup>66</sup> Artigo 184 a 186 da Constituição Federal de 1988.

organizacional e da luta pela terra, ou seja, as famílias poderão desistir de lutar pelo seu sonho da reforma agrária e somarem-se ao contingente de desempregados, favelizados, marginalizados.

O Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em acampamentos e pré-assentamentos de reforma agrária do estado de Minas Gerais - **PSA/MG**, objeto deste estudo, atua justamente com as famílias acampadas e pré-assentadas com ações de garantia da produção e alimentação destas famílias, bem como com momentos de formação e ações educativas.

### 3.2 - Contexto político-institucional que deu origem ao PSA/MG

Na década de 90 no Brasil, houve uma ampla mobilização e articulação em torno do tema da segurança alimentar<sup>67</sup>. Esta articulação possibilitou avanços consideráveis nos anos de 1993 e 1994, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, mas que foi extinto com a mudança de gestão do país, em 1995.

Um grupo de pessoas de várias instituições, partidos, movimentos que liderava o processo de mobilização continuou atuante e, em 1998, criou o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar - **FBSAN**<sup>68</sup>. Este Fórum apresentou aos governadores eleitos no final daquele ano a proposta de criação de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar para implementação de políticas referentes a esta área em seus estados.

Em Minas Gerais, no ano de 1999, a proposta de criar um Conselho de Segurança Alimentar foi aceita pelo governador eleito, **Itamar Franco**, que convidou, a pedido do Fórum Brasileiro, **Dom Mauro Morelli**<sup>69</sup> para presidir o Conselho. Neste mesmo ano, foi criado em Minas Gerais o Fórum Mineiro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - **FMSANS**.

<sup>67</sup> Por segurança alimentar entende-se a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (Conceito construído na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada em Recife, em março de 2004).

<sup>68</sup> O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar é uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da segurança alimentar e nutricional. Fonte: [www.fbsan.org.br](http://www.fbsan.org.br)

<sup>69</sup> Dom Mauro Morelli é presidente do Consea-MG até os dias de hoje. É promotor de alimentação e nutrição do Comitê Permanente da Organização das Nações Unidas - ONU. Ao lado de Hebert de Souza, o Betinho, conduziu a campanha Ação da Cidadania, contra a fome, a miséria e pela vida. Foi presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar nos anos de 1993 e 1994.

O CONSEA-MG foi criado por decreto para articular a política de Segurança Alimentar em Minas Gerais. Inovou em sua composição por adotar a proporcionalidade de 1/3 de representantes governamentais e 2/3 de representantes da sociedade civil, estes últimos indicados pelo Fórum Mineiro de Segurança Alimentar<sup>71</sup>.

Além do funcionamento do Conselho com seus representantes da sociedade civil e do poder público, foi criado um Fórum Técnico Institucional com membros dos diversos órgãos públicos estaduais. Este Fórum teve como objetivo identificar os programas e projetos existentes na área de segurança alimentar. Foram identificados 112 projetos, programas e ações, divididos em quatro eixos prioritários<sup>72</sup>, sendo um deles, o apoio à reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar. Neste eixo, foram identificados os programas do Instituto de Terras para a população acampada e assentada da reforma agrária.

Para Lage (2004), "*o levantamento dos 112 projetos permitiu a constatação de que a reforma agrária precisava passar a ser vista como parte da solução do problema causado pela exclusão social, que tem a fome e a desesperança como seus efeitos mais perversos. Mais qual a ligação entre segurança alimentar e reforma agrária?*" (LAGE,2004, p. 53).

No ano 2000, o Fórum Técnico Institucional priorizou 18 ações das 112 elencadas anteriormente e essas ações deram origem ao Plano "Dignidade e Vida", que foi o primeiro plano estadual de Segurança Alimentar e Nutricional em Minas Gerais. Foram mantidos os quatro eixos citados anteriormente e, no eixo II, apoio à reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar, um dos programas prioritários apoiados pelo CONSEA foi o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em assentamentos de reforma agrária (este era o nome do PSA à época).

Decreto 40.324 de 23 de março de 1999 criou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado de Minas Gerais, tendo sido substituído posteriormente pela Lei Delegada 95 de janeiro de 2003 e pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar do Estado de Minas Gerais - Lei 15.962/06 que cria o Sistema de Segurança Alimentar no estado.

<sup>71</sup> A sociedade civil do CONSEA-MG em 1999 era composta pela *Cáritas* Minas Gerais, FETAEMG, MST, CUT, OAB, Pastoral da Criança, Pão Forte/UFMG, Restaurante Popular, Conselho Municipal de Assistência Social, Comitê Cidadania da Caixa Econômica Federal, Comitê Cidadania do Banco do Brasil, Rede de Intercâmbio e Tecnologias Alternativas, Grupo Especial de Acesso à Terra - GEAT, Centro de Agricultura Tamanduá, Centro de Tecnologia Alternativa da Zona da Mata, Conselho Regional de Serviço Social, Associação Brasileira de Nutrição, Associação Mineira de Nutrição, Ação da Cidadania.

<sup>72</sup> Eixos do Plano Dignidade e Vida: Combate à desnutrição **materno-infantil**; apoio à reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar; habitação, saneamento e meio ambiente; apoio à geração de emprego e renda.

Com base na identificação da necessidade de se fortalecer ações referentes à questão agrária no estado, inclusive pela demanda dos movimentos sociais de luta pela terra membros do CONSEA-MG, foi criada a Superintendência Geral Fundiária para tratar de assuntos agrários no estado, como será visto posteriormente nesta seção. Lage (2004) destaca que:

[...] o fato de saber que a condução da política de distribuição de terras é da alçada do Governo Federal não foi empecilho para que o CONSEA-MG desenvolvesse esforços no sentido de que o Governo do Estado agisse, de forma supletiva, em relação a essa questão. Por insistência do Conselho, o Executivo enviou à Assembléia Legislativa projeto de Lei criando o Instituto de Terras de Minas Gerais. Inicialmente atuando como superintendência da Secretaria de Estado de Planejamento. (LAGE, 2004, p. 4).

Especificamente no que se refere ao contexto institucional de criação do Instituto de Terras, cabe um breve resgate da origem deste órgão. Para isso é preciso voltar no tempo e recuperar, ainda que brevemente, o histórico das instituições encarregadas da política agrária em MG. O primeiro órgão responsável pelas ações na área agrária em Minas Gerais foi a Fundação Rural Mineira/RURALMINAS<sup>73</sup>, criada em 1966 com o objetivo de promover a colonização e o desenvolvimento agrário no estado de Minas Gerais.

Até o ano 2000, a Ruralminas foi o órgão responsável pela questão agrária e fundiária em Minas Gerais. Naquele ano, a estrutura fundiária do órgão foi incorporada ao Instituto de Terras, órgão criado especificamente para tratar de assuntos agrários no estado.

O processo de inclusão da questão agrária na agenda pública estadual em Minas Gerais tem início em meados da década de 90, na gestão estadual 1995-1998, com a criação da Comissão Operacional de Reforma Agrária - CORA, vinculada à Secretária de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN, para tratar especificamente da questão agrária no estado. Esta comissão foi criada a partir da decisão do Governo Federal de descentralizar a Política Nacional de Reforma Agrária para estados e municípios, o que demandaria uma estrutura, ainda que mínima, que pudesse lidar com a questão agrária no estado. Desta forma, ainda que de modo bem restrito, houve um processo de inclusão da questão agrária na agenda pública estadual.

A Ruralminas foi criada pela lei número 4.278 de 21 de novembro de 1966.

Na gestão seguinte (1999-2002), a CORA foi substituída pelo Grupo Especial de Acesso à Terra - GEAT, que, como a Comissão anterior, não tinha uma estrutura formal, mas se constituía em um grupo de profissionais ligados à questão agrária nomeados para atuar com as ações agrárias no estado, mas que tiveram suas atividades restritas devido à falta de estrutura para o trabalho, como equipamentos e recursos humanos.

Em 2000, por meio da Lei 13.468/00 que criou o Instituto de Terras como superintendência Geral Fundiária - SUGEF - da Secretaria de Estado de Planejamento, a diretoria de assuntos fundiários da RURALMINAS foi extinta e passou a integrar a diretoria fundiária do ITER, tendo sido transferidas as atribuições, os servidores e a estrutura informacional da RURALMINAS.

A SUGEF/ITER atuava em conflitos fundiários, na regularização da propriedade da terra para pequenos posseiros, por meio da titulação destes posseiros e, também, em áreas de assentamentos e acampamentos de reforma agrária do estado com ações complementares às do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Ou seja, cabiam à SUGEF ações para consolidação e desenvolvimento dos assentamentos já constituídos pelo INCRA, bem como ações em áreas que ainda não eram atendidas pelo Instituto, como os acampamentos e pré-assentamentos.

Por ter atribuições tão específicas e complexas e nada relacionadas à área meio do Planejamento, Secretaria a qual pertencia, a SUGEF, a partir de articulações dos gestores, bem como da demanda dos movimentos sociais, foi substituída por uma autarquia, o que pressupunha maior autonomia financeira, jurídica e administrativa. A autarquia ITER foi aprovada na Assembléia Legislativa e criada em 2001, vinculada, ainda, à SEPLAN, por meio da Lei 14.084 de 06 de dezembro de 2001.

Constitui missão do ITER *"a democratização do acesso à terra, a mediação e prevenção de conflitos que envolvam a posse e uso da terra, a promoção de ações de recuperação e redestinação das terras devolutas e a promoção de iniciativas que assegurem o desenvolvimento sustentável dos assentamentos"* (PSA 2000-2003).

O ITER tem por finalidade planejar, coordenar e executar a política agrária e fundiária do Estado, por meio da promoção de ações destinadas à democratização do acesso e à fixação do homem à terra, de acordo com as diretrizes do

desenvolvimento sustentável e do Governo do Estado (Art. 2 - Capítulo II - Lei Delegada 107 de 29 de janeiro de 2003).

Na gestão seguinte (2003-2006), foi criada a Secretaria Extraordinária para Assuntos da Reforma Agrária - SEARA<sup>74</sup> e o ITER tornou-se vinculado a esta Secretaria, através da Lei Delegada 107 de 29 de janeiro de 2003.

Na seção seguinte será apresentado o Programa de Segurança Alimentar em Acampamentos e Pré-assentamentos de reforma agrária de Minas Gerais - o PSA-MG.

### 3.3. O PSA e seus parceiros

Pode-se perceber que a força política dos movimentos sociais de luta pela terra em Minas Gerais e sua atuação no CONSEA-MG, somada a um contexto político favorável, possibilitaram a inclusão da questão agrária na agenda pública mineira a partir de 1999.

Importantes conquistas e avanços foram alcançados neste período. E neste processo, há que se considerar o perfil de alguns dirigentes políticos tanto da segurança alimentar quanto da reforma agrária com trajetória de compromisso e atuação junto aos movimentos de luta pela terra, seja em gestões públicas, organizações não governamentais e na Igreja e a sensibilidade do então governador para a questão.

O PSA é um programa que se propõe a desenvolver ações que diminuam a situação de vulnerabilidade em que se encontram as famílias acampadas e pré-assentadas da reforma agrária no estado de Minas Gerais, por meio da implantação de áreas coletivas para auto-abastecimento alimentar e nutricional. Para tanto, apóia-se no desenvolvimento de atividades educativas que dêem sustento à segurança alimentar e nutricional, incentivando o auto-abastecimento alimentar familiar. Essa intervenção objetiva minimizar a dependência das famílias acampadas/pré-assentadas em relação às cestas básicas, à proporção que sejam estruturados sistemas de auto-abastecimento, comercialização de excedentes em feiras comunitárias (o que complementa o consumo familiar e de grupos

comunitários) e a soberania na produção de sementes. Na seção 3.4 faremos uma apresentação detalhada do Programa.

O contexto de criação do PSA foi muito mais amplo do que apenas um diagnóstico técnico da situação em que as famílias acampadas e assentadas se encontravam naquele período. Foi um contexto de força política em que os movimentos sociais de luta pela terra tiveram um importante papel.

Entretanto, há que se considerar, também, o diagnóstico técnico da situação em que se encontravam as famílias no estado. Em fevereiro de 1999, a equipe do GEAT coletou informações junto ao INCRA sobre a situação agrária no estado de Minas Gerais. Naquele período, havia 119 projetos de assentamentos já criados e 60 acampamentos, considerados áreas de conflitos pela posse da terra. Dos projetos existentes, apenas 46% possuíam água em reservatórios, 6% tinham área irrigada, 15% com energia elétrica nas casas e somente 10% com água nas torneiras das moradias. A assistência para plantio era restrita a poucas famílias e não garantia a sobrevivência de todos os assentados (PSA, 2000-2003).

Dos 119 projetos de assentamentos existentes, 63 encontravam-se imitados na posse<sup>75</sup> e sem parcelamento<sup>76</sup> e, conseqüentemente, sem receber os créditos provenientes do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA. Nos acampamentos, a distribuição de cestas básicas também não atendia a todas as famílias e não era regular (PSA, 2000-2003).

Para as famílias que se encontravam nessas condições, isto é, assentadas e sem terem seus lotes parcelados e sem receberem os créditos do Programa Nacional de Reforma Agrária é que foi criado o PSA, conforme será apresentado nas seções seguintes.

O PSA foi construído pelo Instituto de Terras em parceria com a Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais com o apoio dos movimentos sociais de luta pela terra. De 2000 a 2005, a execução do Programa foi realizada pela Cáritas e, a partir de 2007, a execução e a gestão estão a cargo do Instituto de Terras.

A partir de 2003, um parceiro novo e importante se integrou ao PSA. Em nível federal, a gestão 2003-2006 criou o Ministério Extraordinário de Segurança

Os assentamentos imitados na posse são aqueles já instituídos pelo INCRA e que aguardam a elaboração do plano de desenvolvimento dos assentamentos e o recebimento dos créditos.

O parcelamento é o processo de divisão dos lotes para cada família e é anterior à distribuição dos créditos iniciais pelo INCRA. Naquele período (1999 a 2001), as famílias eram assentadas, mas o parcelamento e o recebimento dos créditos ocorriam, aproximadamente, um ano após o assentamento das famílias.

Alimentar e Combate à Fome - MESA que se tornou Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS - no ano de 2004. Este Ministério incluiu a política de segurança alimentar na agenda pública nacional, por meio de diversas ações articuladas em torno do Programa Fome Zero.

O MDS vem atuando por meio de políticas de parceria com o governo do estado. O Ministério aportou recursos financeiros para a execução de programas voltados à segurança alimentar no estado, como o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em acampamentos e pré-assentamentos de reforma agrária - PSA. Há que se considerar, entretanto, que o dirigente do MDS à frente da política de apoio à segurança alimentar nos estados foi um dos criadores do PSA em Minas Gerais, no ano 2000. Ou seja, já havia um conhecimento prévio do Programa, de suas características e do seu potencial inovador, por isso, o PSA tem tido apoio financeiro do MDS e foi ampliado para os estados da Bahia, Sergipe e Pernambuco em parceria com os governos desses estados.

O Programa vem sendo realizado desde o ano 2000, completando, portanto, sete anos de execução. Entretanto, as execuções do PSA não são ininterruptas e há grande descontinuidade de uma execução para outra e uma grande pressão dos movimentos de luta pela terra para garantir a continuidade do Programa em todo esse tempo.

Como já foi visto, nesse período já se constituía no estado mineiro um processo de articulação em torno das ações com as famílias acampadas e assentadas da reforma agrária. Articulações que, ao priorizarem a segurança alimentar, criaram espaços fortalecedores das formas organizativas e produtivas dos grupos atingidos. O Governo do Estado, por intermédio do Instituto de Terras - ITER e a Caritas Brasileira Regional Minas Gerais foram os responsáveis pela gestão, execução, acompanhamento e monitoramento do programa naquele momento.

O contexto interno ao ITER que deu origem à parceria com a Caritas Brasileira - Regional Minas Gerais na execução do PSA, segundo o então Diretor Geral do ITER em 2000, foi a falta de estrutura física e recursos humanos adequados e suficientes para a execução de um Programa que se propunha a atender a 4.000 mil famílias em 63 áreas (acampamentos e pré-assentamentos) no estado. Além disso, a equipe gestora do ITER à época apresentava história de militância e atuação profissional em ONGs e, por isso, acreditava na maior eficiência destas Organizações Não Governamentais na execução de programas públicos.

#### a) Breve trajetória da Cáritas no Brasil e em Minas Gerais

A Cáritas é uma instituição da Igreja Católica de âmbito internacional. Faz parte da Rede Caritas Internationalis, rede da Igreja Católica de atuação social composta por 162 organizações presentes em 194 países e territórios, com sede em Roma. Como Organismo da CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - foi criada, no Brasil, em 12 de novembro de 1956 e é reconhecida como de utilidade pública federal. Atua numa perspectiva ecumênica, estabelecendo parcerias com organismos nacionais e internacionais pelo resgate dos direitos humanos.

A criação da Cáritas no Brasil coincide com o período de criação de outros organismos da Igreja Católica como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB em 1952 e o Conselho Episcopal Latino-americano, em 1955. Para Dom Luiz Demétrio Valentini, presidente da Cáritas Brasileira, esse foi o contexto de nascimento da Cáritas no Brasil: *"no bojo de generosas intenções que envolviam a Igreja no Brasil e em nosso continente, com o desafio de se articular melhor para o cumprimento de sua missão de dar respostas adequadas ao tamanho dos desafios que se apresentavam"*.

O início da Cáritas Brasileira foi organizado por Dom Hélder Câmara, então presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. A entidade nasceu com objetivos de articular, em plano nacional, todas as obras sociais católicas ou de inspiração católica e planejar, executar e fiscalizar a distribuição de donativos do povo norte-americano ao povo brasileiro, através da CNBB.

A entidade nasceu com este espírito de distribuição dos donativos recebidos dos Estados Unidos, que após a Segunda Guerra Mundial, havia criado uma Lei Pública, a Lei 480, chamada de Alimentos para a Paz, para distribuição de alimentos para o mundo, em particular para a América Latina.

A partir de 1957, o trabalho de distribuição de alimentos começa a ser desenvolvido em todas as regiões do Brasil por meio de dioceses e paróquias. São criados os primeiros escritórios regionais da Cáritas. Foram criadas dez regionais, considerando o acesso portuário, Manaus (AM), Belém (PA), São Luis (MA), Natal (RN), Fortaleza (CE), Recife (PE), Salvador (BA), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS).

<sup>77</sup> As informações sobre a Cáritas foram obtidas no documento Revista Especial da Cáritas Brasileira 50 anos - Solidariedade pela vida. Edição Especial. 2006.

O programa de alimentos no Brasil durou até 1974 e, desde o seu início, foi muito contestado, inclusive dentro da própria igreja, pela Juventude Agrária Católica, pela Juventude Universitária Católica e pela Ação Católica Especializada. Segundo Ivo Poletto, assessor da Cáritas, para essas entidades, *“o trabalho pastoral deveria ampliar a conscientização do povo e sua organização para aprofundar a autonomia do país”*.

Desta forma, a Cáritas Brasileira passa a apostar na organização da comunidade local e a capacitar para a promoção humana, decisão que foi ratificada no terceiro Encontro Nacional da entidade, realizado em 1963, bem como foi fruto do debate que ocorria na sociedade no começo da década de 60 e do contexto internacional de renovação da Igreja ocorrido por meio do Concílio Vaticano II, em 1962, seguido da Conferência de Medellín, em 1968<sup>78</sup>, que, dentre suas conclusões destaca que *“a Cáritas é um organismo da Igreja e não será somente uma instituição de beneficência, mas deve inserir-se mais operativamente no processo de desenvolvimento da América Latina, como uma instituição verdadeiramente promocional”*.

Em 1966 a Cáritas passou a ser uma entidade jurídica autônoma ligada à Conferência Nacional de Ação Social da CNBB. Houve um crescente fortalecimento do trabalho na direção da promoção humana e uma redução do volume de doações de alimentos. Em 1974, os Estados Unidos extinguiram o programa de alimentos no Brasil, devido ao aumento da produção agrícola no país. A extinção do programa de alimentos foi um dos momentos mais críticos da entidade. Muitas Cáritas Diocesanas e regionais quase desapareceram. A instituição enfrentou problemas financeiros. A circular institucional datada de 22 de março de 1976 revela as dificuldades daquele momento:

[...] o escritório nacional tinha atividades consideráveis quando havia o programa de alimentos. Quando este terminou, o

O Concílio Vaticano II foi anunciado pelo Papa João XXIII em 1959, mas o início de suas atividades ocorreu em 1962 e teve seus trabalhos se prolongado até dezembro de 1965. e teve por objetivo a atualização da Igreja, sua renovação interna e seu novo relacionamento com o mundo. A Igreja se tornou mais democrática, os padres puderam defender os direitos dos pobres com mais liberdade e as missas começaram a ser celebradas na língua própria de cada país. Já presente no Concílio Vaticano II, a perspectiva da caridade libertadora é consagrada na Conferência de Medellín em 1968. Esta última foi uma abertura ao conceito de libertação e serviu de inspiração para a Teologia da Libertação. Ainda em Medellín, as Comunidades Cristãs de Base passam a ser denominadas de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). A Conferência de Medellín consistiu em um ponto de partida para uma nova etapa da vida da Igreja: a opção preferencial pelos pobres. Foram criados vários serviços pastorais como a Comissão Brasileira de Justiça e Paz, Comissões de Direitos Humanos, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Comissão de Pastoral Operária, Comissão de Refugiados e Conselho Indigenista Missionário (CIMI) para atender aos desafios colocados pela Conferência de que a América Latina tinha que ser analisada a partir de sua realidade política, social e econômica para que pudesse se desenvolver.

trabalho foi sensivelmente reduzido. Sua manutenção era proporcionada principalmente pelas taxas de filiação das **Cáritas** Diocesanas ou prelatícias. Com o fim do programa de alimentos, estas também cessaram, existindo poucas perspectivas de outros recursos (CARITAS, 2006).

Aquele era um período de autoritarismo no país e, enquanto a Igreja se abria para o povo, os conflitos entre a Igreja e o Estado aumentaram e padres, bispos, religiosos e várias organizações ligadas à Igreja tornaram-se vítimas do regime militar.

Assim como as outras organizações ligadas à Igreja Católica, a **Cáritas** Brasileira e seus membros tiveram seus encontros e reuniões monitorados pela ditadura. Consta do anexo 01 desta dissertação cópia do documento do Serviço Nacional de Informações (SNI), datado de 1990, que revela que a entidade continuava sendo monitorada pelo Serviço mesmo após o regime militar. Nesse documento, o SNI vincula as atividades da **Cáritas** Brasileira com organizações comunistas revolucionárias.

Na década de 80, surgem novas perspectivas políticas para o país e o Brasil dava os primeiros passos para a democratização. Durante a VII Assembléia Geral da **Cáritas**, realizada em 1986 em Salvador, decide-se que *“a entidade intensificará seu apoio às organizações e movimentos populares, se preocupando também em como contribuir para uma educação política permanente e influenciando no processo constituinte”*.

O I Congresso Nacional da **Cáritas** Brasileira aconteceu em Fortaleza, paralelamente à 12ª Assembléia Geral. Nesta Assembléia, a entidade definiu sua nova missão:

[...] promover e animar o serviço da solidariedade ecumênica libertadora, participar da defesa da vida, da organização popular e da construção de um projeto de sociedade a partir dos (as) excluídos (as), contribuindo para a conquista da cidadania plena para todas as pessoas, a caminho do Reino de Deus (CARITAS, 2006).

Além disso, foram definidas, também, sete linhas de ação para a instituição, ancoradas na ação política e na prática de cidadania. Dentre elas, *“mobilizar a sociedade, junto com outras entidades e organizações para combater a pobreza, garantir os direitos sociais e as políticas públicas e o reforço das bases com o aumento dos Secretariados Regionais e das Cáritas Diocesanas”*.

O II Congresso Nacional da **Cáritas** foi realizado em Belo Horizonte no ano de 2003. Nesse Congresso, houve uma redefinição da missão da entidade, que passou

a ser: a *“Cáritas Brasileira testemunha e anuncia o Evangelho de Jesus Cristo, defendendo a vida, promovendo e animando a solidariedade libertadora, participando da construção de uma nova sociedade com as pessoas em situação de exclusão social, a caminho do Reino de Deus”*. Foram elencados alguns desafios para o quadriênio 2004-2007, dentre eles: fortalecer uma gestão mais participativa, investir na formação dos agentes e garantir a sustentabilidade da instituição.

A instituição definiu quatro linhas de ação no II Congresso: *“defesa e promoção dos direitos da população em situação de exclusão; mobilizações cidadãs e conquista de relações democráticas; desenvolvimento sustentável e solidário; sustentabilidade, fortalecimento e organização da Cáritas”*.

A Rede brasileira de Cáritas está presente em 9 estados brasileiros, através das Cáritas Regionais e estas apresentam uma estrutura descentralizada com 94 Cáritas diocesanas. A Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais foi criada em 1989 e é uma sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, constituída regularmente conforme estatuto social, devidamente registrado em Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

Os objetivos sociais da Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais, assumidos por força de seu Estatuto, artigo 2º, visam à promoção da solidariedade a famílias e pessoas empobrecidas, que se encontram em situações de risco, nas áreas rural e urbana, para que vigorem a justiça social, a fraternidade humana e a caridade cristã.

Para a consecução dos seus fins, a Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais promove, entre outros, a articulação com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, dentro das diversas áreas, para a realização de trabalhos ligados aos seus fins, intercâmbio com outras instituições do país ou exterior, com ou sem fins lucrativos, convênios e contratos com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais.

Atualmente, a rede mineira de Cáritas está presente nas regiões Noroeste, Nordeste, Norte, Central, Zona da Mata, Triângulo Mineiro e Sul de Minas, atuando em 50 municípios do território mineiro. Atua com quatro linhas de ação: defesa e promoção de direitos da população em situação de exclusão social; mobilizações cidadãs e conquistas de relações democráticas; desenvolvimento Solidário e Sustentável; sustentabilidade, fortalecimento e organização da Cáritas. É dentro destas linhas que programas voltados a Políticas Públicas, Segurança Alimentar, Economia Popular Solidária, Criança e Adolescente e Semi-árido são desenvolvidos.

A próxima seção fará uma abordagem específica sobre o Programa de Segurança Alimentar em acampamentos e pré-assentamentos de reforma agrária do estado de Minas Gerais - PSA/MG em suas várias execuções desde o ano 2000, contendo objetivos, metodologia, atores e instâncias, e a forma de execução do Programa.

### 3.4. O PSA/MG

O PSA/MG<sup>79</sup> se propõe a desenvolver ações que diminuam a situação de vulnerabilidade em que se encontram as famílias acampadas e pré-assentadas da reforma agrária no estado de Minas Gerais, por meio da implantação de áreas coletivas para auto-abastecimento alimentar e nutricional. Para tanto, apóia-se no desenvolvimento de atividades educativas que dêem sustento à segurança alimentar e nutricional, incentivando o auto-abastecimento alimentar familiar. Essa intervenção objetiva minimizar a dependência das famílias acampadas/pré-assentadas em relação às cestas básicas, à proporção que sejam estruturados sistemas de auto-abastecimento, comercialização de excedentes em feiras comunitárias (o que complementa o consumo familiar e de grupos comunitários) e a soberania na produção de sementes.

#### 3.4.1. Objetivos e execuções

Como já foi mencionado na apresentação deste estudo, o PSA tem como objetivo geral promover um processo educacional de famílias acampadas e pré-assentadas da reforma agrária, com a implantação de áreas coletivas para auto-abastecimento alimentar e nutricional, comercialização de excedentes em feiras comunitárias locais, tendo em vista promover a segurança alimentar e nutricional dessas famílias, conforme os princípios da sustentabilidade agroecológica, cidadania

Todas as informações sobre o PSA contidas neste estudo foram retiradas da revista PSA 2000-2003, do relatório de cumprimento do objeto da execução 2004/2005, dos Projetos técnicos e planos de trabalho de todas as execuções do Programa e do estudo de Oliveira, Ariovaldo Umbelino. *Estudo sobre as ações de Segurança Alimentar e Nutricional em acampamentos e pré-assentamentos do II Programa Nacional de Reforma Agrária. Brasília, 2006 (mimeo).*

e solidariedade, resgatando a cultura destas populações e fortalecendo suas organizações<sup>80</sup>.

Como objetivos específicos do PSA, destacam-se os seguintes:

- Capacitar os envolvidos no programa em práticas de produção agroecológica, metodologias de educação popular e segurança alimentar e nutricional;
- Gerar sistemas produtivos diversificados para auto-abastecimento alimentar e melhoria da dieta das famílias acampadas/pré-assentadas, com prioridade à nutrição de crianças, gestantes, mães nutrizes e idosos;
- Dar autonomia às famílias acampadas/pré-assentadas para produzirem, conforme a diversidade sócio-cultural-ambiental e os hábitos alimentares das famílias;
- Potencializar os laços de vizinhança, favorecendo a socialização e a construção de uma identidade coletiva estimulando as formas de cooperação organizativas de produção solidária das famílias acampadas/pré-assentadas desencadeando um processo educacional a partir da formação de grupos por afinidade (Núcleos Coletivos de Produção - NCP) e do trabalho comunitário nas atividades agroalimentares e de comercialização, o que favorece a socialização e a construção de identidade coletiva;
- Promover trocas de experiências entre as comunidades tendo como referência os objetivos propostos no projeto;
- Difundir e estimular a adoção de técnicas alternativas de produção e uso de sementes crioulas para promover a preservação e conservação dos ecossistemas;
- Dar condições de acesso às famílias atendidas, à diversidade genética dos cultivos locais e capacitação para operarem com métodos agroecológicos de produção;
- Cultivar e preparar ervas medicinais dentro dos princípios da sustentabilidade agroecológica, resgatando a cultura dessas populações;

<sup>80</sup> O objetivo do PSA na primeira execução, no ano 2000 era: desencadear um processo educacional das famílias assentadas através da implantação de áreas coletivas para auto-abastecimento alimentar e nutricional e cultivos de ervas medicinais em assentamentos, dentro dos princípios da sustentabilidade agroecológica, cidadania e solidariedade.

- Equipar os acampamentos e pré-assentamentos com utensílios de cozinha comunitária apropriados para produção de alimentação coletiva visando reforçar a cooperação e a solidariedade das famílias vizinhas;
- Formar grupos de gestão e acompanhamento dos projetos, tendo em vista a participação dos movimentos sociais, a formação continuada de atores locais e a adoção de mecanismos para monitorar, avaliar e garantir o controle societário dessa ação pública emancipadora;
- Prestar apoio técnico, gerencial e organizacional aos núcleos coletivos de produção (NCP) como suportes às atividades agrícolas e organizacionais das áreas envolvidas;
- Apoiar a participação das comunidades em fóruns, conselhos, encontros que tenham como tema central a Segurança Alimentar e a Reforma Agrária, de modo a garantir a efetiva participação destas comunidades nestes espaços com o intuito de contribuir para o avanço e concretização destas políticas.

O programa engloba várias etapas educativas, de participação e de capacitação, nas atividades socioeconômicas que propõe. Implica mobilizar, envolver, despertar e orientar as famílias em organização comunitária, práticas de cooperação e em várias competências. Desse modo, os momentos de formação têm como objetivo desenvolver e alcançar: a) a mobilização, capacitação e formação em práticas agroecológicas, nos moldes da educação popular, de todos os envolvidos no programa; b) a produção agropecuária-familiar, executada por Núcleos Coletivos, com a criação de hortas que incluam cultivo de plantas medicinais e aromáticas, de lavouras e de pequenos animais; c) o manejo de técnicas agroecológicas de produção e cultivo de campos de sementes crioulas; d) a implantação de cozinhas comunitárias apropriadas para a produção de alimentação coletiva; e) a formação de grupos capazes de gerir e monitorar toda a execução do projeto, tendo em vista garantir a habilitação técnica e o acompanhamento dos núcleos familiares, o que resultará em equidade, cooperação, solidariedade e auto-estima das famílias acampadas e pré-assentadas.

O primeiro convênio do PSA foi assinado no final do ano 2000 e foi executado ao longo dos anos 2001 e 2002, tendo ocorrido em duas etapas. Os recursos financeiros para a primeira etapa, no montante de R\$600.000,00 (seiscentos mil reais) foram do Tesouro Estadual e foram liberados em dezembro do ano 2000. Isto

gerou um grande problema para a execução do Programa, uma vez que não seria possível adquirir insumos para lavouras, pois já havia passado o período das chuvas, o chamado calendário agrícola. Os produtos adquiridos nesta execução foram pequenos animais e lavouras da "safrinha" (que é a safra breve do mês de fevereiro, quando caem as últimas chuvas) e hortaliças.

A segunda parcela do recurso foi da ordem de R\$1.421.072,00 (um milhão, quatrocentos e vinte e um mil e setenta e dois reais) e foi liberada pela Loteria Mineira em junho de 2000. Foi realizado um convênio entre a SUGEF/SEPLAN e a Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais para a execução do Programa que atendeu 63 assentamentos que ainda não haviam sido parcelados, em um somatório de 4.000 (quatro mil famílias) distribuídas em oito regiões do estado, conforme quadro 01 desse estudo.

A segunda execução do PSA se deu no período 2002/2003 e contou com recursos da Loteria Mineira da ordem de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) e de R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) do Tesouro Estadual. Para esta execução, foi assinado um convênio entre a autarquia Instituto de Terras e a Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais. O convênio foi assinado em abril de 2002, mas o recurso financeiro foi liberado somente em dezembro do mesmo ano. Da mesma forma que na primeira parcela da execução de 2000, a liberação no final do ano 2002 implicou em perda do calendário agrícola e descontinuidades para o Programa.

A terceira execução do Programa se deu no período de julho de 2004 a novembro de 2005 e, conforme relatório de cumprimento do objeto elaborado pela Cáritas, essa execução foi viabilizada a partir do Programa MINAS SEM FOME (Governo Estadual), sub-programa do FOME ZERO (Governo Federal), voltado para o combate à fome e à desnutrição materno-infantil. Esse Programa foi aprovado pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar/CONSEA-MG, que incorporou o PSA e o Programa Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais / PROSAN no Programa Minas Sem Fome, conforme ata de reunião extraordinária do CONSEA-MG constante no anexo 02 desse estudo.

Desta forma, o Programa Minas Sem Fome foi subdividido em três eixos, a saber: o eixo I englobou as ações produtivas da EMATER e contou com recursos da ordem de, aproximadamente, R\$16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais); o eixo II foi o PROSAN e ficou sob a responsabilidade do CONSEA-MG, tendo sido repassados à Cáritas (que já era a executora do PROSAN desde o seu início em

2001) para execução deste eixo recursos no valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais). E, finalmente, o eixo III englobou o PSA/MG e, para sua execução, foi firmado um convênio entre a EMATER e a Cáritas com a interveniência do ITER no valor de R\$ 2.481.470,00 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, quatrocentos e setenta reais). Este valor teve um rendimento através de aplicação financeira de R\$ 204.576,71 (duzentos e quatro mil, quinhentos e setenta e seis reais e setenta e um centavos).

Na execução 2004/2005 foram atendidas pelo Programa 6.452 famílias, aproximadamente 25.808 pessoas, acampadas e pré-assentadas em 106 comunidades, localizadas em 70 municípios do estado.

A quarta execução do Programa teve início no ano de 2005 com a assinatura de convênio entre o MDS e o ITER em 23 de dezembro de 2005. Para esta execução, foi assinado convênio entre o ITER-MG e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no valor de R\$2.885.406,96 (dois milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e seis reais e noventa e seis centavos), sendo R\$602.384,01 (seiscentos e dois mil, trezentos e oitenta e quatro reais e um centavo) de contrapartida do governo estadual, para o atendimento a 5.000 famílias. Durante todo o ano de 2006, aconteceram vários problemas de ordem técnica entre o MDS, o ITER e a Cáritas, o que culminou no atraso do início da execução do Programa e na saída da Cáritas da referida execução<sup>81</sup>. Desta forma, a partir deste ano, 2007, a execução e coordenação do Programa estão a cargo do ITER-MG, a Cáritas não participará mais do Programa como executora. Segue, no anexo 03, a relação das áreas participantes do PSA 2007.

Ao longo de sete anos de execução, o Programa já atendeu a, aproximadamente, 19.587 mil famílias, que vivem em 207 municípios das mais diversas regiões do estado de Minas Gerais, onde existem áreas ocupadas com acampamentos e pré-assentamentos de reforma agrária. Nos anexos 04, 05 e 06, constam os mapas contendo as regiões e municípios de atuação do PSA/MG ao longo das quatro execuções. Abaixo, segue um quadro síntese do PSA no período de 2000 a 2007:

<sup>81</sup> Pela importância desta mudança da execução do Programa para o objeto deste estudo, abordaremos, mais detalhadamente, esta questão no capítulo 4 do estudo com a visão dos diversos atores sobre a saída da Cáritas da execução do Programa.

**Quadro 1: Execuções do PSA/MG no período de 2000 a 2007**

Período de execução	Nº de áreas	Número de municípios	Número de famílias atendidas	Recursos financeiros (R\$)	Subdivisão dos recursos financeiros	Origem dos recursos
Dez/2000 a jun/2001	63	48	4.000	2.021.072,00	600.000,00	Tesouro Estadual
					1.421.072,00	Loteria Mineira
Outubro/2002 a Dez/2003	43	20	4.000	1.250.000,00	250.000,00	Tesouro Estadual
					1.000.000,00	Loteria Mineira
Junho /2004 a Nov./2005	106	70	6.452	2.481.470,00	2.481.470,00	Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome
2005/ 2006-2007 (em execução).	93	69	5.135	2.885.406,96	602.384,01	Tesouro Estadual
					2.283.022,95	Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome
<b>Total</b>	<b>305<sup>82</sup></b>	<b>207</b>	<b>19.587<sup>83</sup></b>	<b>8.637.948,96</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\*Na prestação de contas final de cada execução, a Cáritas comprovou contrapartida de serviços e pessoal.  
Fonte: elaboração própria com base nos documentos internos do Programa.

Pode-se perceber que o PSA é um Programa descontínuo do ponto de vista de sua execução. Várias interrupções de uma execução para outra, fontes de recursos diferenciadas ao longo das execuções mostram que o Programa não é considerado uma política pública que tem recursos orçamentários garantidos anualmente por meio da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Devido a essas discontinuidades, houve alterações nas competências das várias instituições, organizações e movimentos e a entrada de vários atores sociais diferenciados, especialmente do poder público, ao longo das quatro execuções do Programa. Para efeito de ilustração e a fim de facilitar a compreensão das diversas execuções do Programa, segue, abaixo, um quadro contendo as instâncias e os atores sociais do PSA ao longo das execuções e as competências das mesmas.

#### 3.4.2. Principais atores sociais e instâncias do PSA/MG

O PSA/MG é constituído por uma rede de organizações, tanto do poder público quanto de organizações não governamentais, instituições e sujeitos sociais formados por movimentos sociais, sindicatos, pastorais, associações locais e outras

Destas, 33 áreas participaram do PSA em mais de uma execução.

Destas, 2.150 (duas mil, cento e cinquenta famílias) participaram de execuções anteriores.

entidades que atuam em nível municipal, regional ou estadual e que assumem com as comunidades o compromisso de executarem, monitorarem e acompanharem o Programa em conjunto com elas.

Em âmbito estadual, as instâncias e atores do Programa são: o Instituto de Terras - **ITER** e a Secretaria Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária - **SEARA**, a **Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais** e o Fórum Gestor do **PSA/MG**.

Os órgãos federais do Programa são o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - **MDS** e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - **INCRA**.

Em nível local e regional as instâncias e atores do Programa são os Núcleos Coletivos de Produção, as Comissões Gestoras Locais, os Agentes Mobilizadores e os Parceiros Locais. Segue uma descrição de cada um desses atores e instâncias, com base nos documentos internos do **PSA/MG**.

- a) Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais / **ITER-MG** e Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária / **SEARA**

São os órgãos estaduais responsáveis pela execução da política agrária em Minas Gerais. Estes órgãos são os responsáveis pela coordenação do PSA no estado. Ao longo das quatro execuções do **PSA/MG**, a atuação do **ITER/SEARA** sofreu algumas alterações que merecem ser destacadas. No período de 2000 a 2003, o **ITER** coordenou o Programa. Em 2004/2005, o **ITER/SEARA** foram intervenientes do Programa e, em 2007 o **ITER** passou a ser o executor do Programa com as competências abaixo relacionadas:

- Coordenar e executar as ações que assegurem a implantação satisfatória do objeto deste convênio;
- Assegurar a participação do Governo Federal em todas as ações relacionadas à execução deste projeto e enviar ao MDS prestação de contas bimestral e final;
- Realizar visitas e reuniões para apresentar e debater o projeto com as comunidades acampadas e pré-assentadas, bem como visitas de acompanhamento e avaliações periódicas;
- Coordenar o Fórum Gestor do **PSA/MG**;

- Formar equipe de trabalho com os profissionais necessários para a execução do Programa;
- Manter diálogo e comunicação com os movimentos e organizações de representação e de apoio aos acampados e pré-assentados;
- Executar fielmente o projeto pactuado com o MDS e os Movimentos Sociais;
- Gerenciar os recursos financeiros e materiais oriundos destinados as metas definidas no Plano de Trabalho.
- Apresentar ao Conselho de Segurança Alimentar - CONSEA-MG informações sobre a execução do Programa.

b) **Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais**

A **Cáritas** foi a instituição responsável pela execução do **PSA/MG** no período de 2000 a 2005. A instituição participou do processo de construção e elaboração do Programa, juntamente com o **ITER**. Atualmente, a **Cáritas** participa do Fórum Gestor do Programa e contribui no processo de construção de metodologias e organização dos momentos de formação juntamente com a equipe do **ITER/SEARA**.

c) **Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais - CONSEA/MG**

É um órgão colegiado permanente, vinculado administrativamente ao gabinete do governador do Estado e tem como objetivo propor e monitorar as ações e políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e deliberar sobre elas;

- Propõe mecanismos para ampliar e qualificar a atuação do **PSA/MG** no Estado, fortalecendo a luta pela reforma agrária, criando espaços para debates, construção e formulação de projetos e políticas públicas para serem implementados pelo poder público.
- Participa do Fórum Gestor do **PSA/MG**.

d) **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / MDS:**

É o órgão do governo federal responsável pela política nacional de segurança alimentar. Desde o ano 2003, o MDS é parceiro no **PSA/MG** e vem aportando

recursos financeiros para a execução do Programa. Além disso, o Ministério expandiu o Programa para outros estados como Bahia, Sergipe e Pernambuco, nacionalizando o PSA. Com base nos instrumentos jurídicos assinados, o MDS tem como funções:

- Repassar os recursos para a execução do Programa;
- Fornecer normas e instruções aos executores para a adequada execução do presente Programa;
- Analisar as prestações de contas;
- Acompanhar, fiscalizar e avaliar o Programa.
- Participar do Fórum Gestor do PSA/MG.

e) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA:

É o órgão responsável pela execução da Política Nacional de Reforma Agrária. Atua em nível estadual por meio das Superintendências Regionais. Participa do Fórum Gestor do PSA/MG e tem como funções no Programa:

- Acompanhar a execução do Programa contribuindo com sua operacionalização disponibilizando informações referentes aos acampamentos de famílias sem terra, processos de obtenção de terras e implantação de Projetos de Assentamento;
- Potencializar a execução do PSA/MG através de combinação e/ou criação de novas ações governamentais.

f) Fórum Gestor do PSA

É a instância máxima e deliberativa do Programa e é formada por representantes dos movimentos de luta pela terra e por órgãos governamentais ligados à questão agrária.

O Fórum Gestor do PSA/MG teve seu início na execução 2004/2005 do Programa, entretanto, não existia de forma oficial, ou seja, criado por norma. Em 31 de janeiro de 2007, foi publicada a Portaria ITER n° 001, que criou formalmente o Fórum Gestor do PSA, conforme anexo 07 desse estudo.

Conforme Artigo 3 da referida Portaria, o Fórum Gestor será composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- I - Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária - SEARA;
- II - Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais, que o coordenará;
- III - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS;
- IV - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;
- V - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado de Minas Gerais - CONSEA-MG;
- VI - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST;
- VII - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG;
- VIII - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de Minas Gerais - FETRAF-MG;
- XIX - Movimento Terra, Trabalho e Liberdade - MTL;
- X - Movimento Popular pela Reforma Agrária - MPRA;
- XI - Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas - LOC-NO;
- XII - Movimento de Libertação dos Sem Terra - MLST;
- XIII - Liga dos Camponeses Pobres do Centro Oeste - LCPCO;
- XIV - Cáritas Regional Minas Gerais.

Os titulares destes órgãos e entidades indicam os membros efetivos e suplentes para o Fórum Gestor.

Segundo o Art. 4 da Portaria 001, o Fórum Gestor do PSA/MG tem como finalidade:

- I - representar as famílias acampadas e pré-assentadas junto ao órgão executor do Programa;
- II - definir diretrizes, objetivos e metodologias gerais do Programa;
- III - definir os critérios para seleção das áreas a serem beneficiadas pelo Programa;
- IV - acompanhar, monitorar e contribuir no processo de execução e avaliação do Programa, sugerindo aperfeiçoamentos de sua operacionalização.

g) Famílias acampadas e pré-assentadas

São as famílias beneficiárias do Programa que estão em situação de risco e insegurança alimentar e que ainda não acessaram as ações do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, definidas conforme critérios estabelecidos pelo Fórum Gestor do PSA/MG.

Na primeira execução do Programa, foi realizada uma chamada nutricional<sup>84</sup> das crianças de todas as áreas atendidas pelo PSA/MG naquele período (2000/2001). Na segunda execução do Programa, realizada no período de 2002 a 2003, o resultado da chamada nutricional foi inserido nos critérios de seleção das áreas, ou seja, foram incluídas no Programa as áreas que apresentaram mais de 10% de crianças com índice de desnutrição acentuada e que não tinham previsão de recebimento de crédito fomento e/ou Pronaf naquele ano e ainda e áreas com índice de desnutrição acentuada superior a 20% independente do recebimento de crédito. Além disso, foram incluídas as áreas com decreto de desapropriação e imitidas na posse, as áreas com acordo entre INCRA/ITER/Acampados e as ocupações em terras públicas e devolutas.

Para a execução 2007 e tomando por base os critérios definidos a partir da execução 2004/2005, o Fórum Gestor do PSA/MG estabeleceu os seguintes critérios para realização de seleção dos acampamentos e pré-assentamentos:

- 1° - Projetos de Assentamento que ainda não receberam os créditos iniciais do Programa Nacional de Reforma Agrária;
- 2° - Acampamentos com decretos de desapropriação e/ou processos de aquisição;
- 3° - Acampamentos com acordo judicial e/ou negociação ou acordo com o INCRA/ITER-MG/acampados/proprietário;
- 4° - Acampamentos em terras públicas e devolutas.
- 5° - Acampamentos com maior tempo de existência.

Os critérios obedecem a esta ordem de prioridade e o limite é o número total de famílias previstas para a execução do Programa no referido ano. Para a execução 2007, a meta é de 5000 famílias (há uma previsão, pelos técnicos do ITER, de atendimento a 5.135 famílias). Esta meta é definida com base nos recursos

<sup>84</sup> A chamada nutricional consiste na pesagem de todas as crianças de 0 a 6 anos para verificação de sobrepeso, baixo peso e desnutrição. Foi realizada pela Pastoral da Criança no âmbito do PSA.

financeiros destinados ao Programa na referida execução e não na totalidade das famílias acampadas.

Na primeira e segunda execução do PSA/MG (2000 a 2003) foram incluídos no Programa somente os Projetos de Assentamento que ainda não haviam sido parcelados e/ou que ainda não haviam recebido créditos do Programa Nacional de Reforma Agrária.

#### h) Núcleos Coletivos de Produção - NCPs

Para a realização dos projetos produtivos, as famílias se organizam em Núcleos Coletivos de Produção (NCPs). Na última execução do PSA/MG (2004-2005), os NCPs eram formados por um mínimo de 4 (quatro) famílias e para a execução 2007, o Fórum Gestor definiu o número médio de 10 famílias em cada Núcleo.

#### i) Comissões Gestoras Locais

As Comissões Gestoras Locais são definidas pelas famílias acampadas e pré-assentadas participantes do PSA/MG e tem a função de representar a comunidade junto aos parceiros locais e às instâncias estaduais, quando necessário, bem como de auxiliar o trabalho do Agente Mobilizador e do Parceiro Local. A Comissão Gestora deverá ser composta por representações de cada Núcleo Coletivo de Produção. O processo de escolha da Comissão Gestora é desencadeado a partir da realização da primeira Oficina Local de Formação, realizada pelo Parceiro Local e Agente Mobilizador.

Até a execução 2005 do PSA/MG, as Comissões Gestoras tinham o papel fundamental de acompanhar a elaboração dos orçamentos para a realização das compras dos insumos pela Cáritas. A partir da execução 2007, este processo vai ocorrer em menor proporção, tendo em vista que o ITER realizará pregão eletrônico estadual e não serão necessários os orçamentos regionais da maioria dos itens, somente daqueles itens que terão suas compras nas localidades como, por exemplo, pequenos animais, sementes crioulas regionais e contratação de hora de trator.

## j) Agentes Mobilizadores

Constituem-se na assessoria técnica e social do Programa. São convocados por meio de edital de seleção (anexo 08) e indicados em assembléia geral em cada comunidade acampada selecionada. São responsáveis pela prestação de serviços relativos ao assessoramento técnico, social e ambiental vinculados ao desenvolvimento de ações do PSA/MG<sup>85</sup>.

São selecionados agentes mobilizadores titulares e suplentes. A função de Agente Mobilizador não pode ser cumulativa à de Parceiro Local. Os agentes mobilizadores recebem uma ajuda de custo para despesas com alimentação, deslocamento, comunicação etc. Para a execução 2007, esta ajuda de custo tem um valor total de R\$60,00 (sessenta reais) por família acompanhada. Nas execuções anteriores, o valor da ajuda de custo foi de R\$50,00 (cinquenta reais). Os recursos para o Agente Mobilizador são repassados em 4 (quatro) parcelas, conforme condicionalidades previamente estabelecidas<sup>86</sup>.

A proporção de agentes mobilizadores por número de famílias atendidas numa comunidade acampada ou pré-assentada é de:

- 01 a 100 famílias - 1 Agente Mobilizador
- 101 a 200 famílias - 2 Agentes Mobilizadores
- Acima de 201 famílias - 3 Agentes Mobilizadores

O Agente Mobilizador tem como função:

- Auxiliar os trabalhos do Parceiro Local e os Núcleos Coletivos de Produção (NCPs);

Requisitos necessários para seleção de Agente Mobilizador:

- Residência comprovada no município e/ou micro-região de atuação (área selecionada);
- Experiência de trabalho em acampamentos e assentamentos de reforma agrária, comprovada através de declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, das Federações Estaduais de Trabalhadores rurais, dos Movimentos Sociais e/ou Associações estaduais de trabalhadores rurais;
- Noções básicas de educação popular, desenvolvendo ações de formação e capacitação, orientando a comunidade acampada e os NCPs com conhecimentos de segurança alimentar e agroecologia, utilizando metodologias participativas, comprovadas através de declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, das Federações Estaduais de Trabalhadores rurais, dos Movimentos Sociais e/ou Associações estaduais de trabalhadores rurais;

<sup>86</sup> A 1ª Parcela de 20% do valor total devido ao Agente Mobilizador será repassada a partir da assinatura do contrato de prestação de serviços, a 2ª Parcela, também de 20% será repassada a partir do encaminhamento e aprovação dos projetos de produção para o parceiro local. A 3ª Parcela, de 30%, será repassada mediante envio do relatório parcial com atas de oficinas, assembléias e reuniões ao parceiro local e aprovação pelo ITER-MG e, finalmente, a 4ª Parcela - 30% - é repassada mediante envio do relatório final dos projetos acompanhados ao parceiro local e aprovação do ITER-MG.

O repasse dos recursos para os agentes mobilizadores, está condicionado, também, à participação dos mesmos em todos os eventos de formação e capacitação realizados pelo ITER-MG em que forem convidados.

- Elaborar os projetos (produtivos, de sementes e de investimento coletivo), enviá-los aos Parceiros Locais, bem como acompanhar sua execução em cada NCP;
- Organizar e realizar juntamente com o Parceiro Local, os Cursos, Oficinas e Assembléias Locais;
- Participar e colaborar na organização das Feiras, Oficinas e Cursos Regionais;
- Participar dos Cursos, Oficinas e Seminários Estaduais;
- Atestar o recebimento de todos os materiais (insumos e equipamentos) e serviços referentes ao PSA/MG, adquiridos pelo ITER-MG<sup>87</sup> para execução do programa;
- Elaborar relatórios parcial e final com registros (inclusive fotográficos) do desenvolvimento dos projetos nos acampamentos;
- Prestar assessoria à comunidade, no sentido de orientá-la tecnicamente sobre os tratos de culturas, manejo (das lavouras, hortas e criação de pequenos animais), colheita e armazenagem.

#### I) Parceiros Locais

Os parceiros locais são definidos e indicados pelos movimentos sociais de luta pela terra membros do Fórum Gestor, que referenda as indicações. São representantes locais e/ou regionais de organizações da sociedade civil que possuem reconhecido trabalho de formação e organização de comunidades de agricultores familiares e assentamentos rurais<sup>88</sup>. Cada comunidade selecionada (acampamentos e pré-assentamentos) tem 1 (um) Parceiro Local e 1 (um suplente).

Da mesma forma que o agente mobilizador, o parceiro local recebe um recurso financeiro para custear suas despesas de deslocamento, alimentação,

<sup>87</sup> Até a execução 2005, os insumos eram adquiridos pela Cáritas.

<sup>88</sup> Constituem requisitos necessários para seleção de Parceiro Local:

- Não exercer a função de Agente Mobilizador;
- Ter residência comprovada na região de atuação (área selecionada);
- Ter experiência de trabalho em acampamentos e assentamentos de reforma agrária, comprovada através de declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, das Federações Estaduais de Trabalhadores rurais, dos Movimentos Sociais e/ou Associações estaduais de trabalhadores rurais;
- Ter noções básicas de educação popular, desenvolvendo ações de formação e capacitação, orientando a comunidade acampada e os Agentes Mobilizadores com conhecimentos de segurança alimentar e agroecologia, utilizando metodologias participativas, comprovadas através de declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, das Federações Estaduais de Trabalhadores Rurais, dos Movimentos Sociais e/ou Associações Estaduais de Trabalhadores Rurais.

correios, comunicação e outras. Na execução 2004/2005, estes recursos foram da ordem de R\$30,00 (trinta reais) por família. Para a execução 2007, estes recursos são da ordem de R\$40,00 (quarenta reais) por família acompanhada (conforme memória de cálculo do projeto técnico), durante o período de execução do Programa.

É feito um contrato entre o Parceiro Local e a instituição executora do Programa<sup>89</sup> e os recursos são repassados em 04 (quatro) parcelas, mediante condicionalidades pré-estabelecidas.<sup>90</sup>

As funções dos parceiros locais são:

- Monitorar a execução dos projetos produtivos e apoiar a organização das comunidades acampadas e pré-assentadas no desenvolvimento do(s) projeto(s);
- Assessorar as comunidades nas constituições dos Núcleos Coletivos de Produção (NCPs) e das Comissões Gestoras Locais;
- Coordenar, em conjunto com o Agente Mobilizador, as oficinas e assembléias locais;
- Fazer repasses e dar orientações gerais do Programa aos agentes mobilizadores e comunidade acampada;
- Participar dos cursos, oficinas e seminários estaduais do Programa;
- Contribuir na organização das Feiras e Oficinas Regionais;
- Analisar os projetos elaborados pelos Agentes Mobilizadores e enviá-los para aprovação e viabilização da aquisição dos insumos e equipamentos<sup>91</sup>;
- Fiscalizar a comunidade na realização da devolução solidária de 20% da produção às instituições e entidades locais, bem como para as comunidades acampadas não selecionadas nesta execução do **PSA/MG**;

Até 2005 a **Cáritas** e, a partir de 2007, o **ITER**.

A 1ª parcela de 20% do valor total é repassada a partir da assinatura do contrato de prestação de serviço, a 2ª parcela também referente a 20% do valor total é repassada a partir do envio e aprovação do projeto com atas de oficinas, assembléias e reuniões realizadas. A 3ª parcela é de 30% do valor devido ao Parceiro Local e é repassada a partir do envio do relatório parcial aprovado em assembléia geral pela comunidade acampada. Finalmente, a 4ª parcela é de 30% e repassada a partir do envio do relatório final de avaliação e resultados do projeto acompanhado, aprovado em assembléia geral pela comunidade acampada.

Até a execução 2005, os projetos eram enviados à **Cáritas** para análise e aprovação e na execução 2007, os projetos serão enviados ao **ITER**.

- Elaborar e enviar à coordenação do Programa relatórios parcial e final de acompanhamento e execução do Programa;<sup>92</sup>
- Convocar as assembléias de monitoramento e avaliação ao final do projeto em cada acampamento e pré-assentamento de sua responsabilidade, para aplicação de instrumentos de avaliação específicos, conforme plano de trabalho e projeto técnico;

Até a última execução do Programa (2004/2005) a **Cáritas** incluiu a sua estrutura regional, as **Cáritas Diocesanas** que já atuavam com a reforma agrária para a articulação nas áreas e nas regiões. Desta forma, as **Cáritas Diocesanas** que já tinham atuação na questão agrária foram parceiras locais nas três execuções do Programa juntamente com alguns movimentos sociais de luta pela terra como Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, Movimento Terra, Trabalho e Liberdade - MTL, Movimento de Libertação dos Sem Terra - MLST e alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

A partir da execução 2007, com a saída da **Cáritas** da execução direta do Programa, as **Cáritas Diocesanas** deixam de atuar como parceiras locais e há uma definição do **ITER** de que os parceiros locais sejam os movimentos sociais de luta pela terra. Desta forma, começam a atuar como parceiros locais a partir da execução 2007, a Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas<sup>93</sup> e do Centro Oeste, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais, o Movimento Popular pela Reforma Agrária e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de Minas Gerais.

A seguir, quadro com a relação de parceiros locais do **PSA/MG** ao longo das quatro execuções:

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> A Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas atuou na execução como parceira local na 2004-2005 em apenas uma área.

## Quadro 2: Relação de parceiros locais do PS A/MG ao longo das execuções

Período	Nº de Parceiros	Parceiros Locais
2000-2003	15	Cáritas Diocesanas de Almenara
		<u>Cáritas Diocesana de Araçuaí</u>
		Cáritas Diocesana de Januária
		Cáritas Diocesana de Paracatu
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Rio Pardo de Minas
		Sindicato de Trabalhadores Rurais Araxá
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Varzelândia
		<u>Sindicato de Trabalhadores Rurais de Pirapora</u>
		<u>Sindicato de Trabalhadores Rurais de Pingo D'água</u>
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Ibirité
		Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST
		Movimento Terra, Trabalho e Liberdade - MTL
		<u>Movimento de Libertação dos Sem Terra - MLST.</u>
		<u>Animação Pastoral Rural - APR.</u>
		Campo Vale.
2004-2005	19	Cáritas Diocesanas de Almenara
		Cáritas Diocesana de Araçuaí
		Cáritas Diocesana de Janaúba.
		Cáritas Diocesana de Januária
		Cáritas Diocesana de Paracatu.
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Betim
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Pompéu
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Rio Pardo de Minas
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Araxá
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Bocaiúva
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Eugénópolis
		Sindicato de Trabalhadores Rurais de Ibirité
		Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST regionais Triângulo, Distrito Federal, Vale do Rio Doce, Norte, Jequitinhonha, Metropolitana e Sul.
		Movimento Terra, Trabalho e Liberdade - MTL
		<u>Caminhos de Libertação dos Sem Terra - CLST</u>
		Liga dos Camponeses Pobre do Norte de Minas - LCPNO
		Animação Pastoral Rural - APR.
		<u>Associação Catoni.</u>
		Centro de Agricultura Alternativa.
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST regionais Triângulo, Distrito Federal, Vale do Rio Doce, Norte, Jequitinhonha, Metropolitana e Sul.		
Movimento Terra, Trabalho e Liberdade - MTL		
Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais FETAEMG;		
2007	08	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de Minas Gerais FETRAF-MG;
		Movimento Terra, Trabalho e Liberdade - MTL;
		<u>Movimento Popular pela Reforma Agrária - MPRA;</u>
		<u>Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas - LOC-NO;</u>
		<u>Movimento de Libertação dos Sem Terra - MLST;</u>

Fonte: elaboração própria com base em documentos internos do PSA/MG.

**Quadro 3: atores sociais do PS A/MG e competências - execução 2000-2003**

ORGAOS	COMPETÊNCIAS
Loteria do Estado de Minas Gerais	Repassar recursos financeiros para a SUGEF/SEPLAN (2000-2001) e para o ITER (2002)
SUGEF/SEPLAN (2000 e 2001) e ITER (2002)	a) Elaborar, juntamente com a <b>Cáritas</b> Brasileira - Regional Minas Gerais o <b>PSA/MG</b> ; b) Realizar convênio com a ONG e repassar recursos para a execução; c) Acompanhar a execução do <b>PSA/MG</b> ; d) Prestar contas à Loteria Mineira.
Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais	a) Elaborar, juntamente com a SUGEF/SEPLAN e ITER o <b>PSA/MG</b> ; b) Executar o <b>PSA/MG</b> conforme metas e cronogramas previstos no termo de convênio e plano de trabalho; c) Prestar contas dos recursos recebidos para a execução do convênio.
Movimentos sociais de luta pela terra	a) Participação em reuniões com a SUGEF/SEPLAN e ITER e <b>Cáritas</b> para definições, encaminhamentos, proposições etc. b) Participação em momentos de <b>formação</b> . c) Atuação, junto às áreas, na execução do <b>PSA/MG</b> .
Parceiros Locais	a) Visita às áreas para discussão e apresentação do <b>PSA</b> às famílias; b) Realização de orçamentos junto com a Comissão Gestora Local; c) Envio dos projetos à <b>Cáritas</b> ; d) Assessorar as comunidades nas constituições dos NCPs; e) Repassar informações e orientações gerais do <b>PSA</b> aos agentes mobilizadores e comunidades acampadas; f) Fiscalizar a comunidade na realização da devolução solidária. g) Interlocução junto aos representantes do Fórum Gestor e à <b>Cáritas</b> .
Agentes Mobilizadores	a) Auxiliar os trabalhos do Parceiro Local e os Núcleos Coletivos de Produção; b) Elaborar os projetos, juntamente com os Núcleos Coletivos de Produção e enviá-los aos parceiros locais; c) Elaborar relatórios parciais e final do desenvolvimento dos projetos nas áreas; d) Prestar assessoria técnica à comunidade.
Comissões Gestoras Locais	a) Acompanhamento do trabalho do Agente Mobilizador e do Parceiro Local; b) Realização de orçamentos e recebimento dos <b>insumos</b> . c) representar a comunidade junto aos parceiros locais e às instâncias estaduais, quando necessário, bem como auxiliar o trabalho do Agente Mobilizador e do Parceiro Local.
Núcleos Coletivos de Produção	a) Organização das <b>famílias</b> e definição dos projetos produtivos; b) Seleção dos membros para compor a Comissão Gestora Local; c) Participação nos seminários inicial e final do Programa por meio das famílias. d) Acompanhamento dos projetos produtivos.

#### Quadro 4 - atores sociais do PSA/MG e competências - execução 2004-2005

ORGAOS	COMPETENCIAS
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	Repassar recursos financeiros para a EMATER (Programa Minas Sem Fome)
CONSEA-MG	Atuar como conselho deliberativo do Programa Minas Sem Fome.
EMATER	Realizar convênio e repassar recursos para a <b>Cáritas</b> Brasileira - Regional Minas Gerais.
SEARA/ ITER	Atuar como interveniente no convênio e coordenar o PSA.
<b>Cáritas</b> Brasileira - Regional Minas Gerais	a) Executar o <b>PSA/MG</b> conforme metas e cronogramas previstos no termo de convênio, plano de trabalho e projeto técnico; c) Prestar contas dos recursos recebidos para a execução do convênio para a <b>Emater</b> .
Fórum Gestor do <b>PSA/MG</b>	a) Definir diretrizes, objetivos e metodologias gerais do Programa; b) Definir os critérios para seleção das áreas a serem beneficiadas pelo Programa; c) Acompanhar, monitorar e contribuir no processo de execução e avaliação do PSA.
Parceiros Locais	a) Assessorar as comunidades nas constituições dos NCPs; b) Repassar informações e orientações gerais do PSA aos agentes mobilizadores e comunidades acampadas; c) Fiscalizar a comunidade na realização da devolução solidária. d) Interlocução junto aos representantes do Fórum Gestor e à <b>Cáritas</b> . e) organização, junto aos agentes mobilizadores, das feiras e oficinas locais e regionais. f) participação nos momentos de formação do Programa.
Agentes Mobilizadores	a) Auxiliar os trabalhos do Parceiro Local e os Núcleos Coletivos de Produção; b) Elaborar os projetos, juntamente com os Núcleos Coletivos de Produção e enviá-los aos parceiros locais; c) Elaborar relatórios parciais e final do desenvolvimento dos projetos nas áreas; d) Prestar assessoria técnica à comunidade. e) organização, junto aos parceiros locais, das feiras e oficinas locais e regionais. f) Participação nos momentos de formação do Programa.
Comissões Gestoras Locais	a) Acompanhamento do trabalho do Agente Mobilizador e do Parceiro Local; b) Realização de orçamentos e recebimento dos <b>insumos</b> . c) representar a comunidade junto aos parceiros locais e às instâncias estaduais, quando necessário, bem como auxiliar o trabalho do Agente Mobilizador e do Parceiro Local.
Núcleos Coletivos de Produção	a) Organização das famílias e definição dos projetos produtivos; b) Seleção dos membros para compor a Comissão Gestora <b>Local</b> ; c) Participação nos seminários inicial e final do Programa por meio das famílias. d) Acompanhamento dos projetos produtivos.

## Quadro 5 - atores sociais do PSA/MG e competências - execução 2007

ORGAOS	COMPETÊNCIAS
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Repassar recursos financeiros para o ITER;</li> <li>b) Participar no Fórum Gestor do PSA.</li> <li>c) Acompanhar a execução do Programa por meio de participação em momentos de formação.</li> </ul>
SEARA/ITER	Executar o PSA/MG.
Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Participar do Fórum Gestor do PSA;</li> <li>b) Organizar, junto à SEARA/ITER, os momentos de formação do PSA.</li> </ul>
Fórum Gestor do PSA/MG	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definir diretrizes, objetivos e metodologias gerais do Programa;</li> <li>b) Definir os critérios para seleção das áreas a serem beneficiadas pelo Programa;</li> <li>c) Acompanhar, monitorar e contribuir no processo de execução e avaliação do PSA.</li> </ul>
Parceiros Locais	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Acompanhamento do trabalho dos agentes mobilizadores;</li> <li>b) d) Interlocução com o ITER sobre a situação das áreas, dificuldades e problemas.</li> <li>c) Participação em momentos de formação como seminários inicial e final e cursos estaduais;</li> <li>d) organização, junto aos agentes mobilizadores, das feiras e oficinas locais e regionais.</li> </ul>
Agentes Mobilizadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Auxiliar os trabalhos do Parceiro Local e os Núcleos Coletivos de Produção;</li> <li>b) Elaborar os projetos, juntamente com os Núcleos Coletivos de Produção e enviá-los aos parceiros locais;</li> <li>c) Elaborar relatórios parciais e final do desenvolvimento dos projetos nas áreas;</li> <li>d) Prestar assessoria técnica à comunidade.</li> <li>e) organização, junto aos parceiros locais, das feiras e oficinas locais e regionais.</li> <li>f) Participação nos momentos de formação do Programa.</li> </ul>
Comissões Gestoras Locais	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Acompanhamento do trabalho do Agente Mobilizador e do Parceiro Local;</li> <li>b) Realização de orçamentos (quando houver) e recebimento dos insumos.</li> </ul>
Núcleos Coletivos de Produção	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Organização das famílias e definição dos projetos produtivos;</li> <li>b) Seleção dos membros para compor a Comissão Gestora Local;</li> <li>c) Participação nos seminários inicial e final do Programa por meio das famílias.</li> </ul>

### 3.4.3. Metodologia e execução do Programa

A metodologia do PSA é concebida a partir de dois eixos prioritários: a ação educativa do programa com a participação dos sujeitos da ação e os projetos produtivos coletivos. O PSA apresenta em sua metodologia momentos de mobilização, formação e troca de experiências, bem como a implantação de projetos produtivos (lavouras, hortas, campos de sementes, investimentos e plantas medicinais), criação de pequenos animais e implantação de cozinhas comunitárias. Nos itens abaixo, seguem as várias etapas do Programa.

As etapas da metodologia são interligadas e subdivididas em: a) espaços de formação e sensibilização, como seminários, cursos, feiras e oficinas. b) elaboração e implementação dos projetos produtivos e devolução solidária<sup>95</sup> e c) avaliação dos avanços e dificuldades encontradas realizada no seminário final.

#### a) Reuniões do Fórum Gestor do PSA/MG

O Programa se inicia com reuniões do Fórum Gestor do PSA/MG para definição dos critérios de seleção das áreas a serem beneficiadas pelo Programa.

#### b) Seleção dos acampamentos e pré-assentamentos

Os movimentos enviam a relação de acampamentos e pré-assentamentos que se enquadram nos critérios e estas informações são confirmadas pela equipe técnica do INCRA. As áreas são incluídas até o limite do número de famílias previsto, conforme prioridade dos critérios de seleção.

#### c) Definição dos agentes mobilizadores e parceiros locais

As famílias das áreas incluídas no Programa elegem o(s) agente(s) mobilizador (es) que com elas atuarão na execução do Programa. Este processo é feito por meio da divulgação de edital de contratação e da convocação de uma

<sup>94</sup> Este item foi retirado do Manual Operativo do PSA/MG para a execução 2007.

<sup>95</sup> O programa estabelece um acordo com os **acampados/pré-assentamentos** beneficiados: a devolução solidária. De tudo o que for produzido e gerado como alimento, 20% é doado para áreas de acampamentos, assentamentos da região ou grupos e entidades que necessitam desse apoio. A Devolução pode ocorrer de diferentes formas, com moeda corrente ou equivalência-produto, sendo que prioritariamente deve ocorrer com o repasse da produção.

assembléia previamente agendada pela comunidade para definição do agente mobilizador. A comunidade envia ao Instituto de Terras uma ata com o nome dos agentes mobilizadores selecionados devidamente assinada pelas famílias, conforme anexos 09 e 10 desse estudo.

A indicação dos parceiros locais é feita pelos representantes dos movimentos de luta pela terra membros do Fórum Gestor que encaminham os nomes à coordenação do Programa.

#### d) Seminário Inicial de lançamento do PSA/MG

Após a seleção de acampamentos e pré-assentamentos, é realizado, em Belo Horizonte, o seminário inicial de lançamento do Programa. Participam do seminário as organizações e instituições envolvidas no Programa como os Parceiros Locais, Agentes Mobilizadores e dois representantes de cada comunidade acampada/pré-assentada selecionada, preferencialmente um homem e uma mulher. Além disso, participam do Seminário os membros do Fórum Gestor do PSA/MG e convidados.

O Seminário Inicial tem como objetivo apresentar o Programa, sensibilizar, envolver e informar sobre a sua execução, além de apresentar o planejamento das ações. No seminário podem ser encaminhadas sugestões de alterações da execução do Programa, que são submetidas, posteriormente, à deliberação do Fórum Gestor.

#### e) Assembléias Locais

Após a realização do seminário inicial, os participantes do seminário se comprometem a realizar assembléias em cada comunidade acampada/pré-assentada. A responsabilidade pela realização das assembléias é dos parceiros locais e dos agentes mobilizadores. As assembléias têm como objetivo repassar as informações sobre o PSA/MG a todas as famílias dos acampamentos e pré-assentamentos que participarão do Programa.

O produto das assembléias locais são as atas de adesão/confirmação ao Programa assinadas pela comunidade e a concordância com os princípios, objetivos e operacionalização do mesmo.

É também nas assembléias locais que os acampados/pré-assentados definem e se organizam em Núcleos coletivos de Produção - NCPs e elegem uma

Comissão Gestora que irá representar a comunidade e auxiliar o trabalho do Agente Mobilizador e do Parceiro Local. A Comissão Gestora deverá ser composta por representações de cada Núcleo Coletivo de Produção.

#### f) Cursos Estaduais de Formação

Ao longo da execução do Programa, são realizados 2 (dois) cursos estaduais de formação. Estes cursos são organizados pela coordenação estadual do Programa<sup>96</sup> e são destinados aos Agentes Mobilizadores e Parceiros Locais, que são capacitados e formados em temas abordados e praticados durante toda a execução do Programa. São exemplos desses temas: Segurança Alimentar, Gestão Pública, Metodologias de Educação Popular, Agroecologia (introdução, princípios e práticas agroecológicas; biodiversidade; produção e armazenamento de sementes crioulas; produção animal, cultivo de plantas medicinais, preparo e manipulação de remédios caseiros e canteiros de mudas e hortas comunitárias), dentre outros.

Os agentes mobilizadores e parceiros locais têm o compromisso de reproduzir práticas e debates para as comunidades acampadas/pré-assentadas que acompanham durante as Oficinas Locais de Formação.

#### g) Oficinas Locais de Formação

Logo após a realização de cada Curso Estadual de Formação, os Parceiros Locais e os Agentes Mobilizadores realizam Oficinas Locais de Formação em cada acampamento/assentamento beneficiado pelo Programa para a reprodução de práticas e debates realizados no Curso Estadual. A preparação e execução dessas oficinas é de responsabilidade dos Parceiros Locais e Agentes Mobilizadores que atuam vinculados aos acampamentos / pré-assentamentos selecionados.

Ao longo do período de execução do Programa, geralmente doze meses, são realizadas 2 (duas) oficinas de formação em cada acampamento/pré-assentamento.

Ao final da realização de cada oficina deverá ser elaborado um relatório, registrando as atividades realizadas e assinado por todas as famílias participantes.

Na execução atual (2007) o primeiro curso estadual foi organizado pelo ITER e contou com a participação e assessoria da Cáritas no processo de preparação, metodologia e aplicação de conteúdos sobre agroecologia.

#### h) Feiras/Oficinas Regionais

Em cada execução do PSA/MG, são realizadas 8 (oito) Feiras e/ou Oficinas Regionais, uma por região do Estado de Minas Gerais. O objetivo das feiras e/ou oficinas é promover a troca e comercialização dos produtos e sementes vindos das comunidades acampadas e pré-assentadas da Reforma Agrária, principalmente aqueles derivados do PSA/MG, além de capacitar e potencializar as trocas de experiência entre trabalhadores (as) rurais da região e possibilitar a interação dos acampamentos e pré-assentamentos com a comunidade local.

#### i) Seminário Final de Avaliação

Ao final da execução do PSA/MG, é realizado um seminário para avaliação e apresentação dos resultados de toda execução. Participam do seminário as organizações e instituições envolvidas no Programa como os Parceiros Locais, Agentes Mobilizadores, representantes de comunidades acampadas/pré-assentadas e representantes do Fórum Gestor do PSA/MG.

#### j) Implantação dos projetos produtivos (lavouras, hortas e pequenos animais)

Quanto aos projetos produtivos, define-se um valor de referência por família, que atualmente é de R\$270,00 (duzentos e setenta reais) para toda a execução do Programa. As famílias se organizam em Núcleos Coletivos de Produção - NCP por afinidade de projeto produtivo e, em conjunto com os agentes mobilizadores, elaboram o projeto produtivo que será enviado aos parceiros locais e à coordenação do Programa para aprovação, realização de orçamentos e das compras do que foi solicitado no projeto<sup>97</sup>. Os insumos são entregues às famílias, que iniciam a produção. Além da produção de lavouras, hortas, plantas medicinais e da criação de pequenos animais, são também formados campos comunitários de produção de sementes crioulas<sup>98</sup> e instaladas cozinhas comunitárias nos acampamentos e pré-assentamentos.

Na execução atual, caberá ao ITER realizar o pregão eletrônico para comprar os insumos e equipamentos solicitados nos projetos. Nas execuções anteriores, as compras eram realizadas pela *Cáritas* e os orçamentos eram feitos pelos parceiros locais juntamente com as Comissões Gestoras Locais.

O programa prevê a construção de um amplo processo de sensibilização e conscientização das famílias no que se refere à soberania na produção de sementes. A produção e manutenção da própria semente é de fundamental importância para o fortalecimento da agricultura familiar. A viabilização e incentivo a construção de

- A implantação de projetos produtivos será realizada a partir da elaboração de projetos de produção pelos Agentes Mobilizadores em conjunto com a comunidade atendida. A partir da escolha dos NCPs, o Agente Mobilizador elabora o projeto de produção que pode conter lavouras, hortas e/ou pequenos animais, para cada NCP, conforme formulários orientadores. Segue, no anexo 11, modelo de projetos de produção.
- O projeto deve ser concebido e executado coletivamente através dos Núcleos Coletivos de Produção, compostos em média por 10 famílias".
- Cada família contará com recursos de R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais) para aplicação coletiva nas alternativas produtivas definidas em seu Núcleo Coletivo de Produção - NCP<sup>100</sup>. Deste valor, cada projeto poderá apresentar até 30% em itens de investimento, que poderão ser vinculados no projeto de cada NCP ou vinculados coletivamente envolvendo todos os NCPs da comunidade acampada.
- Os projetos produtivos definidos em cada acampamento **pré-assentamento** deverão estar voltados exclusivamente para a produção de alimentos visando o **auto-abastecimento**<sup>101</sup> das famílias.
- Poderão ser implantados projetos produtivos cuja duração exceda o prazo de execução do Programa, desde que a posse da terra seja garantida (caso dos **pré-assentamentos**).
- Assim que o Agente Mobilizador e os NCPs concluírem a elaboração do projeto, o mesmo deve ser encaminhado para análise do Parceiro Local, que o envia à coordenação do Programa para análise, aprovação e aquisição dos materiais (insumos e equipamentos) e serviços.
- Todos os serviços, mercadorias e equipamentos realizados e entregues na comunidade deverão ser atestados pelo agente mobilizador e pelos representantes da Comissão Gestora Local.
- Cada **acampamento/pré-assentamento** poderá adquirir até três campos de sementes e este será um projeto coletivo para toda a comunidade. Para cada

bancos de sementes se constitui num instrumento para garantir uma boa oferta de variedades adaptadas regionalmente e cultivadas há décadas pelos nossos agricultores. Têm ainda como objetivos a valorização e resgate da cultura e prática milenar do pequeno agricultor de seleção de variedades. Possibilitando resgate de espécies nativas adaptadas a região, ao solo e que atendam as características almejadas pelo agricultor.

<sup>99</sup> Na execução 2004-2005 eram 04 famílias por NCP e na execução 2000-2003, eram 03 famílias por NCP.

<sup>100</sup> Na execução 2004-2005 este valor foi da ordem de R\$200,00 (duzentos reais) por família e na execução 2000-2003 foi de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) por família.

Define-se como sendo "produção visando o auto-abastecimento" a produção de alimentos básicos, frutas, hortaliças, pequenos animais e ervas medicinais destinadas exclusivamente ao **auto-consumo** das famílias assentadas no decorrer do prazo de execução do projeto, podendo o excedente ser comercializado.

campo de semente o valor disponível é da ordem de R\$ 400,00 (quatrocentos reais).

#### k) Devolução Solidária

Os recursos alocados nas atividades de produção de alimentos não são a fundo perdido, devendo ser devolutivos em pelo menos 20% (vinte por cento) do valor da produção obtida.

A devolução deverá ser feita prioritariamente a um outro acampamento que não esteja incluído no Programa; caso não haja acampamentos na região, deverão ser doados para escolas, creches ou hospitais públicos da região. Esta decisão deverá ser tomada pelo acampamento/pré-assentamento. A Comissão Gestora Local deverá acompanhar todo o processo de realização da devolução solidária.

A devolução poderá ocorrer utilizando-se diferentes mecanismos: moeda corrente, equivalência-produto ou em prestação de serviços. Esta devolução é uma forma de valorização dos recursos públicos e se constitui em uma ação educativa, reforçando mecanismos de solidariedade e fortalecendo as relações sociais das famílias acampadas e pré-assentadas com o restante da sociedade local.

**Quadro 6: Fluxograma simplificado do PSA/MG**

Convênio entre instituições e repasse dos recursos financeiros pelo conveniente.

Realização de reuniões do Fórum Gestor para definição de critérios de inclusão de áreas no Programa.

Envio pelos representantes dos movimentos sociais no Fórum PSA da relação de áreas que se enquadram nos critérios e verificação junto ao **INCRA** da situação **rias áreas**

Definição dos parceiros locais pelos representantes dos movimentos sociais no Fórum PSA.

**1**

Realização do I Curso Estadual para Agentes Mobilizadores e Parceiros Locais.

Realização de assembléias locais pelos AM e PL para repasse de informações recebidas no seminário inicial e definição pelas famílias dos Núcleos Coletivos de Produção e da Comissão Gestora Local.

Realização de seminário inicial com dois representantes de cada área participante do Programa, os Agentes Mobilizadores, os Parceiros Locais e os membros do Fórum **Gestor**

Realização de reuniões nas áreas para seleção dos Agentes Mobilizadores pelas **famílias**

Realização de reuniões pelos Agentes Mobilizadores com os NCPs para elaboração dos projetos.

Envio dos projetos produtivos assinados pelas famílias dos NCPs aos parceiros locais e à coordenação do Programa.

Análise e aprovação dos projetos pela equipe técnica do PSA e aquisição dos itens **(insumos e equipamentos)** e solicitados.

Entrega dos insumos e equipamentos pelos **fornecedores** aos NCPs e plantio da produção (lavouras, hortas, campos de sementes) e recebimento dos pequenos animais e **eauiDamentos**.

Realização da compra dos itens componentes das cozinhas comunitárias pela coordenação do Programa.

Realização do seminário final de avaliação do Programa com representantes das áreas, AM e PL, membros do Fórum Gestor e coordenação do Programa.

**Realizaçã**o da devolução solidária pelas famílias.

Realização de oficinas locais para repasse de informações pelos AM e PL junto às famílias.

Realização do II Curso Estadual de formação do PSA para Agentes Mobilizadores e Parceiros Locais

Realização pelos Agentes Mobilizadores e Parceiros Locais das feiras e oficinas regionais.

### 3.4.4. Principais resultados alcançados no PSA/MG<sup>102</sup>

Os resultados aqui elencados foram observados a partir dos documentos internos do Programa, como os relatórios dos seminários de avaliação e os relatórios de cumprimento do objeto elaborado ao final de cada execução.

- A ação educativa do exercício do crédito propicia uma primeira experiência no planejamento do que comprar e na produção coletiva; esta experiência é importante para que as famílias não recebam os demais recursos que virão (crédito apoio, PRONAF e outros) sem terem exercitado a aplicação de recursos menores.
- Há um aumento da produção e da área plantada nos municípios. Na última execução do PSA/MG (2004-2005) foram plantados em torno de 3.500 hectares de lavouras, hortas, pomares e campos de sementes atingindo uma produção superior a 8 mil toneladas de alimentos. Criaram-se também mais de 35.000 animais (principalmente suínos e aves) produzindo mais de 25 mil kg de carne e 12.000 ovos por dia. Não existem informações precisas sobre a produção nas execuções 2000 a 2003. Um material informativo sobre a destinação dos recursos financeiros para projetos produtivos da primeira da parcela da execução 2001, no valor de R\$600.000,00 destaca que, dos valores destinados aos projetos produtivos (aproximadamente 50% do valor total) a distribuição dos insumos se deu da seguinte forma:

#### Quadro 7: Destinação dos recursos para projetos produtivos da 1ª parcela da execução 2000/2001

Produtos e instalações	Destinação de recursos (%)
Gado de corte	6,56
Gado leiteiro	11,16
Suínos	7,35
Frangos de corte	14,10
Galinha de postura	21,23
Caprinos	0,43
Peixes	1,15
Café	0,94
Feijão	1,36
Milho	19,13
Hortaliças	12,72
Instalações	3,87
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fonte: Cáritas/ITER 2001- Folder de divulgação do Programa

Estes resultados foram obtidos a partir dos documentos **internos** do Programa, dos relatórios dos seminários de avaliação, materiais de divulgação e relatórios de prestação de contas das execuções.

### Quadro 8: Tipos de projetos produtivos implantados na execução 2002-2003

Projeto	Tipo
Pequenos animais	galinha caipira, frango, carneiro e porco caipira, caprino, peixe
Lavouras	Feijão, milho, mandioca, cenoura, beterraba, quiabo, brachiara, alho, arroz, milho, gergelim, abóbora, amendoim, vagem, pepino
Pomares	melancia, tomate, maracujá
Hortas	tubérculos e hortaliças

Fonte: Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais 2003 - Relatório final

### Quadro 9: Projetos produtivos programados e executados - execução 2004 2005

Programado	Executado
300 lavouras comunitárias de grãos	346 lavouras comunitárias de grãos
130 unidades para criação de pequenos animais	231 unidades para criação de pequenos animais
40 hortas de alimentos e medicinal familiares comunitárias	90 hortas de alimentos e medicinal familiares comunitárias
170 campos de sementes crioulas	118 campos de sementes crioulas

Fonte: Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais 2005 - Relatório de cumprimento do objeto

- Fortalecimento das instituições, movimentos e sindicatos parceiros na execução, pois são envolvidos durante todas as etapas do programa.
- Constituiu-se no Estado uma ampla rede de organizações e agentes mobilizadores, garantindo uma boa capilaridade do programa e tornando-se um importante espaço de capacitação e articulação para a construção do movimento pela Segurança Alimentar e pela Reforma Agrária em Minas Gerais;
- Gestão descentralizada com envolvimento direto de movimentos sociais do campo, sindicatos e ong's no planejamento, monitoramento e avaliação do Programa;
- Fortalecimento dos laços de solidariedade e cooperação entre as pessoas e comunidades uma vez que os trabalhos são feitos de forma coletiva e 20% de tudo o que é produzido é repassado solidariamente para outra comunidade necessitada.

Considerando todos os elementos sobre o PSA/MG apresentados neste capítulo, pode-se concluir que o Programa é focado no tema da segurança alimentar e tem dois eixos claros de atuação que são a produção e a formação. O Programa

prevê a participação e o envolvimento de diversos **atores**, com diferentes perfis, em todas as suas etapas. Além disso, incentiva e propicia a criação de canais de interlocução com os movimentos sociais, organizações não governamentais e atores diversos da sociedade civil envolvidos com a questão agrária no estado.

Após este capítulo de informações gerais sobre o PSA, sua estrutura e metodologia ao longo das execuções, o próximo capítulo pretende abordar especificamente o estabelecimento de parcerias e o fortalecimento da participação e os desafios que isto implica. Para tanto, serão utilizadas, como unidade de análise, as instâncias e atores elencados nas seções anteriores, considerando questões apresentadas e a análise das entrevistas realizadas com esses diversos atores.

## **CAPÍTULO 4: PSA/MG –PARTICIPAÇÃO E PARCERIA**

O presente capítulo trata especificamente do trabalho empírico realizado e das análises posteriores. Não se pretende analisar os resultados por área do PSA/MG, mas realizar uma análise mais geral, baseada nos aspectos da participação e da parceria.

Na primeira seção são apresentadas as estratégias metodológicas utilizadas no estudo de campo, inclusive no que se refere à captação e sistematização das informações referentes aos atores e instâncias sociais do PSA/MG.

Na seção seguinte, são analisados os mecanismos existentes no PSA que favorecem a participação da sociedade civil em seu desenho e gestão e também os processos de parceria existentes, buscando inferir se o que existe entre Cáritas e ITER pode ser considerada uma relação de efetiva parceria ou se trata de uma transferência de funções. Dessa forma, o trabalho apresenta dois pilares de análise. O primeiro refere-se ao exame da participação dos movimentos sociais no Programa, considerando os mecanismos e instâncias existentes. O segundo pilar considera a dimensão da parceria e busca analisar como se processa essa relação no caso do PSA/MG, considerando as interações entre ITER e Cáritas.

Serão apresentadas as análises do PSA/MG a partir das considerações teóricas realizadas anteriormente, buscando atingir os objetivos iniciais deste trabalho, quais sejam, analisar se o PSA apresenta mecanismos de participação e deliberação da sociedade civil e se existirem esses mecanismos, como eles contribuem para que a relação de parceria estabelecida entre a Cáritas e o ITER na execução do programa possa ser de complementaridade, co-gestão e não de transferência de funções.

Desta forma, os objetivos do estudo também inserem-se em dois eixos de questões: um primeiro refere-se à descrição e sistematização de processos de parceria no PSA entre Organizações Não Governamentais e poder público, mapeando fatores e elementos que limitam ou possibilitam a efetividade de uma co-gestão.

Um segundo eixo refere-se à identificação de elementos que condicionam a participação popular nas políticas públicas, considerando a atuação dos movimentos sociais e demais instâncias de participação na gestão do PSA.

#### 4.1. Categorias de análise

As variáveis ou categorias de análise elencadas abaixo embasaram e deram suporte às investigações empíricas. Elas foram utilizadas mais detidamente para a análise das entrevistas realizadas com os atores sociais participantes das instâncias do Programa.

Como foi dito na seção anterior, no que se refere às instâncias de participação, serão analisados o Fórum Gestor do PSA/MG, os Comitês Gestores Locais e os Núcleos Coletivos de Produção, sendo o foco principal da análise o Fórum Gestor.

No que se refere à participação propriamente dita, serão identificados, para cada uma das instâncias:

- Número de participantes;
- Diversidade / pluralidade de atores (presença ou ausência de representantes de diversas organizações);
- Abrangência ou territorialidade (Local, regional, estadual);
- Funcionamento (Formal ou informal);
- Formas de deliberação (consenso, consenso parcial, maioria, centralizada)
- Função principal (consultiva, deliberativa, controle);
- Poder de agenda (capacidade de inclusão de temas relevantes na agenda) e Processo de tomada de decisões (possibilidade de interferir, produzir alterações).
- Modo de ação (espontâneo ou induzido);
- Grau de controle dos membros sobre as decisões (classificação de Bordenave);
- Tipos de decisões a cuja formulação os membros têm acesso (classificação de Bordenave) ou ponto no ciclo da política onde a interação se dá (Saz-Carranza).

No que se refere à parceria pretende-se analisar a relação estabelecida entre os órgãos públicos como o ITER/SEARA e a Cáritas (esta relação constitui o foco central da análise) e as outras relações de parceria estabelecidas com os parceiros locais. Para tanto, serão utilizados como referência teórica o estudo de Saz-Carranza (2007) e de Teixeira (2002), conforme abordado no capítulo 2 deste trabalho.

- Tipos de relação estabelecidas (coordenação, cooperação e colaboração);
- O ponto do ciclo do serviço público em que a relação se dá (identificação do problema e formulação de soluções; planejamento da política ou programa; execução e produção da política; resultados da política);
- O processo da relação (interfaces, recursos, metas e objetivos);
- Os tipos de encontros (encontro pressão, encontro prestação de serviços, encontro participativo), conforme classificação de Teixeira (2002).

A análise destes dois aspectos, a participação e a parceria no PSA/MG nos permitirá responder à questão previamente estabelecida para este estudo.

## 4.2. Metodologia

Para este estudo, as fontes de dados utilizadas foram as entrevistas, as fontes secundárias e os documentos do Programa. Considerou-se relevante realizar um trabalho de campo com atores e instâncias importantes para a compreensão das relações de participação e parceria presentes no Programa.

No que se refere especificamente às relações de participação, o foco do estudo foram os Núcleos Coletivos de Produção, as Comissões Gestoras Locais e o Fórum Gestor do PSA/MG. Quanto aos dois primeiros, a análise da participação ou da forma participativa que eles possam ter, se deu apenas no âmbito do formato institucional, devido à dificuldade de deslocamento às áreas para realizar um estudo mais aprofundado sobre estas duas instâncias. Desta forma, a análise dos Núcleos Coletivos de Produção e das Comissões Gestoras Locais se deu, basicamente, pela leitura dos documentos do Programa e pelas entrevistas realizadas com os Agentes Mobilizadores e Parceiros Locais. E, neste sentido, as informações existentes sobre as Comissões Gestoras Locais são muito escassas.

Quanto ao Fórum Gestor do Programa, pela sua importância e abrangência, foram realizadas entrevistas com representantes dos principais movimentos de luta pela terra que atuam no Fórum, principalmente aqueles que vêm acompanhando o PSA/MG desde o seu início e que apresentam um número maior de áreas no Programa e com os representantes dos órgãos e entidades que atuam no Fórum.

Foram realizadas nove entrevistas com os participantes do Fórum Gestor, sendo cinco com representantes dos movimentos sociais, quais sejam: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra/ MST, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais/ FETAEMG, Liga dos Camponeses Pobres

do Norte de Minas/ LOC LCP, Movimento Popular pela Reforma Agrária/ MPRA e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Minas Gerais / FETRAF. Foram realizadas entrevistas com os representantes da Cáritas, ITER, INCRA e MDS no Fórum do Programa.

No que se refere ao aspecto da parceria, foram feitas sete entrevistas com os Agentes Mobilizadores e seis com os Parceiros Locais, novamente os representantes de movimentos sociais de luta pela terra participantes do Fórum Gestor do PSA/MG e os coordenadores/dirigentes dos órgãos parceiros - Cáritas, ITER e MDS. Para este último, foi enviado um roteiro de entrevista por correio eletrônico ao responsável pelo Programa, que enviou as respostas também por correio eletrônico.

Tendo em vista a quantidade de áreas abrangidas pelo Programa ao longo das quatro execuções, optou-se por selecionar amostra que contivesse as áreas que permaneceram no PSA/MG de uma execução para outra. Desta forma, em um universo de mais de duzentas e cinquenta áreas (acampamentos e pré-assentamentos), foram selecionadas trinta e duas áreas, que participaram do Programa na execução 2004-2005 e destas, nove áreas estão no Programa desde as primeiras execuções (2000 a 2003).

Segue, no anexo 12, mapa com as áreas selecionadas como amostra do estudo e, a seguir, quadro contendo as áreas selecionadas para a amostra deste estudo:

**Quadro 10: áreas do PS A/MG seleccionadas como amostra do estudo**

TIPO	NOME DA ÁREA	MUNICÍPIO	REGIÃO	MOVIMENTO
Acampamento	16 de Abril	Almenara	Jequitinhonha	MST
Acampamento	Fazenda Marobá	Almenara	Jequitinhonha	FETAEMG
Acampamento	Santa Elena	Almenara	Jequitinhonha	FETAEMG
Acampamento	Fazenda Boa Esperança	Almenara	Jequitinhonha	FETAEMG
Acampamento	Irmãos Naves	Araguari	Triângulo	MST
Acampamento	02 De Julho*	Betim	Metropolitana	MST
Acampamento	Chico Mendes	Campo Azul	Norte de Minas	MST
Acampamento	Vitória da Conquista*	Campo do Meio	Sul	MST
Acampamento	Boa Esperança (Fazenda)	Eugenópolis	Zona da mata	FETAEMG
Acampamento	Terra Prometida/Nova Alegria*	Felizburgo	Jequitinhonha	MST
Acampamento	Santo Dias/Capão Quente	Guapé	Sul	MST
Acampamento	Esperança do Vale	Itambacuri	Norte de Minas	MST
Acampamento	Rancho Alegre	João Pinheiro	Noroeste	FETAEMG
Acampamento	Esperança Do Vale*	Machacalis	Jequitinhonha	MST
Acampamento	Renascer / Fazenda Tábua Calindo	Manga	Norte de Minas	LOC LCP
Acampamento	Alagadiço/Córrego Rafael /Córrego Varão*	Minas Novas	Jequitinhonha	FETAEMG
Pré-assentam.	Estrela do Norte	Montes Claros	Norte de Minas	MST
Acampamento	Nova Vida*	Novo Cruzeiro	Jequitinhonha	MST
Acampamento	José Maria A. de Oliveira	Paracatu	Noroeste	FETAEMG
Acampamento	Guimarães Barreira / 2 de novembro	Patos de Minas	Alto Paranaíba	FETAEMG
Acampamento	José Bandeira / Faz. Prata	Pirapora	Norte de Minas	MST
Acampamento	Muluguzinho/Manoel Lisboa	Porteirinha	Norte de Minas	LOC LCP
Pré-assentam.	Fazenda Santa Cláudia -União	Porteirinha	Norte de Minas	LOC LCP
Acampamento	Zagaia	Sacramento	Alto Paranaíba	MST
Acampamento	Capoeira*	Santa Vitória	Triângulo	MTL
Acampamento	Eloy Ferreira da Silva	São Francisco	Norte de Minas	MST
Pré-assentam.	Terra Prometida Faz. Natal*	Tumiritinga	Vale do Rio Doce	MST
Pré-assentam.	São Domingos I E II*	Tupaciguara	Triângulo	MTL
Pré-assentam.	Vale do Guará	Vargem G.do Rio Pardo	Norte de Minas	FETAEMG
Acampamento	Nova Esperança	Verdelândia	Norte de Minas	LOC LCP
Acampamento	Vitória Fazenda Ipiranga	Verdelândia	Norte de Minas	LOC LCP
Acampamento	Sapé / Verde Água (Fazenda)	Verdelândia	Norte de Minas	LOC LCP

\* Áreas que participaram do Programa nas execuções 2000 a 2003.

Optou-se por um recorte representativo que foi a visita às regiões do estado de Minas Gerais que apresentam grande número de acampamentos e pré-assentamentos no Programa e/ou diversidade significativa de movimentos e de parceiros locais. Foram entrevistados seis parceiros locais e sete agentes mobilizadores em cinco regiões do estado: Noroeste, Norte, Jequitinhonha, Vale do Rio Doce e Triângulo Mineiro, um em cada região, com exceção das regiões Jequitinhonha e Norte, nas quais foram entrevistados dois parceiros distintos.

Apesar da região do Triângulo Mineiro não apresentar um número significativo de áreas na amostra seleccionada, considerou-se essa região como estratégica para

o estudo, tendo em vista que, no Triângulo Mineiro, concentram-se mais de oito movimentos sociais de luta pela terra do estado.

Na região Noroeste, foi entrevistado o coordenador da Cáritas Diocesana de Paracatu, parceira local na região e o agente mobilizador de três áreas. Na região Norte, foram entrevistados parceiros locais e agentes mobilizadores do MST Norte e a coordenadora da Cáritas Diocesana de Janaúba com quatro agentes mobilizadores. Na região Jequitinhonha, a entrevista foi realizada com um dos coordenadores da Cáritas Diocesana de Almenara e não houve entrevista com nenhum agente mobilizador. Também foi entrevistado um dos coordenadores do MST Jequitinhonha e um agente mobilizador do Movimento. No Triângulo Mineiro, foi realizada entrevista com a direção do MTL, parceiro local e alguns agentes mobilizadores do Movimento no Programa. No Vale do Rio Doce foi entrevistado dirigente do MST Rio Doce, parceiro local na região. Segue, no anexo 13, quadro síntese das entrevistas realizadas.

#### 4.3. Participação dos Núcleos Coletivos de Produção, Comissões Gestoras Locais e Fórum Gestor: um retrato

##### 4.3.1. Núcleos Coletivos de Produção - NCPs

No que se refere aos Núcleos Coletivos de Produção será realizada uma análise apenas do desenho e do formato previsto no Programa, com base nas informações recolhidas nos diversos documentos sobre o PSA e nos depoimentos dos Agentes Mobilizadores, Parceiros Locais e movimentos sociais de luta pela terra dados nas entrevistas realizadas. Desta forma, nem todas as categorias de análise propostas serão utilizadas para os NCPs.

##### a) Número de participantes:

O Programa estabelece um número mínimo de famílias para formarem os NCPs, visando uma produção e organização coletivas. Na execução 2000-2003, o número mínimo estabelecido foi de três famílias por Núcleo. Na execução 2004-2005, o número mínimo foi de quatro famílias por Núcleo e, na execução 2007, ficou estabelecido pelo Fórum Gestor do PSA/MG um número médio de 10 famílias por área.

O que se pode observar é que o número de participantes nos Núcleos Coletivos de Produção varia bastante em função da organização anterior que a área (acampamento ou pré-assentamento) apresenta, ou seja, se a área já tem uma organização por setores ou até mesmo por núcleos anterior ao Programa, a tendência é que as famílias se organizem em grupos maiores e a forma de organização também varia, ou seja, o grupo pode se formar apenas para a elaboração do projeto e se dissolver na execução ou pode caminhar junto até o final, como um coletivo, de fato.

Neste sentido, o coordenador do PSA/MG nas execuções 2004/2005 e na execução atual destaca:

[...] existem diferentes níveis de cooperação entre grupos que vão desde níveis muito simples, muito primários a níveis mais complexos. Formam-se núcleos para discutir o que querem fazer e como vão se organizar para discutir a cotação dos produtos e pronto. A hora que chegam os materiais cada um se divide, vai para o seu lote, faz o que bem entender e, no máximo reúne-se no final do projeto para avaliar também na comunidade toda como é que foi. Por outro lado, existem aqueles que são mais estruturados, que já definem lavouras ou criações em um único local, que discutem a divisão da força de trabalho, que já conseguem montar um processo desde a elaboração do que querem fazer, da implantação, da organização, da colheita e das divisões dos resultados.

Outro fator que influencia o número de participantes nos NCPs é o movimento de luta pela terra que acompanha a área e a organicidade desse movimento. Por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST tem uma organização em suas áreas de formação por núcleos e em cada núcleo formam-se setores. Desta forma, já existe uma prática de atuação e trabalhos coletivos, o que favorece a formação e o bom êxito dos NCPs.

Ainda para o coordenador do Programa:

[...] o programa se depara com realidades bastante diferentes embora o povo seja exatamente o mesmo. Estas realidades são diferentes devido à diferença de estratégia de ação de cada movimento. Tem movimento que tem uma estratégia, uma preocupação, um método de trabalho de base, de organização que consegue dar condições para que aquele mesmo público, aquele mesmo povo avance numa velocidade maior numa perspectiva de organização comunitária. Outros movimentos não têm isso na pauta ou se tem, tem falha de método, tem muito problema de método e não conseguem criar as mínimas condições para que quando o programa chegue essas famílias já estejam ambientadas da necessidade de se organizarem.

Um fator importante e que influencia no número de participantes dos NCPs é o parceiro local que acompanhou o trabalho na área. Ou seja, a concepção que esta

entidade/organização/movimento tem de organização coletiva influencia diretamente na quantidade de Núcleos formados. Por exemplo, em algumas áreas foi formado um único NCP, assim todas as famílias do acampamento ou pré-assentamento se organizaram coletivamente para a produção, conforme será visto no quadro abaixo.

Esta organização coletiva também é determinada pelo tipo de produção que o NCP decide adquirir. Por exemplo, há uma tendência de Núcleos Coletivos formados por um número maior de famílias em projetos de lavouras ou de pequenos animais.

Outro fator relevante para o número de participantes nos NCPs é o tipo de área, ou seja, se é um acampamento ou pré-assentamento. Segundo um parceiro local da Cáritas Diocesana de Paracatu - região Noroeste: *“A questão da organização está muito relacionada ao movimento e também à situação de acampamento. Os acampados têm uma organização mais solidária e a partir do momento de assentamento, as relações mudam e corre o risco de haver uma individualização”*.

Em acampamentos, as famílias estão convivendo em uma área coletiva ainda não demarcada e, por isso, há uma tendência à formação de Núcleos com um número maior de famílias e, quando as famílias já estão assentadas e já têm a expectativa da demarcação dos lotes, há uma tendência à formação de Núcleos com número menor de famílias.

Para verificação destas observações, segue quadro abaixo contendo informações sobre o número de famílias dos NCPs por área da amostra selecionada, conforme informações da execução 2004/2005:

#### **Quadro 11: informações sobre os Núcleos Coletivos de Produção por área selecionada**

Nome da área (PA ou AC)	Número de famílias participantes do PSA/MG	Número de NCPs	Número de famílias no NCP	Tipo de projeto produtivo	Movimento	Parceiro Local
16 de Abril	100	05	20	Lavouras e hortas	MST	MST Jequitinhonha
Fazenda Marobá	12	01	12	Hortas e plantas medicinais	FETAEMG	Cáritas Almenara
Santa Elena	10	01	10	Pequenos animais	FETAEMG	Cáritas Almenara
Fazenda Boa Esperança	27	01	27	Lavouras comunitárias	FETAEMG	STR Eugenópolis
Irmãos Naves	180	08	15 a 30	Lavouras comunitárias Pequenos animais Hortas e plantas medicinais Campos de sementes crioulas	MST	MST Triângulo
02 De Julho	60	07	08 a 15	Lavouras comunitárias Pequenos animais	MST	MST Metropolitana
Chico Mendes	68	02	Mais de 30	Lavouras comunitárias Pequenos animais Hortas e plantas medicinais Campos de sementes crioulas	MST	MST Norte

Vitória da Conquista	26	03	08 a 15	Lavouras comunitárias Pequenos animais Hortas e plantas medicinais	MST	MST Sul
Boa Esperança	15	01	15	Pequenos animais	FETAEMG	Cáritas Almenara
Terra Prometida/Nova Alegria	127	16	08 a 15	Pequenos animais	MST	MST Jequitinhonha.
Santo Dias/Capão Quente	40	01	40	Lavouras comunitárias Pequenos animais Hortas e plantas medicinais Campos de sementes crioulas	MST	MST Sul
Esperança do Vale	89	01	89	Lavouras Pequenos animais	MST	MST Rio Doce
Rancho Alegre	15	01	15	Pequenos animais	FETAEMG	Cáritas Paracatu
Esperança Do Vale	100	01	100	Lavouras comunitárias Pequenos animais Hortas e plantas medicinais Campos de sementes crioulas	MST	MST Rio Doce
Renascer / Fazenda Tábua Calindo	154	03	Mais de 30	Lavouras comunitárias Pequenos animais Hortas e plantas medicinais	LOC LCP	Cáritas Janaúria
Alagadiço / Corrego Rafael / Córrego Varão	49	05	08 a 15	Lavouras comunitárias Campos de sementes crioulas	FETAEMG	Cáritas Araçuaí
Estrela do Norte	160	02	Mais de 30	Lavouras comunitárias Campos de sementes crioulas	MST	MST Norte
Nova Vida	35	06	04 a 08	Lavouras comunitárias	MST	MST Jequitinhonha
José Maria A, de Oliveira	19	01	19	Campos de sementes	FETAEMG	Cáritas Araçuaí
Guimarães Barreira / 2 de novembro	46	04	08 a 15	Lavouras comunitárias	FETAEMG	Animação Pastoral Rural
José Bandeira / Faz. Prata	194	02	Mais de 30	Lavouras comunitárias Campos de sementes	MST	MST Norte
Muluguzinho/Manoel Lisboa	72	12	04 a 08	Lavouras comunitárias Campos de sementes	LOC LCP	Cáritas Janaúba
Fazenda Santa Cláudia -união	31	05	04 a 08	Lavouras comunitárias Campos de sementes	LOC LCP	Caritas Janaúba
Zagaia	150	05	15 a 30	Lavouras comunitárias Campos de sementes	MST	MST Triângulo
Capoeira	50	01	50	Pequenos animais Hortas comunitárias	MTL	MTL
Eloy Ferreira da Silva	100	04	15 a 30	Lavouras comunitárias Pequenos animais Hortas e plantas medicinais Campos de sementes crioulas	MST	MST Norte
Terra Prometida Faz. Natal	24	01	24	Lavouras comunitárias Pequenos animais Hortas e plantas medicinais Campos de sementes crioulas	MST	MST Rio Doce
São Domingos I E II	91	01	91	Lavouras comunitárias Pequenos animais	MTL	MTL
Vale do Guará	42	03	08 a 15	Lavouras comunitárias Hortas e plantas medicinais Campos de sementes crioulas	FETAEMG	STR Rio Pardo de Minas
Nova Esperança	21	04	04 a 08	Lavouras comunitárias Campos de sementes	LOC LCP	Caritas Janauba
Vitoria Fazenda Ipiranga	21	03	04 a 08	Lavouras comunitárias Campos de sementes	LOC LCP	Caritas Janauba
Sapé / Verde Água (Fazenda)	22	04	04 a 08	Lavouras comunitárias Campos de sementes	LOC LCP	Caritas Janauba

Fonte: elaboração própria com base nos documentos **internos** e gerenciador do Programa.

## b) Diversidade / pluralidade de atores

Os NCPs são compostos pelas famílias rurais acampadas e pré-assentadas da reforma agrária que participam do PSA/MG. Logo, não há uma pluralidade de

atores no sentido de diversidade de organizações. Entretanto, trabalha-se com a totalidade das famílias da área que optem pela participação no Programa.

c) Abrangência ou territorialidade

Os NCPs têm uma abrangência local, ou seja, especificamente no acampamento ou **pré-assentamento** onde estão inseridos.

d) Funcionamento e institucionalidade

Os NCPs funcionam durante toda a execução do Programa. A formalização ocorre apenas no registro dos Núcleos nas atas de adesão ao PSA que são enviadas à coordenação do Programa e na assinatura do projeto produtivo enviado. As famílias definem os Núcleos nos quais participarão e enviam o nome de cada participante (o homem e a mulher da família), o número de documento de identificação e todas as famílias dos NCPs assinam a ata e o projeto produtivo.

e) Formas de deliberação

Os NCPs têm autonomia para decidirem o que querem plantar ou adquirir, dentro, é claro, dos limites impostos pelo Programa, uma vez que o mesmo se restringe a lavouras, hortas e plantas medicinais, pequenos animais e campos de sementes.

Os NCPs decidem sobre: o projeto produtivo que querem elaborar, a forma de organização da produção pelo NCP (se o plantio será coletivo ou individual, em que área será realizado, como se dividirão as famílias para os cuidados com a produção, como será a divisão dos produtos), para qual entidade ou acampamento será feita devolução solidária, quem será o representante do Núcleo no Comitê Gestor Local, dentre outras questões e dificuldades que possam surgir ao longo da execução do projeto.

Neste sentido, a coordenadora da **Cáritas** Diocesana de Janaúba, parceira local do **PSA/MG** em algumas áreas da região Norte de Minas salienta: "*O PSA/MG tem um formato participativo no sentido de as pessoas poderem escolher o que vão plantar. O programa é aberto e acolhedor.*"

No momento em que as famílias se organizam nos NCPs, o fazem por alguns fatores como: proximidade geográfica, afinidade e pelo tipo de projeto a ser demandado. Logo, quando os NCPs são formados, as próprias famílias já estabeleceram consensos acerca do projeto que enviarão à coordenação do Programa e com o auxílio do agente mobilizador, estabelecem consensos sobre os itens que serão adquiridos.

Como os NCPs são flexíveis, ou seja, não são rigidamente estruturados, em geral, as decisões são tomadas por consenso.

#### e) Função principal

A função principal dos NCPs, dentro da esfera de atuação que a eles cabe, é deliberativa, no sentido de que as decisões tomadas pelas famílias nos Núcleos são respeitadas pela coordenação do Programa, tendo como referência o conhecimento prévio das regras estabelecidas.

#### g) Poder de agenda

A atuação dos NCPs é muito local e específica. Os momentos de formação nos quais as famílias que compõem os NCPs participam se restringem ao seminário inicial e final do Programa. Nesses seminários, participam apenas duas famílias por área (acampamento ou pré-assentamento). Como já foi visto, o seminário inicial é um momento de repasse de informações sobre o Programa, onde as decisões e diretrizes já estão dadas e o seminário final é de avaliação do Programa. Nesse último, pode haver correção de rumos para execuções posteriores do Programa, por meio de sugestões e críticas das famílias, mas não há uma inclusão de temas relevantes na agenda propostas por estas famílias ao longo da execução do Programa.

#### h) Modo de ação

A formação dos Núcleos Coletivos de Produção é uma imposição do Programa. Como já foi visto, é uma exigência do PSA a organização e a produção coletiva. Nesse sentido, a constituição e o modo de ação dos NCPs é induzido pela coordenação do Programa, ou seja, as famílias que aderem ao Programa se

sujeitam à organização coletiva. Em relação a essa questão, o coordenador do Programa ressalta que:

[...] a política pública deve ser indutora de um processo, de uma concepção de sociedade. É papel do Estado quando monta uma política pública construir mecanismos de indução para aquele rumo que o grupo social que ocupa o estado naquele momento entende que é o mais correto de condução da política.

Alguns movimentos apresentam uma organicidade anterior, como é o caso do MST. Desta forma, já existe uma organização das famílias e dos dirigentes em núcleos coletivos e em setores de atuação e isto favorece a organização dos NCPs.

Sobre esse ponto, o parceiro local da Cáritas Diocesana de Paracatu destaca que *“a situação de emergência das famílias favorece a participação para a conquista dos recursos porque são imposições, condicionantes do Programa. Gera participação condicionada”*.

#### i) Grau de controle dos membros sobre as decisões

Nesse item, é preciso distinguir entre a tomada de decisões dos NCPs sobre os projetos produtivos e sobre as diretrizes e decisões do PSA. No que se refere ao primeiro aspecto, pode-se dizer que há uma delegação de decisões para os membros dos NCPs, que têm autonomia no campo específico de elaboração e definição dos projetos produtivos.

Entretanto, no que se refere às decisões sobre o Programa como um todo, pode-se considerar que para os Núcleos Coletivos de Produção é atribuído um grau de participação que varia do menor nível ao nível seguinte, segundo a classificação de Bordenave, quais sejam, o da *informação e o da consulta facultativa*.

Estes dois níveis são percebidos tendo em vista que a coordenação do Programa, juntamente com os agentes mobilizadores e parceiros locais, apenas informam às famílias as decisões já tomadas. Entretanto, nos momentos de formação reservados à participação das famílias acampadas e pré-assentadas, que são os seminários inicial e final do Programa, tem-se espaço para consultas e sugestões, que podem ou não ser acatadas pela coordenação do Programa.

## j) Tipos de decisões

Segundo a classificação de Bordenave, pode-se dizer que os NCPs estão nos níveis 5 e 6, ou seja, na execução das ações referentes ao Programa e na avaliação dos resultados, o que se dá por meio do seminário final do Programa.

### 4.3.2. Comissões Gestoras Locais - CGLs

Da mesma forma que os Núcleos Coletivos de Produção, a análise das Comissões Gestoras Locais será apenas a partir do desenho e do formato previsto no Programa, com base nas informações recolhidas nos diversos documentos sobre o PSA e nos depoimentos dos Agentes Mobilizadores, Parceiros Locais e movimentos sociais de luta pela terra coletados a partir das entrevistas realizadas.

#### a) Número de participantes

O número de participantes nas Comissões Gestoras Locais varia de acordo com o número de Núcleos Coletivos de Produção de cada área, conforme relacionado no quadro nº 8, uma vez que há a sugestão de que as Comissões Gestoras sejam formadas por um representante de cada NCP.

Entretanto, as áreas e os movimentos têm autonomia para organizarem as Comissões Gestoras conforme a organicidade existente, ou seja, se já existem formações coletivas no **acampamento/pré-assentamento**, elas podem ser mantidas como Comissões Gestoras Locais. Este é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - **MST**, que, como já foi dito neste estudo, apresenta, desde o momento do acampamento das famílias, uma divisão interna por núcleos e setores e são esses coordenadores de núcleos que compõem as CGLs nas áreas do movimento, conforme depoimento de dirigentes do MST Norte, parceiro local em algumas áreas da região:

(...) Como o movimento tem uma organicidade, já existem coordenadores de núcleos e dentro de cada núcleo tem os setores como o setor de saúde, educação, formação, produção, infra-estrutura, finanças. Os coordenadores de núcleos foram tirados para compor a Comissão Gestora Local. E a comissão funciona. A idéia é aproveitar a organicidade que já existe.

#### b) Diversidade / pluralidade de atores

Os membros das Comissões Gestoras são as famílias rurais acampadas e pré-assentadas da reforma agrária que participam do PSA. Logo, não há uma pluralidade de atores no sentido de diversidade de organizações. Dentro dos Núcleos Coletivos de Produção elege-se um representante para a Comissão Gestora Local e eles são, em sua maioria, lideranças, dirigentes dos acampamentos e pré-assentamentos e pessoas que já participam das associações existentes nas áreas.

#### c) Abrangência ou territorialidade

As Comissões Gestoras Locais têm uma abrangência local, ou seja, especificamente no acampamento ou pré-assentamento onde estão inseridos. Entretanto, no trabalho específico de realização das tomadas de preço e do encaminhamento dos processos de compra, há uma atuação regional da CGL, tendo em vista que, muitas vezes, não há disponibilidade do produto a ser adquirido no município ou não há três estabelecimentos diversos para fornecerem orçamentos, obrigando os membros das Comissões Gestoras a realizarem orçamentos e compras em outros municípios da região.

Observa-se que, para a execução 2007, esta atuação regional acaba por não acontecer, tendo em vista que as compras dos insumos serão realizadas pelo ITER, por meio de pregão eletrônico e não haverá necessidade de realizar tomada de preços na mesma proporção das execuções anteriores, apenas para compras locais, que serão de menor vulto e com menor frequência.

#### d) Funcionamento e institucionalidade

Em tese, as CGLs funcionam durante toda a execução do Programa. A formalização ocorre apenas no registro da Comissão Gestora Local nos projetos produtivos. As famílias definem os representantes das CGL e enviam os nomes dos membros no projeto produtivo que é enviado à coordenação do Programa.

Não há um acompanhamento da coordenação do Programa sobre o funcionamento e continuidade do trabalho das Comissões Gestoras Locais e da

contribuição das mesmas nos processos de tomada de preços e realização das compras e acompanhamento do recebimento dos insumos/produtos.

O que se percebe é que o funcionamento das CGLs fica muito a cargo da própria organização e importância dada pela comunidade de que as comissões funcionem e também do trabalho e empenho do agente mobilizador e parceiro local para acompanharem e inserirem a comissão nos trabalhos e na execução do Programa, como visto no depoimento do parceiro local do MST Jequitinhonha: *“o MST utilizou as coordenações das áreas como CGL. A gestão era muito participativa no sentido da escolha dos itens e do acompanhamento do recebimento”*.

#### e) Formas de deliberação

Não há previsão de deliberações definidas para as Comissões Gestoras Locais no Programa. Seu papel é de acompanhamento, representação e controle.

#### f) Função principal

Como citado acima, a função principal das Comissões Gestoras Locais é de acompanhamento e controle. Cabe às CGLs realizarem o acompanhamento do processo de tomada de preços juntamente com os parceiros locais e os agentes mobilizadores, o recebimento e a conferência dos produtos (insumos e equipamentos), atestarem esse recebimento e entregar os produtos aos NCPs. Além disso, cabe às CGLs acompanharem e atestarem o processo da devolução solidária.

Ou seja, internamente, as CGLs acompanham o trabalho das famílias nos Núcleos Coletivos de Produção e externamente, acompanham os agentes mobilizadores e os parceiros locais nos processos de compra, recebimento dos produtos e da devolução solidária. Para o coordenador da **Cáritas** Diocesana de Almenara - parceira local na região Jequitinhonha:

[...] as Comissões Gestoras Locais foram responsáveis por fazer os orçamentos e as compras do coletivo na localidade. Zelavam pela decisão do coletivo. Era uma representação das áreas. Foram indicadas em assembleia. A **Cáritas**, como parceira local, acompanhou o processo de eleição das Comissões Gestoras Locais. A formalização das comissões se deu pela ata de adesão ao programa e foi assinada por todas as famílias.

O que se percebe, segundo depoimento de alguns parceiros locais e agentes mobilizadores é que o funcionamento das Comissões Gestoras depende muito da forma de organização estabelecida pelas lideranças e pelas famílias do acampamento/pré-assentamento, da iniciativa e interesse dos membros da

Comissão e do envolvimento das famílias no Programa, conforme destacam os parceiros locais das Cáritas Diocesanas:

(...) O Comitê Gestor Local tem a atribuição de contribuir no sentido de mobilizar reuniões, fazer a devolução solidária. Mas existem dificuldades em relação ao entendimento dos processos de compra pública, os orçamentos (tomada de preços) e as definições acabaram por ficar mais a cargo do agente mobilizador. Em algumas áreas, pela dificuldade de organização interna, havia dificuldade até de formar as Comissões gestoras locais. (parceiro local Cáritas Diocesana de Paracatu).

Por sua vez, o funcionamento das CGLs depende, também, do trabalho do parceiro local e do agente mobilizador na área e da capacidade dos mesmos de envolverem a Comissão Gestora nos trabalhos do PSA. Dessa forma, a parceira local da Cáritas Diocesana de Janaúba destaca que as Comissões Gestoras Locais acompanhadas pela entidade na região Norte: *funcionaram localmente e funcionaram bem.*

#### g) Poder de agenda

Da mesma forma que os NCPs, a atuação das Comissões Gestoras é muito local e específica. No que se refere à participação nos momentos de formação, não há uma exigência da coordenação do Programa de que as famílias participantes nos seminários sejam membros das CGLs, ou seja, fica a cargo da própria área definir as pessoas que representarão e participarão no espaço de formação. Logo, o poder de agenda das Comissões Gestoras Locais é baixo, pois não há participação dos membros como representantes das CGLs em momentos de tomada de decisão do Programa.

Reforçando essa constatação, o coordenador do Programa destaca que “o programa tem apenas dois momentos que envolvem representantes da comunidade que são o seminário inicial e final. Mas não há uma exigência que essas pessoas sejam das CGL”.

#### h) Modo de ação

A formação das Comissões Gestoras Locais é uma imposição do Programa com o argumento de que as famílias estejam representadas junto aos agentes mobilizadores e aos parceiros locais. Entretanto, não há um acompanhamento dos órgãos que fazem a coordenação do Programa quanto ao efetivo funcionamento e

ações das CGL, ou seja, impõe-se que elas sejam criadas, mas não se tem controle sobre o seu funcionamento de fato.

#### i) Grau de controle dos membros sobre as decisões

No que se refere às decisões sobre o Programa como um todo, pode-se considerar que, para as Comissões Gestoras Locais, é atribuído um grau de participação que varia do menor nível ao nível seguinte, segundo a classificação de Bordenave, quais sejam, o da *“informação e o da consulta facultativa”*.

Estes dois níveis são percebidos tendo em vista que a coordenação do Programa, juntamente com os agentes mobilizadores e parceiros locais, apenas informam aos membros das comissões sobre as decisões já tomadas. Entretanto, nos momentos de formação em que os membros participam, que são os espaços reservados às famílias acampadas e pré-assentadas, os seminários inicial e final do Programa, tem-se espaço para consultas e sugestões, que podem ou não ser acatadas pela coordenação do Programa, mas, como já foi dito, não há uma garantia de que os participantes desses eventos serão membros das CGLs.

#### j) Tipos de decisões

Segundo a classificação de Bordenave, pode-se dizer que da mesma forma que os NCPs, as Comissões Gestoras estão nos níveis 5 e 6, ou seja, na execução das ações referentes ao Programa e na avaliação dos resultados, o que se dá por meio do seminário final do Programa.

### 4.3.3. Fórum Gestor do PSA/MG

#### a) Número de participantes:

O número de participantes no Fórum Gestor do PSA/MG varia de acordo com o número de áreas que cada movimento de luta pela terra apresenta na execução do Programa. Ou seja, o número de participantes no Fórum Gestor corresponde ao número de movimentos sociais de luta pela terra representantes das áreas atendidas pelo Programa na respectiva execução, um representante da **Cáritas** Brasileira - Regional Minas Gerais, bem como um representante de cada órgão governamental

ligado à questão agrária e à segurança alimentar. Na execução 2007, são 14 (quatorze) os participantes do Fórum Gestor, sendo 08 (oito) dos movimentos sociais de luta pela terra e 5 (cinco) dos órgãos governamentais e 01 (um) da Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais, como foi visto no capítulo 3 deste estudo.

#### b) Diversidade / pluralidade de atores

Há uma grande diversidade de atores participantes do Fórum Gestor tanto da sociedade civil como do poder público. Pode-se dizer que a grande maioria dos movimentos sociais de luta pela terra de Minas Gerais tem assento no Fórum<sup>103</sup>, bem como os órgãos governamentais ligados diretamente à questão agrária (INCRA E SEARA/ITER) e à segurança alimentar (CONSEA e MDS) e a Cáritas. Ou seja, é um Fórum bem representativo do ponto de vista da diversidade e pluralidade de sujeitos sociais vinculados à questão agrária no estado de Minas Gerais. Entretanto, o Fórum é específico do PSA/MG, não é um fórum amplo e não discute questões mais abrangentes referentes à política agrária.

#### c) Abrangência ou territorialidade

O Fórum Gestor tem uma abrangência estadual. Discute questões referentes ao PSA em âmbito do estado de Minas Gerais.

#### d) Funcionamento e institucionalidade

Conforme depoimentos de representantes do MST, da Cáritas e do dirigente do ITER na gestão 2000-2003, o Programa reúne movimentos sociais de luta pela terra e organizações ligadas à questão agrária e à segurança alimentar desde sua construção no ano 2000. Para o representante do MST, *“os movimentos sociais foram os sujeitos chamados no início para discutir a construção do Programa, com processos de avaliação constante”*.

Na execução atual do Programa (2007) somente o Movimento de luta pela Terra - MLT e o movimento Caminhos para Libertação dos Sem Terra - CLST o não participam do Fórum Gestor do PSA porque não tem áreas que se enquadraram nos critérios do Programa. Este último, o CLST, consta na Portaria ITER 001/07, entretanto, a única área que havia sido incluída no PSA deste movimento não se enquadrou nos critérios e foi retirada, mas não houve uma retificação posterior da Portaria.

Na execução 2004-2005, o Fórum Gestor também funcionou informalmente. A partir da execução 2007, o Fórum foi institucionalizado por meio da publicação da Portaria ITER 001/2007.

Segundo o coordenador do PSA/MG, na execução 2004/2005, o Fórum Gestor se reuniu três vezes. Conforme Artigo 5 da portaria ITER 001/2007, o Fórum se reúne ordinariamente a cada três meses e extraordinariamente sempre que necessário. Há um controle da presença dos membros e mecanismos de substituição previstos na portaria. Entretanto, não existem mecanismos de substituição automática em caso de ausências, com em outros conselhos e fóruns de programas, uma vez que são nomeados titulares e suplentes.

Há registro em atas dos assuntos tratados e a aprovação na reunião subsequente das mesmas pelos membros do Fórum.

A maioria dos representantes dos movimentos de luta pela terra entrevistados, bem como de outros participantes do Fórum Gestor consideram que a institucionalização do Fórum significou um avanço para o Programa porque é uma forma de garantir a troca de informações, a convivência entre movimentos e a tomada de decisões.

Além disso, o coordenador do Programa destaca que a institucionalização do Fórum é um avanço no sentido de ser um passo rumo à incorporação do Programa como política pública: *“a formalização do Fórum é um avanço, é um passo a mais na estruturação de uma política pública. É uma ação de governo que reconhece, que oficializa, que legitima um espaço com a sociedade civil de gestão da política”*.

Em contraponto, o representante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra considera que a formalização do fórum engessou os movimentos no sentido de ter uma titular e um suplente definidos e nomeados para representar o movimento. Segundo ele, *“a institucionalização do fórum gestor representou perda de autonomia para os movimentos sociais. Na execução passada, o fórum não era institucional, era mais informal. Isso dava uma flexibilidade maior de poder variar as pessoas e ter a representação do movimento”*.

#### e) Função principal e formas de deliberação

O Fórum Gestor é o órgão máximo deliberativo das ações do PSA (Art. 2 - portaria ITER 001/2007). A função principal do Fórum é deliberativa, mas também exerce funções de controle. Em geral, as decisões e deliberações são tomadas por

consenso após processos de discussão e debate. Na ausência de consenso, passa-se à votação.

Conforme os incisos II, III e IV, do artigo 4, da Portaria ITER 001/07, o Fórum Gestor define diretrizes, objetivos e metodologias gerais do Programa, acompanha, monitora e contribui no processo de execução e avaliação do Programa e define os critérios de seleção das áreas e os parceiros locais (a partir da execução 2007).

O coordenador do Programa destaca que a construção do **PSA/MG** atual (2007) foi coletiva, em conjunto com os movimentos sociais.

[...] O projeto para a execução atual foi concebido em três reuniões do fórum, todo o projeto técnico e o projeto básico foram distribuídos para todas as organizações e foram, aproximadamente, dois meses para a construção dos documentos básicos para depois serem aprovados.

Para o representante da Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas, "o *Fórum Gestor dá a oportunidade de os movimentos saberem de tudo, se juntarem. O fórum é um espaço de tomada de decisão e informação também, ele é o centro*". Em consonância com o depoimento acima, a representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG - destaca que as decisões são tomadas neste espaço, o Fórum Gestor.

#### f) Poder de agenda

O Fórum Gestor do **PS A** apresenta um significativo poder de agenda, uma vez que tem a possibilidade de incluir questões importantes, relevantes sobre o PSA na pauta das reuniões e mesmo solicitar reuniões extraordinárias à coordenação do Programa.

Entretanto, cumpre destacar que este poder de agenda fica restrito às questões referentes ao Programa, pois é um Fórum específico de tomada de decisões sobre o mesmo.

#### g) Modo de ação

A participação dos movimentos sociais de luta pela terra nos espaços de discussão e tomada de decisão do **PSA/MG** vem de um processo anterior, que é o da conquista de espaços na política pública por estes atores. Desta forma, não se pode dizer que o modo de ação do Fórum Gestor é induzido ou **espontâneo**. Mas, ele se aproxima mais de um modo espontâneo. O que se pode afirmar é que ele

surge de um processo mais amplo de participação na arena pública pelos movimentos sociais, processo acolhido pela coordenação do Programa.

#### h) Grau de controle dos membros sobre as decisões

Pode-se considerar que, segundo a classificação de Bordenave, o Fórum Gestor do **PSA/MG** se encontra no nível da co-gestão, no qual há um compartilhamento das decisões com mecanismos de colegialidade e influência direta dos membros na elaboração dos planos de ação e na tomada de decisões.

#### i) Tipos de decisões

Segundo a classificação de Bordenave, pode-se dizer que o Fórum Gestor do **PSA/MG** se localiza nos níveis 2 e 3, quais sejam, o de determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias e o da elaboração de planos, programas e projetos.

Em seguida, segue um quadro síntese da análise das informações conforme as categorias utilizadas:

**Quadro 12: Síntese das informações com base nas categorias de análise**

<b>Categorias de análise</b>	<b>Núcleos Coletivos de Produção</b>	<b>Comissões Gestoras Locais</b>	<b>Fórum Gestor PSA/MG</b>
Número de participantes	Execução 2000-2003: mínimo de 3 famílias por Núcleo Execução 2004/2005: mínimo de 4 famílias por Núcleo Execução 2007: média de 10 famílias por área O número de participantes nos NCPs varia conforme: - o movimento e sua organização; - o parceiro local; - o tipo de <b>projeto</b> produtivo; - o tipo da área (acampamento ou pré-assentamento);	Varia conforme o número de Núcleos Coletivos de Produção e/ou conforme a estrutura organizativa dos movimentos.	Varia conforme o número de movimentos sociais de luta pela terra com áreas no Programa na respectiva execução.
Diversidade/pluralidade de atores	Baixa diversidade. Homogeneidade de atores (famílias acampadas e pré-assentadas da reforma agrária)	Baixa diversidade. Homogeneidade de atores (famílias e lideranças acampadas e pré-assentadas da reforma agrária)	Grande diversidade. Representação da maioria dos movimentos sociais de luta pela terra, dos órgãos públicos ligados à questão agrária e à segurança alimentar e <b>Cáritas</b> .
Abrangência	Local	Local e regional	Estadual
Funcionamento e institucionalidade	Funcionam principalmente para a elaboração dos projetos produtivos. São formalizados apenas pelas atas de adesão ao Programa que seguem junto com os projetos produtivos.	Funcionam para a realização de orçamentos e tomada de preços e acompanhamento do trabalho do agente mobilizador e parceiro local. São formalizadas apenas pelas atas de adesão ao programa e no formulário do projeto produtivo.	Reuniões periódicas (trimestrais) para discussão de questões diversas sobre o Programa e tomada de decisão. A partir de janeiro de 2007 funciona por meio da Portaria ITER 001.
Função principal	Interna: deliberativa Externa: consultiva via membros do Fórum Gestor	Controle	Deliberativa
Formas de deliberação	Consenso	Consenso	Consenso e, quando há necessidade, votação.
Poder de agenda	Baixo	Baixo	Significativo
Modo de ação	Induzido	Induzido	Espontâneo
Grau de controle dos membros sobre as decisões	Quanto aos projetos produtivos: delegação Quanto às decisões sobre o PSA como um todo: Informação e consulta facultativa	Informação e consulta facultativa	Co-gestão
Importância das decisões em que se participa	Execução das ações e avaliação dos resultados (Níveis 5 e 6)	Execução das ações e avaliação dos <b>resultados</b> . (níveis 5 e 6)	Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias e elaboração de planos, programas e projetos (níveis 2 e 3).

Fonte: elaboração própria com base nos documentos do Programa e nas entrevistas.

#### 4.4. Parcerias estabelecidas no PSA: um retrato

Nesta seção, pretende-se destacar alguns aspectos relevantes das parcerias estabelecidas no Programa entre os parceiros locais, a **Cáritas Brasileira –Regional Minas Gerais**, o **ITER/SEARA** e o **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS**.

Para tanto, **faz-se** necessária uma divisão das fases ou momentos específicos pelos quais o PSA passou que, conseqüentemente, geraram alterações nas relações de parceria estabelecidas. Desta forma, para facilitar a análise das relações do PSA, com base nas entrevistas realizadas, dividiremos o Programa em três etapas ou fases, a saber:

- a) a primeira fase ou etapa se deu no período de 2000 a 2002 quando o Programa apresentou uma parceria entre o Instituto de Terras (como já foi visto no capítulo 3, primeiramente como superintendência da Secretaria de Estado de Planejamento e, posteriormente como autarquia) e a **Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais**.
- b) a segunda fase compreende o período de 2003 a 2005 com a entrada do governo federal aportando recursos para os programas de segurança alimentar do estado de Minas Gerais, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Este aporte de recursos foi feito através do Programa Minas Sem Fome e, este último, por sua vez, por exigência do MDS, teve que ser submetido à aprovação do CONSEA-MG que exigiu a inclusão de outros dois programas dentro do Programa Minas Sem Fome: o Programa Mutirão pela Segurança Alimentar / PROSAN e o Programa de Segurança Alimentar em Acampamentos e **Pré-assentamentos** da reforma agrária de Minas Gerais – **PSA/MG** como componentes do Programa Minas Sem Fome, programa executado pela EMATER.

Desta forma, o PSA foi viabilizado por meio de convênio entre EMATER (que apenas repassa os recursos recebidos do MDS) e **Cáritas** com a **interveniência** do **ITER**.

- c) a terceira fase corresponde ao período atual de execução do PSA em que há uma ruptura no processo de parceria da execução do Programa com a **Cáritas** e que o **ITER** se torna o executor direto do Programa.

#### 4.4.1. Relação estabelecida com os Parceiros Locais

Os parceiros locais, como o próprio nome indica, apresentam uma atuação local e/ou regional. São eles que possibilitam maior capilaridade e descentralização ao Programa, uma vez que se constituem em elos de ligação entre os acampamentos e pré-assentamentos com as instâncias estaduais do Programa, como a **Cáritas** (enquanto houve parceria na execução do Programa) e o **ITER**.

É importante fazer uma diferenciação dos parceiros locais que participaram do Programa ao longo das execuções. Nas primeira e segunda fases ou etapas elencadas anteriormente, quando a **Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais** foi executora do PSA, houve uma decisão da organização em incluir as **Cáritas Diocesanas**, sua estrutura regional, na execução das atividades de parceiras locais.

Conforme o depoimento da coordenadora estadual da Caritas, somente as **Cáritas Diocesanas** que tinham atuação anterior com a questão agrária e que já tinham vínculos estabelecidos com os movimentos sociais é que foram incluídas como parceiras locais.

Além delas, foram incluídos os movimentos sociais que já apresentavam alguma relação anterior com a **Cáritas** como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, o Movimento Terra, Trabalho e Liberdade - MTL, alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais e algumas entidades de atuação local e/ou regional, conforme foi visto no capítulo 3 desse estudo. Segundo a coordenadora da **Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais**: mesmo tendo as **Cáritas Diocesanas** na região, os movimentos também eram parceiros. *"Era nosso princípio fortalecer os movimentos, onde eles fossem os parceiros, onde eles tivessem responsabilidade sobre esse programa, tivessem atuação, participassem do processo de formação"*.

Conforme depoimentos dos movimentos sociais e das Caritas Diocesanas, percebe-se que houve alguma dificuldade de relacionamento entre as **Cáritas Diocesanas** e as áreas vinculadas ao movimento sindical. E, segundo os depoimentos, isso se deu por não terem relações anteriores, por diferenças ideológicas e políticas e mesmo pelas pessoas à frente das instituições, conforme depoimento da representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG, que atua na região Noroeste de Minas: *"o relacionamento da Cáritas Noroeste com a FETAEMG não era bom, era conflituoso, não havia um entrosamento. Nós não éramos parceiros locais. Hoje, o relacionamento é bom pela mudança das pessoas dirigentes da Cáritas"*.

Para a coordenadora da **Cáritas** Minas Gerais um aspecto fundamental para a entidade executora do Programa é ter parceiros de confiança, com relações prestabelecidas de trabalho, de convívio e isto se constitui em ponto primordial para a **Cáritas**:

[...] era muito difícil para a **Cáritas**, que era a responsável legal pelo Programa, ter um parceiro com o qual a gente não tinha nenhuma relação, nenhuma aproximação e esta relação ter que ser construída durante o processo. Isso se torna um conflito, porque este parceiro tem uma responsabilidade também, seja na gestão do recurso, na administração, no cumprimento de metas e se não é um parceiro em quem você tem uma certa relação de confiança, isto fica complicado porque quem vai ter prestar contas é a própria entidade que assumiu, ou seja, a **Cáritas**.

A partir da terceira etapa ou fase, o momento atual em que o **ITER** assumiu a execução do Programa, houve a decisão de que os parceiros locais seriam indicados pelos movimentos de luta pela terra com áreas no Programa. Segundo o coordenador geral do PSA no **ITER**, esta foi uma decisão tomada no Fórum Gestor. Ele destaca que: *"em reunião do Fórum Gestor, foi apresentada uma proposta pelo **ITER** de contratação de parceiros locais e agentes mobilizadores. Foi aprovado que os parceiros locais seriam indicados pelos movimentos que fazem parte do Fórum Gestor"*.

Entretanto, o coordenador do Programa desde a execução 2004, ressalta que não houve um processo de avaliação da atuação dos parceiros locais nas execuções anteriores, apenas a definição de um novo método e a substituição das **Cáritas** Diocesanas e de outras entidades que já vinham atuando no Programa pelos movimentos de luta pela terra e isso representa uma mudança significativa para o Programa.

[...] o **ITER** não fez nenhuma avaliação se os parceiros passados cumpriram o papel, se deveriam permanecer, porque mudar, simplesmente se criou uma outra dinâmica e os parceiros passaram a ser todos os movimentos de luta pela terra. A **Cáritas** considerava outros elementos no processo de escolha dos parceiros locais. Por exemplo, um certo alinhamento com a concepção de reforma agrária, de organização, de produção, de matriz tecnológica, de projeto político.

A título de compreensão desta mudança, segue um quadro com a relação dos parceiros locais que atuaram na execução 2004-2005 e os parceiros atuais da amostra selecionada.

### Quadro 13: Quadro comparativo dos parceiros locais nas execuções 2004-2005 e 2007

PA ou AC	Nome da área	Parceiro Local 2004-2005	Parceiro Local 2007
AC	16 de Abril	MST Jequitinhonha	MST
AC	Fazenda Marobá	Cáritas Diocesana de Almenara	FETAEMG
AC	Santa Elena	Cáritas Diocesana de Almenara	FETAEMG
AC	Fazenda Boa Esperança	STR Eugenópolis	FETAEMG
AC	Irmãos Naves	MST Triângulo	MST
AC	02 De Julho	MST Metropolitana	MST
AC	Chico Mendes	MST Norte	MST
AC	Vitória da Conquista	MST Sul	MST
AC	Boa Esperança (Fazenda)	Cáritas Diocesana de Almenara	FETAEMG
AC	Terra Prometida/Nova Alegria	MST Jequitinhonha	MST
AC	Santo Dias/Capão Quente	MST Sul	MST
AC	Esperança do Vale	MST Rio Doce	MST
AC	Rancho Alegre	Cáritas Diocesana de Paracatu	FETAEMG
AC	Esperança Do Vale	MST Rio Doce	MST
AC	Renascer / Fazenda Tábua Calindo	Caritas Diocesana de Janaúba	LOC LCP
AC	Alagadiço / Corrego Rafael / Córrego Varão	Cáritas Diocesana de Araçuaí	FETAEMG
PA.	Estrela do Norte	MST Norte	MST
AC	Nova Vida	MST Jequitinhonha	MST
AC	José Maria A. de Oliveira	Cáritas Diocesana de Paracatu	FETAEMG
AC	Guimarães Barreira / 2 de novembro	Associação Pastoral Rural	FETAEMG
AC	José Bandeira / Faz. Prata	MST Norte	MST
AC	Muluguzinho/Manoel Lisboa	Cáritas Diocesana de Janaúba	LOC LCP
PA.	Fazenda Santa Cláudia -União	Cáritas Diocesana de Janaúba	LOC LCP
AC	Zagaia	MST Triângulo	MST
AC	Capoeira	MTL	MTL
AC	Eloy Ferreira da Silva	MST Norte	MST
PA.	Terra Prometida Faz. Natal	MST Rio Doce	MST
PA.	São Domingos I E II	MTL	MTL
PA.	Vale do Guará	STR Rio Pardo de Minas	FETAEMG
AC	Nova Esperança	Cáritas Diocesana de Janaúba	LOC LCP
AC	Vitoria Fazenda Ipiranga	Cáritas Diocesana de Janaúba	LOC LCP
AC	Sapé / Fazenda Verde Água	Cáritas Diocesana de Janaúba	LOC LCP

Fonte: elaboração própria com base nos documentos internos do Programa

Como já foi dito, a principal alteração dos parceiros locais se deu na saída das Cáritas Diocesanas e a inclusão de dois movimentos de grande representação, a FETAEMG (de âmbito estadual) e a Liga dos Camponeses Pobres (de abrangência na região Norte e Triângulo).

No que se refere ao tipo de relação estabelecida com os parceiros locais pela Cáritas nas primeiras execuções do PSA e pelo ITER na execução atual, pode-se considerar que é uma relação de simples coordenação, segundo a classificação de Saz-Carranza (2007). Ou seja, há um fluxo de informações da coordenação estadual

do Programa para os parceiros locais. Como os parceiros locais atuam regional e localmente, as informações por eles recebidas vêm dos participantes do Fórum Gestor que, como já foi dito, são representações das organizações em nível estadual e também da coordenação do Programa.

Alguns parceiros locais destacam que há apenas um repasse de informações e de decisões já estabelecidas nas instâncias estaduais para os parceiros, que acabam sendo meros executores da política pré-definida. Neste sentido, segue a fala do parceiro local da Cáritas Diocesana de Paracatu:

[...] As informações e deliberações sobre o PSA vêm de cima para baixo. As questões já estão dadas. Não há participação na construção da política em si e sim na execução. As áreas já estavam dadas, as deliberações também e não tinha um representante do regional discutindo lá.

No que se refere ao ponto do ciclo do serviço público em que os parceiros locais se enquadram, conforme a classificação de Saz-Carranza, **pode-se** considerar que os parceiros locais participam na execução e produção da política.

Entretanto, se levamos em conta que todos os parceiros locais são representados por suas instâncias estaduais no Fórum Gestor do Programa, pode-se considerar que há uma participação dos parceiros locais por meio de representação no processo de identificação de problemas e formulação de decisões. Em conformidade com esta afirmação, o coordenador do PSA destaca que:

[...] as organizações parceiras do Programa participam dos momentos de decisão no Fórum Gestor porque estão todos representados no Fórum. Houve, inclusive, uma reunião do Fórum Gestor onde era necessário tomar decisões mais profundas sobre o Programa, foram chamados todos os parceiros locais, foi uma reunião de mais de setenta pessoas. Foi denominada reunião do Fórum gestor ampliada.

No que se refere ao processo da relação, observa-se que, nas duas primeiras etapas ou fases do PSA/MG elencadas no início desta seção, que teve a Cáritas como executora do Programa, já havia uma relação anterior estabelecida com os parceiros locais, ainda que não fosse uma relação específica de execução deste programa. Desta forma, não houve, nesse processo, a fase inicial de conhecimento e aprendizado da cooperação, pois isto já havia acontecido em algum momento. Pode-se considerar que houve uma evolução da relação e uma dissolução no que concerne especificamente à relação entre os parceiros e a Cáritas na execução do Programa em 2007.

Na terceira fase, que é a execução atual, há a construção de uma nova relação entre o ITER e os novos parceiros locais e desta forma, o processo da

relação se encontra no momento de início, de conhecimento e aprendizado da relação de cooperação.

No que se refere à interface, pode-se dizer que a relação estabelecida entre a **Cáritas** e os parceiros locais nas etapas 1 e 2 do Programa apresenta algum nível de rigidez à medida em que há uma contratação dos parceiros, uma ajuda de custo e o estabelecimento de ações e metas a serem cumpridas. Há, também, uma relação de hierarquia no que diz respeito às **Cáritas** Diocesanas, pois essas são subordinadas à **Cáritas** estadual. Quanto ao processo de tomada de decisão, há uma interface razoável pois as informações chegam aos parceiros locais e eles atuam em alguns momentos de sugestões e tomada de decisão e se colocam em contato permanente com a coordenação estadual do Programa.

Quanto aos recursos, os parceiros locais colocam a sua estrutura (sede física, meios de comunicação, a pessoa contratada, veículo) a serviço do **PSA/MG**, mas como já foi dito, recebem ajuda de custo para essas despesas. Além disso, constituem recursos importantes dos parceiros locais para a coordenação do Programa a proximidade deles com as áreas e as famílias, a relação de confiança que têm com este público e a facilidade maior de se inserirem nas áreas sem resistências das famílias.

Na etapa atual, fase 3, há uma intensificação do nível de rigidez, pois há uma contratação formal dos parceiros locais pelo **ITER** e a suspensão do pagamento da ajuda de custo no caso de não cumprimento das atividades. Não há exatamente uma hierarquia preestabelecida, mas sim, um contrato de prestação de serviços. Desta forma, pode-se considerar que há uma distribuição desigual de poder entre a coordenação do Programa e os parceiros locais.

Quanto aos objetivos e metas estabelecidos pelos parceiros locais, percebe-se que há objetivos e metas comuns que são definidas de forma coletiva. Há procedimentos que fixam tais metas e objetivos e há consciência institucional das mesmas.

Nas três etapas ou fases de execução do **PSA**, tomando como referência o estudo de Teixeira (2002), pode-se considerar que a relação estabelecida entre a coordenação do Programa e os parceiros locais constitui-se em um híbrido de dois tipos de encontros: o encontro prestação de serviços e o encontro participativo.

As características do encontro prestação de serviços presentes na relação estabelecida entre parceiros locais e coordenação do **PSA/MG** são: há uma contratação do serviço por parte da instância estadual (até a execução 2004-2005

esta contratação dos parceiros locais era realizada pela Caritas Minas Gerais e a, partir da execução atual, a contratação é feita pelo Instituto de Terras). É uma contratação formal, ou seja, é realizado um instrumento jurídico, um contrato de prestação de serviços com obrigações estabelecidas entre as partes e com previsão de remuneração à guisa de ajuda de custo, para os parceiros locais.

No que se refere às características do encontro participativo, pode-se dizer que ele ocorre à medida que os parceiros locais participam, de alguma forma, da tomada de decisões e do processo de construção do Programa, por meio de suas representações. Logo, a relação tem uma proximidade e uma construção conjunta, não é uma relação distante, somente de cobranças, avaliações e burocracia, ainda que existam esses componentes.

#### 4.4.2. Parceria Cáritas e poder público: trajetória e desafios

A Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais atuava, no ano 2000, com os acampados da reforma agrária no estado com ação de apoio **emergencial** a este público. Era um programa nacional da entidade, por meio do fornecimento de lonas, transporte e alimentação para as famílias nas ocupações.

A perspectiva de ter uma ação mais estruturada de intervenção para um público que para a Caritas é prioritário, levou a instituição a pensar na execução de um programa de segurança alimentar em parceria com o poder público. Segundo a coordenadora estadual da Cáritas, a opção da instituição por executar o Programa se deu por afinidades diversas: *"não foi a possibilidade de uma parceria de recurso com o poder público, mas foi a ação, ter uma afinidade da ação, uma afinidade com o público, uma afinidade com a temática que nos levou a assumir este processo, esta parceria junto com o poder público"*.

A instituição enfrentou dilemas e conflitos para tomar a decisão de assumir o Programa. Para a coordenadora da Cáritas:

[...] era preciso pensar uma ação mais massiva. A Cáritas sempre apoiou um, dois, quatro ou cinco assentamentos. Outra coisa é trabalhar com um número mais massivo de intervenção, trabalhar com mais de sessenta áreas no estado todo. Mesmo a Cáritas tendo capilaridade, estrutura regional, pois estamos na maioria das dioceses de Minas Gerais, iríamos massificar uma intervenção e isso nos levou a refletir se a gente detinha essa capacidade operacional, de organização interna, de pessoas dentro da equipe e isso a gente percebia como um desafio.

Quanto a esse aspecto, a coordenadora da **Cáritas** destaca que um dos desafios e dilemas enfrentados pela instituição ao tomar a decisão de executar o PSA foi lidar com recursos públicos de vulto e com as legislações e especificidades da administração pública. A instituição já tinha experiência com gerenciamento de recursos municipais e tinha um convênio com a Prefeitura de Belo Horizonte há mais de cinco anos para atendimento à população de rua e também um projeto pequeno, específico, também com a Prefeitura, para o público da saúde mental. Em nível estadual, a **Cáritas** desenvolveu projetos de capacitação para adolescentes para o primeiro emprego com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Mas, a coordenadora da **Cáritas** destaca que eram projetos pequenos se comparados ao projeto que estava se propondo em 2000 para a **Cáritas**. Para ela:

[...] um dos desafios que enfrentamos era a quantidade de recursos públicos, executar, gerenciar esses recursos, todo o processo de organização interna, de prestação de contas, todas as implicações que isso significa, estrutura, legislação, procedimentos que são diferenciados com os recursos com os quais a entidade trabalhava. A maioria dos recursos da **Cáritas** vem da cooperação internacional, então é um outro formato administrativo para gerenciar esses recursos. É claro que todos exigem transparência, mas teríamos que formar nosso pessoal para entrar nessa legislação que era totalmente nova.

Um outro desafio apontado pela coordenadora seria dialogar com o maior número de movimentos de luta pela terra possível, inclusive aqueles com os quais a instituição não tinha nenhum diálogo estabelecido. Ela destaca que:

[...] a **Cáritas**, por sua natureza, sempre dialogou com os movimentos, sejam eles de qualquer linha ideológica ou política, mas tinha proximidade e ação com alguns deles. Com o Programa, teríamos que dialogar com todos eles, porque esta era uma ação ampla, tinha que atender a todas as famílias, ligadas a todos os movimentos, todas as articulações.

Com relação ao processo de elaboração e construção do Programa, a coordenadora da **Cáritas** em Minas Gerais destaca que o início do processo de construção do Programa, no ano 2000, se deu concomitante ao processo de formação e constituição do **ITER** e havia uma boa relação de cooperação, de parceria, de diálogo com o Instituto de Terras. Ela afirma que:

[...] na primeira execução, o Instituto de Terras estava se formando e ele foi uma luta dos movimentos, já tinha uma articulação e ele vinha fortalecer a luta pela reforma agrária em Minas Gerais. Foi uma demanda e uma conquista dos movimentos. Inclusive na gestão inicial do **ITER** em 2000, algumas pessoas foram indicadas pelos movimentos sociais para assumirem os cargos de coordenação. A **Cáritas** sempre apoiou este processo de consolidação de um órgão

estadual para a questão **agrária** porque a gente acredita que é por meio de políticas públicas assumidas pelo estado que se consegue, de fato, efetivar a reforma agrária.

Ainda segundo a coordenadora da **Cáritas**, o PSA teve uma importância muito grande para o Instituto de Terras, pois foi um dos programas estruturadores do órgão. Ela destaca que a **Cáritas** participou do processo de elaboração e construção do PSA, participou do processo de tomada de decisões. *"Quando fomos chamados pelo ITER, já existia a concepção, a idéia inicial já estava concebida, mas dar cara, dar corpo a esta idéia foi uma construção conjunta da Cáritas e do Instituto de Terras, ouvindo também os movimentos sociais".*

Neste sentido, o dirigente do MST - regional Jequitinhonha ressalta que:

[...] no início do Programa houve uma intensa participação de Dom Mauro Morelli, presidente do **Consea-MG**, desde os primeiros dias do governo **Itamar** Franco. O PSA é um programa participativo, houve envolvimento dos movimentos na construção do Programa. Não foi um programa de governo e sim construído por um setor da igreja e pelos movimentos sociais.

A proximidade do **ITER** com as organizações e com os movimentos sociais gerou uma facilidade maior para que acontecesse a co-gestão e mesmo a aceitação do Programa por parte dos movimentos. Para a **Cáritas**: *"como as pessoas que estavam no ITER foram indicadas pelos movimentos, tinha um diálogo maior e isso facilitou todo o processo de cooperação, de parceria, de construção do diálogo, de construção da execução do próprio programa".*

Tomando como referência o estudo de Bordenave (1985), destaca-se que as execuções do **PSA/MG** ocorridas no período de 2000 a 2002, quando o Programa foi concebido e era uma prioridade para o **ITER** e havia um contexto político-institucional favorável à parceria, como foi destacado no capítulo 3 deste estudo, pode se considerar que havia um compartilhamento das decisões e da gestão do Programa, que é o nível da co-gestão, segundo Bordenave. Neste nível, há mecanismos de decisão compartilhados e influência direta dos membros na elaboração dos planos de ação e na tomada de decisões.

Para a coordenadora estadual da **Cáritas**:

[...] É claro que houve conflitos na construção da metodologia, mas foram conflitos saudáveis. Era a primeira execução para os dois órgãos. Uma coisa é conceber a política, o programa e outra é a execução. Surgem desafios que no momento da concepção da ação, jamais são pensados, imaginados. Então na hora da prática, da execução, é que se percebe os desafios. Surgem dúvidas se as etapas construídas seriam as mais acertadas. Teve problemas com os movimentos, alguns acharam que a metodologia era adequada, outros **não**.

Tendo em vista o depoimento da coordenadora estadual da **Cáritas** e com base no estudo de Teixeira (2002), pode-se considerar que a relação estabelecida entre o Instituto de Terras e a **Cáritas** na primeira fase ou etapa, a gestão 2000-2002 constitui-se em um encontro participativo, em que os parceiros participam da tomada de decisões e do processo de construção do Programa.

Em consonância com a classificação de Bordenave (1985), conforme o estudo de Saz-Carranza (2007), o tipo de relação estabelecida entre o **ITER** e a **Cáritas** nesta primeira fase ou etapa foi de colaboração, porque os diferentes atores compartilharam um objetivo comum que era a construção e implementação de um programa de segurança alimentar para as famílias assentadas da reforma agrária e, para tanto, houve um intercâmbio de informações e uma coordenação preestabelecida de atividades para alcançar o objetivo.

Quanto ao ponto do ciclo do serviço público da relação estabelecida pelo **ITER** e **Cáritas** nesta primeira etapa ou fase do PSA, pode-se considerar que a relação se encontrava na fase da identificação do problema e da formulação de soluções.

Além disso, houve um aporte de recursos por parte das duas instituições e, neste aspecto, é importante destacar os recursos tangíveis e os intangíveis. Quanto aos primeiros, o estado forneceu as condições para que a **Cáritas** pudesse executar o Programa, como ressalta a coordenadora da instituição:

[...] Um grande problema que perpassa todas as execuções é pensar a distribuição dos recursos. Para uma entidade como a **Cáritas**, que é da sociedade civil, executar um Programa desse porte, precisa de recursos para a estrutura. Nós não somos o Estado, não temos toda a máquina do Estado: pessoas liberadas, carros, escritório, luz, telefone e tudo mais. Nós estamos fazendo uma parceria e isso precisa ser garantido. Isto também é um processo de diálogo não só com o estado, mas com os movimentos também.

Ainda para a coordenadora da **Cáritas**:

[...] Esse foi um momento de tensionamento. Na primeira gestão, não houve tanto tensionamento pela compreensão das próprias pessoas que estavam no espaço de coordenação do estado, eles compreendiam que havia essa necessidade por parte da **Cáritas** para executar um programa como este. Mas houve esta discussão nos movimentos. Alguns concordavam com isso e outros não. Alguns movimentos achavam que o recurso tinha que ir 100% para a atividade fim, ou seja, 100% chegar nas famílias e a gente percebia que não dava para ser **assim**, que tem uma parte destinada às atividades meio, que tem que estar na instituição para ela executar as atividades. Essa primeira discussão favoreceu que hoje todos os movimentos compreendessem que isso é condição para que um processo desse exista.

Por parte da **Cáritas**, pode-se considerar que **foram** aportados os recursos comprovados nas contrapartidas das execuções do Programa, que se referem aos gastos com recursos humanos, materiais etc e, além disso, alguns recursos intangíveis como a reputação e a credibilidade da instituição que favoreceram a aceitação do Programa por parte dos movimentos sociais e das famílias e o acesso da **Cáritas** às áreas por meio de sua estrutura descentralizada.

A percepção de alguns movimentos do PSA como não sendo um programa de governo, demonstra a resistência dos movimentos sociais de luta pela terra, pelo menos alguns deles, ao governo, à burocracia pública. É como se do governo não se pudesse esperar um programa participativo, que envolvesse movimentos e sociedade civil em sua concepção e isso se dilui à medida em que os dirigentes do **ITER** são pessoas da confiança dos movimentos e que é chamada uma instituição que já apresentava atuação com esses movimentos.

Obviamente que uma relação de co-gestão, de cooperação pressupõe objetivos e interesses de todas as partes, desta forma, por parte da **Cáritas**, executar um Programa desta amplitude, com abrangência estadual em áreas de assentamentos e acampamentos da reforma agrária possibilitaria uma projeção e fortalecimento consideráveis da instituição, o que, de fato, ocorreu e foi se consolidando ao longo do processo de execução.

#### Segunda fase ou etapa da execução do PSA

A segunda fase ou etapa de execução do PSA (2003 a 2005) apresenta algumas modificações na relação de parceria estabelecida entre o poder público e a **Cáritas**, como já foi visto no capítulo 3 deste estudo. Ainda que sejam destacados os elementos da mudança do contexto político-institucional de continuidade do PSA, para efeitos deste estudo, interessa analisar a relação estabelecida entre o **ITER** e a **Cáritas** e o papel do MDS neste processo.

Nesta fase, entram em cena novos atores como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e a **Emater** como repassadora de recursos e gerente dos programas de segurança alimentar do estado de Minas Gerais junto ao Ministério. O Instituto de Terras passa a ser interveniente do convênio realizado entre MDS, **Emater** e **Cáritas**.

Cumprе ressaltar o importante papel desempenhado pelo MDS para garantir a continuidade do PSA quando exige a aprovação de novos programas voltados à

segurança alimentar pelo CONSEA-MG. Nesta linha, o coordenador do PSA destaca que:

[...] foi uma decisão do governo do estado criar o Minas Sem Fome, inclusive foi uma decisão conflituosa dentro do CONSEA-MG. Foi a contra gosto do CONSEA-MG. Tanto é que, no apagar das luzes, nos últimos segundos, o CONSEA-MG, muito pela habilidade de Dom Mauro Morelli, incluiu mais dois eixos no programa. Criou aquele *Frankstein* porque a Emater usou uma concepção de que a execução do programa deveria ser unificada num único órgão executor. Os dois programas já eram executados pela Caritas com o acompanhamento do CONSEA-MG e o PSA em convênio com o ITER. Poderia haver uma outra interpretação. Um programa estadual pode ter um, dois ou três executores de subprogramas internos, não há necessariamente um único e exclusivo órgão, porque isso gera um engessamento.

Vários atores envolvidos no PSA como os movimentos sociais de luta pela terra, a Cáritas e o MDS afirmaram que houve um grande distanciamento por parte do ITER nesta fase de execução do Programa. Alguns atribuem este afastamento ao processo de mudança da gestão no próprio Instituto e das prioridades de ação da autarquia, como destaca a coordenadora da Cáritas:

[...] Em 2000, o PSA era uma das ações prioritárias do Instituto de Terras. Com a mudança da gestão e dos espaços de coordenação do ITER, da equipe que estava disponível para este programa, começou a se ter uma visão de que o programa não era tão prioritário assim e até mesmo se era papel do Instituto executar o programa seja em parceria ou não como este.

E ainda:

Muda a gestão, muda a coordenação, mudam os técnicos, muda a compreensão do programa, da importância dele. E aí só com muito esforço, cobrança, marcação cerrada dos movimentos, da sociedade civil. Mudou-se a **compreensão**, o entendimento todo de um programa que já estava enraizado nos vários movimentos e isto foi complicado.

Para o MST do Norte de Minas: *"Há um distanciamento absoluto do ITER. A Cáritas ficou mais à frente. Nos momentos de formação realizados em Belo Horizonte, algumas vezes, o ITER participava"*.

O diretor geral do Instituto de Terras confirma o baixo acompanhamento e atuação do ITER na execução 2004-2005 e atribui essa falha à falta de recursos do órgão para tal. Para ele:

[...] a participação do Instituto de Terras foi muito fraca, nós deveríamos ter desempenhado um papel mais importante, seja de acompanhamento, monitoramento e não conseguimos fazer isso. O ITER se limitou mais a participar dos grandes eventos centralizados, dos encontros de formação, encontros preparatórios dos seminários e não acompanhou efetivamente

todos os projetos lá na ponta porque não tinha nem recursos humanos e nem veículos para fazer esse acompanhamento.

O diretor da política de Segurança Alimentar do MDS responsável pelo PSA no Ministério destaca que: *“a relação com o ITER na execução 2004 foi de não execução, obviamente foi péssima, de frustração, diria mesmo de decepção por parte de um órgão público que quer efetivamente garantir segurança alimentar para as famílias acampadas”*.

Segundo alguns depoimentos, não havia interesse por parte do ITER em garantir a continuidade do Programa, já não constituía uma prioridade para a autarquia. Nesse sentido, o papel dos movimentos sociais de luta pela terra na garantia da continuidade do Programa foi fundamental, como também tinha sido um papel importante na garantia de cada execução do Programa.

Para o representante do MST no Fórum Gestor:

[...] O Iter teve a contribuição dos movimentos em sua construção. O Iter surge como uma proposta, com uma base propositiva de trabalho com os movimentos sociais. E isto varia de acordo com os gestores, as pessoas que estão à frente do órgão.

O Iter vem se depurando, vem mudando demais o caráter, a concepção de trabalho, daquilo que é o seu papel. Vêm ocorrendo mudanças de linhas políticas, perdeu o traquejo de lidar com os movimentos sociais. O conselho político do Iter funcionava, antes as reuniões do conselho ocorriam para definir metas e caminhos, inclusive do ponto de vista político. Hoje, funciona apenas para informar e por pressão dos movimentos.

A Emater, por sua vez, assumiu apenas o papel de repassadora de recursos financeiros e de prestadora de contas dos recursos junto ao MDS. Como destaca o coordenador do PSA: a EMATER não teve participação na concepção do PSA, não teve participação na gestão, não houve acompanhamento da EMATER com a Cáritas. É por isso, inclusive, que o relatório final elaborado pela Cáritas registra, a todo momento, a deficiência e a falta de acompanhamento da EMATER, principalmente nas questões gerenciais e administrativas.

Neste sentido, um aspecto importante a ser destacado é a assimetria de informações existentes nas organizações não governamentais, em geral, e da Cáritas em particular, quanto aos processos de implementação de políticas públicas e da dificuldade de gerenciamento de recursos públicos e de adequação à legislação de convênios sem um suporte técnico da instituição conveniente. Esta dificuldade de gerenciamento de recursos públicos é tão evidente que, nessa última execução do PSA (2004-2005), após três execuções, a Cáritas enfrentou dificuldades e problemas com a prestação de contas, fato agravado pelo afastamento da EMATER

e do **ITER** da gestão do Programa e ainda apresenta pendências junto ao MDS de prestações de contas.

A partir desse distanciamento dos órgãos públicos, especialmente do **ITER** da execução do Programa, o que se percebe é que a **Cáritas** assumiu plenamente a gestão do **PSA**, ganhando, assim, grande visibilidade e projeção nas áreas de acampamentos e **pré-assentamentos**, junto aos movimentos sociais e até mesmo, junto ao MDS.

A **Cáritas** passou a ter ampla autonomia para tomar decisões, limitada, é claro, pelas leis e regras da administração pública no que se refere a convênios. Pode-se considerar que nesta etapa ou fase do processo de execução do **PSA**, a relação estabelecida entre **ITER** e **Cáritas** e mesmo entre **Emater** e **Cáritas** foi de simples coordenação, ou seja, havia apenas um fluxo de informações entre as instituições. Não houve disponibilização de equipe técnica, recursos materiais, financeiros e suporte técnico por parte do **ITER**. Não havia compromisso de participação freqüente da equipe técnica do órgão no Programa. E isto, do ponto de vista das relações de poder, fortaleceu a **Cáritas** e criou uma apropriação do Programa pela instituição e para as famílias.

Da mesma forma, esta postura estabelecida pelo **ITER** com o Programa criou um descrédito por parte de vários movimentos sociais de luta pela terra e um afastamento dos mesmos da autarquia, o que, do ponto de vista das relações de poder, enfraquece não só o Instituto, mas **também**, a política agrária em Minas Gerais para o público acampado e assentado da reforma agrária.

Naquele momento, já não havia objetivos comuns entre as instituições e não havia uma efetiva relação de parceria estabelecida. Pode-se considerar no que se refere ao ponto do ciclo da política que a relação foi estabelecida no nível da execução e produção da política.

A interface foi muito baixa nesta etapa da execução e isto favoreceu a autonomia da **Cáritas** quanto aos processos de tomada de decisões do **PSA**. A partir deste momento, segundo a classificação de Bordenave, houve delegação das atribuições do **PSA** para a **Cáritas**, que passou a ter ampla autonomia para a tomada de decisões sobre o Programa. Para se ter uma noção desta dimensão, em muitas áreas, ou seja, para as famílias, o **PSA** era denominado "Programa da **Cáritas**".

O coordenador do Programa acredita que houve falha das duas instituições ao deixar a relação se distanciar desta forma e que caberia à própria **Cáritas**

convocar mais o **ITER**, fazê-lo mais presente, mais participante do processo, pois isto estava, inclusive, nas suas atribuições como interveniente no convênio. Para ele:

[...] O **ITER** só teve uma participação boa no início, praticamente antes de começar a execução do projeto, com a convocação do Fórum Gestor para a seleção das áreas e depois essa curva foi decrescendo, cada vez mais o **ITER** foi se retirando, e a **Cáritas** foi cada vez mais assumindo, inclusive o papel de convocação do fórum, de coordenar e planejar as ações do Fórum. Então eu acho que houve uma confusão no sentido de identificar papéis, até por parte da própria **Cáritas**. A **Cáritas** poderia induzir mais o **ITER**, poderia provocar mais o **ITER** para ele cumprir melhor as suas responsabilidades, por exemplo, uma ação poderia o **ITER** ser mais ativo e mais proativo nessa convocação do Fórum Gestor, nesse planejamento da pauta do Fórum e isso acabou se configurando mais no final da execução do Programa.

Esta postura da **Cáritas** talvez se deva a alguns fatores: a baixa interação com a gestão do **ITER** e com a linha política da instituição, a confiança no próprio trabalho e na capacidade de executar o Programa, sabendo, inclusive, que esta seria uma forma de projeção e fortalecimento para a instituição, o apoio dos movimentos sociais que dava condições de execução do Programa, dentre outros.

Por parte do **ITER**, esta postura de afastamento do PSA pode ter acontecido por fatores como a mudança da prioridade de políticas e programas do órgão<sup>104</sup>, pois isso justifica o fato de não ter recursos humanos e materiais disponíveis para realizar o acompanhamento do Programa. Somado a isto, uma postura talvez cômoda de, por não ter responsabilidades diretas do ponto de vista jurídico-administrativo de prestação de contas do recurso, o que coube à **Emater** junto ao MDS, não precisaria ter, também, responsabilidades reais junto ao PSA. Outro fator que pode trazer algum peso para esta postura da direção da autarquia era o fato de os movimentos sociais não cobrarem a participação efetiva do **ITER** no Programa, afinal, o PSA já se encontrava em execução por uma entidade da confiança dos movimentos.

Terceira etapa ou fase: execução direta do PSA pelo **ITER** - a visão dos atores

Na etapa atual, a **Cáritas** não é mais executora do Programa e o **ITER** assumiu a execução do PSA. A **Cáritas** tem assento no Fórum Gestor do Programa e participa do processo de tomada de decisões nesta instância, como os

<sup>104</sup> O **ITER** assumiu como política prioritária do órgão a titulação de pequenos posseiros e a execução do Programa Nacional de Crédito Fundiário que conta com recursos do Banco Mundial.

movimentos e órgãos públicos e, segundo a coordenadora da **Cáritas**, a instituição tem atuado no processo de preparação dos momentos de formação.

A execução atual teve início no final do ano de 2005, com a assinatura de convênio entre o MDS e o **ITER** para a realização do PSA em 2006. Entretanto, uma série de questões técnicas e pendências jurídicas e administrativas, delongaram o processo de início do Programa, que só foi concretizado em fins de 2006. Para o coordenador do Programa desde 2004, as falhas começaram já no início do processo de construção dos instrumentos do Programa para a referida execução, que ficou a cargo da **Cáritas** com duas pessoas da equipe técnica do **ITER**. Segundo ele, não houve um envolvimento dos setores jurídico, administrativo e financeiro do **ITER** para dizer o que poderia ou não fazer, como dividir as metas e as ações entre os entes e a **Cáritas** fez todo o plano de trabalho visando uma execução integral da instituição. Para o coordenador do PSA:

[...] eu entendo a saída da **Cáritas** como um acidente de percurso porque começa com uma deficiência técnica do **ITER**. O atual projeto foi concebido pela **Cáritas** com participação apenas da equipe técnica do **ITER**. Em nenhum momento, a parte jurídica e a parte financeira do **ITER** foram envolvidas para conceber esse programa. Para conceber a operacionalidade, o financeiro, as rubricas, os procedimentos, como é que monta, como é que arquiteta administrativamente essa estratégia de execução de um projeto feito a varias mãos. Ele exige um detalhamento administrativo, jurídico, financeiro. Tem que entender essa peça técnica. E ela foi feita somente por técnicos da **Cáritas**, que não têm a obrigação de entender detalhadamente, como que dentro do **ITER**, como que esses processos legalmente iriam se dá. Então, o resultado disso foi um projeto técnico, um plano de trabalho e uma memória de cálculo, feitos todos para a **Cáritas** ser a executora do Programa.

Segundo o coordenador geral do PSA no **ITER**, inicialmente, foi realizado um convênio entre o **ITER** e a **Cáritas** Brasileira - Regional Minas Gerais para a execução do Programa, mas, o MDS informou, posteriormente ao **ITER** que a **Cáritas** Minas Gerais apresentava pendências na prestação de contas da execução anterior e não poderia estabelecer parceria jurídica e que as metas e ações deveriam ser divididas entre as duas instituições e não a execução toda do Programa ficar a cargo da **Cáritas**. Da mesma forma que o governo do estado de Minas Gerais deveria colocar contrapartida financeira no Programa, deveria, também, assumir a execução de algumas metas.

Em reunião do Fórum Gestor, os movimentos manifestaram insatisfação com a saída da **Cáritas** e sugeriram a execução pela **Cáritas** Brasileira, que se constitui em pessoa jurídica distinta e não apresentava impedimentos jurídicos e ficaram

definidas as metas a serem executadas pelo ITER, que seria a aquisição das cozinhas comunitárias e o acompanhamento, monitoramento e gestão do Programa. Entretanto, justamente nesta meta se encontravam os recursos financeiros para custear as despesas operacionais de execução do Programa, imprescindíveis para a Cáritas executar o PSA. Sobre esse ponto, o coordenador do Programa ressalta: *“O problema é que só na meta de acompanhamento, estava a contratação da equipe que contribuiria na execução do projeto, e todos os custos operacionais, que dão sustentação para a execução do restante das metas”*.

Segundo o coordenador geral do Programa no ITER, houve uma tentativa de ajuste por parte da direção do ITER, da Cáritas Brasileira e da Cáritas Minas Gerais, mas não foi acolhida pela entidade, uma vez que dificultaria enormemente a execução e, desta forma, a Cáritas decidiu sair da execução do Programa e comunicou a decisão em reunião do Fórum Gestor. Nesta mesma reunião, o ITER assumiu a responsabilidade pela execução, se comprometendo a manter a metodologia e a equipe técnica que atuava na Cáritas na execução anterior do Programa. O diretor geral do Instituto de Terras destaca que, mesmo naquele momento, o ITER ainda não reunia as condições mais adequadas para executar o Programa, mas que perda maior seria a não execução do Programa. Para ele:

[...] na verdade, nós ainda não estávamos preparados para assumir a execução desta nova etapa porque não tínhamos pessoal suficiente, uma vez que a execução desta etapa começou ainda no ano passado e nós tínhamos apenas a mesma equipe da execução anterior aqui no Instituto.

Em decorrência de um problema que ocorreu com a Cáritas Minas Gerais, então executora, nós fomos obrigados a assumir a execução, devo dizer que, naquele momento, a contra gosto, porque nós estaríamos assumindo a execução do programa sem ter uma equipe técnica razoável para poder acompanhar.

No entanto, nós tivemos condições de contratar através do próprio programa, o que fizemos, trazendo para cá a equipe de coordenação da própria Cáritas que foi contratada. Neste mesmo período, nós conseguimos contratar os novos concursados, conseguimos alguns reforços de outras secretarias e estamos hoje, podemos dizer, com uma equipe talvez não ideal, mas com uma equipe boa para a execução do Programa e acompanhamento.

E ainda segundo o diretor geral do ITER:

[...] não foi levantada a hipótese de o programa não acontecer. Porque seria, no nosso entendimento, abrir mão de um programa que estava já dando certo em Minas Gerais, estava sendo citado como referência para outros estados que iniciaram depois de Minas e esta solução foi exatamente a que nós colocamos: não havendo possibilidade da Cáritas MG executar, é obvio que o Instituto de Terras teria então que assumir esta responsabilidade e assim o fez.

Cumpramos ressaltar o importante papel dos movimentos sociais de luta pela terra e da participação deles no espaço do Fórum Gestor para garantir não só a continuidade do Programa neste ano, mas também, as condições para que ele acontecesse. Os movimentos impuseram a manutenção da metodologia, especialmente da rede de parceiros locais e de agentes mobilizadores e a contratação da equipe que atuava no Programa na **Cáritas** na execução anterior, de modo que minimizasse as diferenças na execução.

Não só o diretor geral do **ITER**, como também os coordenadores do Programa, destacam a resistência inicial dos movimentos de luta pela terra pela execução direta. O diretor geral do Instituto de Terras destaca que:

[...] sem dúvida, houve resistência dos movimentos que, em um primeiro momento, não entendiam o porquê da saída da **Cáritas** e eles nem tem a obrigação de entender a burocracia estatal, as exigências legais do **MDS**. Os movimentos ainda lutaram, tentaram convencer o **MDS** através de ofícios, reuniões com a coordenação nacional para tentar reverter e continuar portanto, sob a coordenação e execução da **Cáritas**. Mas não deu, não foi possível porque sabemos que, do ponto de vista do direito administrativo, tem casos que não há como voltar atrás. Hoje, me parece que todos já absolveram esta idéia, até porque quando nós colocamos a equipe de trabalho eles viram que mudou nada, a mesma equipe que atuava na **Cáritas** está atuando hoje dentro do Instituto de Terras. Toda a dinâmica do programa que eles ajudaram a construir, todos os procedimentos, a metodologia foi mantida, apesar de termos algumas dificuldades num primeiro momento, porque uma coisa é trabalhar sob a ótica da sociedade civil, de uma ONG, a outra coisa é trabalhar sob a ótica de uma entidade pública. Então, existem diferenças e muitas vezes até grandes na execução de determinadas tarefas, mas nós estamos conseguindo superar. O primeiro momento foi difícil, o segundo momento me parece que já está sendo perfeitamente adaptável.

O diretor da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar do **MDS**, em sua entrevista, preferiu não se posicionar sobre a questão da saída da **Cáritas**, o que deixa a entender que foi um problema das instituições **ITER** e **Cáritas** no âmbito do estado de Minas.

Para a coordenadora da **Cáritas**, o processo de saída da instituição da execução do Programa se deu por questões políticas entre as instituições envolvidas (**ITER**, **MDS** e **Cáritas**) e não houve a construção de uma transição. Para ela, a saída da **Cáritas** da execução do PSA seria uma questão de tempo, uma construção entre o **ITER** e a **Caritas**, pois, para a entidade, políticas públicas devem ser assumidas pelo poder público. Entretanto, não houve um processo de transição, de

construção da saída, foi um processo abrupto, uma ruptura brusca e até mesmo traumática. Segundo a coordenadora estadual da **Cáritas**:

[...] desde que a **Cáritas** assumiu um programa como o PSA nós percebíamos que seríamos transitórios porque é papel do estado assumir cem por cento das **políticas** para todas as famílias acampadas e pré-assentadas da reforma agrária em Minas Gerais. Entretanto, na nossa avaliação, não houve um processo de transição e ele foi permeado por questões políticas. Por questões políticas internas em relação à própria **Cáritas**, por questões políticas no próprio Ministério, por forças políticas. Não teve um processo onde tivesse uma construção com as famílias, com os movimentos, com o Estado, onde a gente dissesse: olha, esta execução vai ser de transição, alguns elementos serão assumidos pelo Estado e, outras ações, a **Cáritas** assume e os movimentos assumem estas outras. Então houve um rompimento. A grande **dificuldade** é que foi um rompimento muito brusco porque nós chegamos com muito custo a dizer que iríamos assumir a execução, porque toda a construção com o MDS e com o **ITER** foi muito difícil e na hora da decisão, o Instituto de Terras impõe alguma questões que nos levaram a abrir mão.

Ainda para a coordenadora estadual da **Cáritas** esta ruptura brusca abala as relações de parceria estabelecidas há anos e constitui um jogo de soma zero, não acumula para ninguém. Para ela:

[...] isto não acumulou nem para o próprio Estado, nem para os movimentos, nem para a própria **Cáritas**. Isso abala as estruturas de parceria que o Estado construía com a sociedade civil e com os movimentos sociais. Eu também não avalio que a sociedade civil tem que fazer o papel do Estado, não é isso, mas se ela é chamada para ser parceira em momentos que foram importantes, de construção de políticas, de programas, tem que ter uma **transição** trabalhada, construída, não pode ser bruscamente assim. Porque eu acho que isto não vai acumular para campo nenhum. Na nossa compreensão, o Estado já está preparado para assumir o Programa, nós construímos, nós acumulamos força.

Ainda que a resistência inicial dos movimentos tenha sido minimizada e o Programa esteja sendo executado normalmente, há um processo de não aceitação da saída da **Cáritas** da execução do Programa por parte de alguns movimentos e isto fica mais latente com o MST, pela proximidade do movimento com a **Cáritas**. Há um sentimento de perda da mística, da metodologia, como destaca o parceiro local do MST Norte:

[...] a **Cáritas** é uma forte apoiadora dos movimentos porque ela tem uma visão do social que talvez a instituição do Estado não tenha. O fato de a **Cáritas** ter essa relação de sentar e conversar com os movimentos fez com que o PSA fosse um programa interessante. Agora é uma perda a **Cáritas** ter saído do circuito porque difere do jeito do Estado atuar. O Estado não tem essa conexão com os movimentos. Está lá para representar o povo, mas não representa de fato.

Ainda nesta linha, o parceiro local do MST Jequitinhonha destaca que: *“A Cáritas entende a realidade, tem um trabalho de longo prazo com a questão agrária, conhecimento da realidade dos movimentos, dos assentamentos. É uma entidade parceira, diferente do Estado. Com a saída da Cáritas, fica uma relação direta com o Estado, que é historicamente autoritário”*.

Um outro aspecto da resistência dos movimentos de luta pela terra pela execução direta do Programa pelo governo do estado é a possibilidade de apropriação do PSA para fins eleitorais e os movimentos serem usados para isso. Em reunião do Fórum Gestor, o representante da Liga dos Camponeses Pobres do Centro Oeste destacou o risco do programa se tornar *“PSE - Programa de Segurança Eleitoral”* e ser usado pelo governo para promoção pessoal e estratégias políticas.

Há, também, um receio geral de que o Programa perca seus princípios fundamentais como a aquisição de sementes crioulas, de animais caipiras, de aquecer o mercado local por meio das compras nas regiões e municípios. Para o parceiro local do MST Jequitinhonha: *“foi muito sofrido fazer as compras, fazer orçamentos. Mas, ao mesmo tempo, tinha autonomia para definir as sementes”*.

A parceira local da Cáritas Diocesana de Janaúba destaca que *“as perspectivas do PSA para 2007 são de um pacote igualitário que vai comprar produtos híbridos e vai se perder em segurança alimentar. É um patrimônio social que foi construído e está se desfazendo”*.

Entretanto, sobre este ponto, há que se destacar a incongruência da legislação pública que regula a realização de convênios para cooperação entre instituições. O artigo 27 da Instrução Normativa 01 da Secretaria do Tesouro Nacional prevê a forma de realização de compras pelas instituições conveniadas, ainda que sejam entes privados. Uma alteração neste artigo, prevista na Instrução Normativa 03 obriga que as instituições privadas conveniadas realizem pregão eletrônico, nos moldes da administração pública para a realização de compras.

Esta instrução já está em vigor e a partir da atual execução do PSA, ainda que a Cáritas fosse a entidade executora, teria que se submeter à realização de pregão eletrônico e se capacitar para tal. Ou seja, ainda que seja uma tendência da administração pública realizar convênios com organizações não governamentais, não há uma adequação da legislação para tal fim e, sim, uma adequação das ONGs às regras da administração pública, que vem se complexificando ainda mais e criando problemas de prestação de contas para estas entidades.

Em consonância com esta questão, o coordenador do PSA destaca que:

[...] tem que haver uma reforma do marco legal de execução de políticas públicas que tenham essa matriz de serem políticas sociais massivas executadas em parceria entre as organizações da sociedade civil e o poder público. O marco legal atual não serve para o Estado brasileiro, e muito menos para a sociedade civil executar políticas públicas massivas e sociais. É isso, esse é o ponto. Existem vários movimentos em nível nacional que estão construindo propostas de um outro marco legal que dê conta tanto para o Estado quanto para a sociedade civil executarem, dentro da legalidade, políticas sociais com essas características.

Há uma perspectiva favorável por parte do Instituto de Terras de fortalecimento do Programa e de que o mesmo se torne uma política pública. E neste sentido, cumpre ressaltar algumas mudanças importantes no contexto político-institucional: a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar<sup>105</sup> em 2006, a nomeação do secretário geral do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais - CONSEA-MG para a Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária - SEARA, ponto favorável, pois há um compromisso do atual secretário em garantir a continuidade do Programa, por conhecê-lo desde sua construção, ainda que o mesmo entenda que o PSA é um programa emergencial e que se fazem necessárias ações específicas de assentamento das famílias e fornecimento de créditos pelo INCRA.

Além disso, a SEARA e o ITER elencaram o PSA como um dos programas prioritários do órgão, com mais dois outros programas, incluindo-os no Acordo de Resultados do ITER. Ou seja, são estabelecidas metas para esses três programas que o órgão se empenha em cumprir, para receber benefícios e prêmios financeiros por parte do governo estadual.

Desta forma, o diretor geral do ITER ressalta o contexto favorável para que o programa se torne uma política pública e o que é necessário, na visão dele, para tanto:

[...] para que o Programa vire uma política pública basta vontade política porque nós temos em Minas, além dessa história construída através do PSA, a lei estadual de Segurança Alimentar, o Consea que atua há longos anos, ou seja, praticamente os instrumentos jurídicos já estão todos postos. Temos as instituições preparadas e treinadas para isso, temos que ter apenas vontade política de disponibilizar recursos orçamentários. O fato de o PSA ter entrado no acordo de resultados facilita e ajuda muito para que o PSA se torne uma política pública. No acordo de resultados entram os programas que o governo de Minas entende que são importantes. Para o ITER é importante e agora nós estamos

dando esta visibilidade para o restante do governo. É meio caminho andado. Do outro lado, o governo federal também já sinaliza a possibilidade de ter continuidade este programa, de implantá-lo definitivamente em nível federal. Então, me parece que estamos no caminho certo, temos que contar obviamente com o apoio dos movimentos sociais, com o poder de pressão que eles têm, que exerçam esse poder de pressão sobre o governo e a Assembléia Legislativa, se for necessário.

Sobre a possibilidade de a **Cáritas** voltar a ser executora do Programa, o diretor geral do ITER destaca que:

[...] a **Cáritas** é uma parceira importante não só em Minas, mas no país inteiro é reconhecido o trabalho da **Cáritas**. No entanto, se esse programa se tornar uma política pública, isto quer dizer que quem executa em primeira linha é o órgão público, mas nada impede de se fazer convênios, parcerias com estas entidades que já conhecem e que ajudaram a construir toda essa metodologia em Minas Gerais, hoje nós temos a **cáritas** como parceira do programa e ela é pode estar presente em todos os momentos que quiserem.

Apesar desses elementos favoráveis elencados pelo diretor geral do ITER sobre as perspectivas do PSA, há dúvidas sobre os impactos do rompimento da relação de parceria estabelecida entre **Cáritas** e ITER e de como o Programa vai ser conduzido daqui para frente. Para o coordenador do PSA,

[...] A **Cáritas** perde força nesse processo, porque na verdade ela se afasta, se retrai, ela está tendo dificuldade de se aproximar de novo do processo, então eu acho que o Programa corre o risco de perder a força de sua institucionalização, porque na verdade houve um rompimento de forças, de um acúmulo, construído desde 2000 até o final de 2005. Houve um certo abalo. A responsabilidade está muito, de agora em diante, em cima dos movimentos. E isso é ruim, porque a **Cáritas** esteve muito a frente desse processo. E os movimentos se referenciam muito na instituição.

Daqui em diante, fica premente a necessidade de se estabelecer um debate sobre o melhor formato para a execução do Programa, buscando as potencialidades de cada instituição, governamental e não governamental para que o PSA avance no sentido de ser uma política pública de fato. A frase do coordenador do Programa sintetiza bem essa necessidade:

[...] o real formato de execução do programa eu acho que não deva ser executado totalmente pelo ITER e também não deva ser totalmente assumido pela **Cáritas**, ou qualquer outra ONG. Nós temos que construir um formato híbrido de execução identificando as ações do programa que são melhor executadas quando a sociedade civil executa, principalmente essas ligadas à formação, capacitação, metodologia **etc**, que o Estado, na minha visão, ainda tem dificuldade de avançar. E outras ações que a sociedade civil tem mais dificuldades como compras e gerenciamento de recursos financeiros, ficariam a cargo do Estado. O Estado tem ferramentas, tem estrutura pronta, tem máquina, tem pessoas, tem **know how** para desenvolver isso da melhor forma.

Em linhas gerais, o que se percebe é que o PSA passou por fases distintas em seu processo de construção, elaboração e implementação. Mudanças de gestão pública interferiram diretamente na execução e na prioridade dada ao Programa. A inclusão de novos atores, por sua vez, também se constituiu em um elemento fundamental do processo de implementação do Programa. A entrada do governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS se, por um lado, se apresenta como positiva do ponto de vista da construção de uma política nacional de segurança alimentar e de fortalecimento desta política em Minas Gerais e até mesmo de fortalecimento da *Cáritas* como uma instituição de projeção nacional, por outro lado, significou na segunda fase de execução do Programa, uma ausência do Estado, por meio do *ITER*, no aporte de recursos financeiros, materiais e humanos para a implementação do Programa.

Na fase atual, algumas exigências impostas pelo MDS poderiam ter sido muito significativas para o fortalecimento da relação de parceria estabelecida entre MDS, *ITER* e *Cáritas* como colaboração, co-gestão, como a responsabilidade definida de metas e ações para cada ente e não o repasse total dos recursos e da execução para a *Cáritas*. Entretanto, por problemas técnicos, houve um rompimento da relação de parceria *Cáritas* e *ITER*, pelo menos da parceria formalizada, via convênio.

Os movimentos destacam que o governo do estado poderia aportar muito mais recursos financeiros para a execução do Programa e que isto significaria a possibilidade de atendimento à totalidade das famílias acampadas que ficam à margem do Programa. Como destaca o representante do MST no Fórum Gestor do PSA: *"o governo estadual está trabalhando com recursos do governo federal. O dinheiro do governo federal vem, mas ele está distante para gerenciar as políticas públicas"*.

Ainda sobre o aporte de recursos pelo governo do Estado, o representante do MPRA no Fórum Gestor ressalta que:

[...] a contrapartida do governo do estado em relação ao governo federal é pouca. Se houvesse uma aplicação de mais recursos por parte do governo estadual, poderiam ter mais famílias no programas, as acampadas todas e acabaria com o **assistencialismo**. E talvez não teria desistência em relação à reforma agrária.

Sobre a universalização do Programa, a representante da FETAEMG no Fórum Gestor destaca que *"se é um programa social, tem que atender a todas as famílias, não precisaria de critérios"*.

Há uma concordância geral de que a entrada do MDS no apoio ao PSA é importante e há, também, uma relação de credibilidade em relação ao Ministério por parte dos movimentos sociais. Como destaca o parceiro local do MST Jequitinhonha:

[...] programas públicos devem ter parceria entre instâncias. Nesse ponto, a entrada do MDS é positiva, porque o PSA ganha força política. Mas os interesses se chocam. O MDS tem uma sensibilidade, uma história ligada aos movimentos sociais, um olhar mais popular. E o governo do estado não tem esse olhar.

O que se percebe é que a integração de atores sociais no PSA é vista como positiva pelos movimentos sociais de luta pela terra e que esta nova forma de gestão de colaboração, co-gestão é uma inovação interessante na gestão pública e aceita pela sociedade civil organizada. É claro que são relações que começam a ser construídas e que arestas mais diversas devem ser aparadas como questões políticas, ideológicas, formato institucional, divisão de responsabilidades e tarefas, definição de mecanismos claros de controle social, dentre outros. Quando essas questões são bem debatidas a possibilidade dos "encontros" entre sociedade civil e poder público tanto no que se refere à participação, quanto no que se refere à parceria serem bem sucedidos é muito maior.

#### 4.4.3. Considerações acerca da parceria

Buscando respostas ao problema levantado neste estudo, qual seja se o PSA apresenta mecanismos de participação e deliberação da sociedade civil e se existirem esses mecanismos, como eles contribuem para que a relação de parceria estabelecida entre a **Cáritas** e o **ITER** na execução do programa possa ser de complementaridade, co-gestão e não de transferência de funções, é que serão realizadas as considerações a seguir.

Quanto ao primeiro aspecto, o da participação ou do formato participativo do Programa, é consenso entre todos os sujeitos sociais envolvidos que o PSA apresenta mecanismos de participação em seu desenho e implementação como o processo de decisão dos **insumos** a serem adquiridos pelas famílias, do controle social por parte das famílias por meio das Comissões Gestoras Locais, da presença de parceiros locais que participam de alguns momentos de sugestões e tomada de

decisões e fazem a ponte entre a coordenação estadual e as áreas, da existência de um Fórum Gestor do Programa, que delibera sobre as diretrizes e sobre a operacionalização do mesmo, os momentos de seminários e cursos, que são espaços importantes não só de informação, mas também, de sugestões a serem dadas pelos representantes das áreas e pelos agentes mobilizadores e parceiros locais ao Fórum Gestor.

Anterior ao Programa, entretanto, é importante ressaltar que o processo de criação de um órgão público estadual específico para atuar com a questão agrária em Minas Gerais com autonomia jurídica, administrativa e financeira como é o Instituto de Terras foi uma luta, uma demanda e uma conquista dos movimentos sociais de luta pela terra envolvidos em uma articulação maior da Segurança Alimentar no estado de Minas Gerais, por meio do Conselho Estadual de Segurança Alimentar, no qual esses movimentos participavam.

Ou seja, a construção do Programa se dá em um contexto de participação dos movimentos de luta pela terra e dos atores sociais organizados em torno da questão agrária e da segurança alimentar em Minas Gerais, por meio do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais –CONSEA-MG e por um contexto político favorável com a entrada do então governador que apresentava sensibilidade a essas questões. Houve um contexto institucional e político favorável à criação de um Programa para atendimento aos assentamentos de reforma agrária em Minas Gerais, contexto este impulsionado por uma cultura cívica de articulação, mobilização, demanda e porque não dizer, pressão dos movimentos sociais.

No que se refere especificamente ao PSA, a construção do Programa se deu de forma conjunta entre a Cáritas e o Instituto de Terras, com posterior envolvimento dos movimentos de luta pela terra no processo. E essa construção conjunta entre ONG e poder público representa um avanço no sentido do envolvimento e da participação de outros atores sociais na construção de políticas públicas, ampliando o horizonte de debate e reflexão.

Do lado do Instituto de Terras, os gestores que assumiram a direção do ITER em 1999 foram indicados pelos movimentos sociais de luta pela terra e pelo Partido dos Trabalhadores, à época coligado com o governo e suas características favoreceram que o Programa apresentasse um formato participativo, quais sejam: origem em Organizações Não Governamentais e/ou entidades da Igreja Católica,

atuação em governos populares ou mandatos parlamentares e pela ligação dos mesmos com os movimentos sociais de luta pela terra.

Por parte da Cáritas, cumpre ressaltar que é uma instituição com importante trajetória e atuação junto aos movimentos sociais, que atuou no período autoritário e contribuiu, juntamente com outras organizações, movimentos, intelectuais, dentre outros, no processo de redemocratização do Brasil e da implantação da Constituinte. Uma instituição que, mesmo após a Promulgação da Constituição, seguiu atuando com os movimentos sociais e, por isso, tem o respaldo e a credibilidade da maioria desses movimentos.

O fato de ser uma instituição que já atuava, ainda que pontual e emergencialmente com o público acampado e assentado da reforma agrária, bem como por constituir em linha de ação da entidade o envolvimento e a participação dos sujeitos sociais, possibilitou um diálogo com o poder público e uma ampliação de sua atuação por meio da assunção de um Programa em nível estadual.

Soma-se a isso o próprio público da política, as famílias acampadas e assentadas da reforma agrária representadas pelos movimentos sociais de luta pela terra que apresentam trajetória de luta, de reivindicações, de atuação ativa. Não seria possível simplesmente apresentar um programa pronto para este público para que fosse executado, era preciso criar instâncias e espaços de negociação, de discussão, conhecimento, informação e tomada de decisões.

É interessante ressaltar que o Programa apresenta um formato participativo em várias instâncias. A primeira delas é na base social, ou seja, a possibilidade de as famílias acampadas e pré-assentadas elaborarem em conjunto com os agentes mobilizadores os projetos produtivos, decidirem o que querem plantar, produzir ou cuidar. E neste ponto o Programa se apresenta inovador porque mesmo em situação emergencial, é dada às famílias a possibilidade de decidirem sobre sua produção e alimentação.

E, ainda, o formato participativo do Programa se apresenta na base social por meio da participação em cursos, seminários e momentos de formação para as famílias, ainda que em uma dimensão reduzida (dois participantes por área), o que gera a necessidade de se trabalhar por representação e de se reproduzir ou multiplicar as informações para todas as famílias, mas são momentos em que as famílias podem opinar e apresentar sugestões, que são posteriormente submetidas ao Fórum Gestor para decisão final. E nesse aspecto também se encontra uma inovação do Programa à medida que consegue integrar ações mais emergenciais

como é a produção de curto prazo para garantia da alimentação, com a dimensão maior da segurança alimentar por meio de espaços e momentos de formação mais amplos, que permitem debater questões como organização, matriz tecnológica, formas de cooperação etc.

Em um segundo nível de participação, pode-se pensar nos agentes, entidades e organizações intermediários, que são os parceiros locais. Importante papel é atribuído a esses atores que se encarregam de fazer a ponte, a ligação entre as famílias e as áreas e as instâncias estaduais do Programa. São destinados momentos de formação específicos para esses parceiros, bem como houve momentos de compartilhamento e de tomada de decisão em conjunto com essas representações em execuções passadas do Programa. Esses parceiros são movimentos, ONGs com tradição de participação que são chamados a participar da gestão mesma do programa. Esse é um elemento importante para identificar a participação no PSA. Ela não se dá apenas no Fórum, na criação da agenda, mas na execução mesma do Programa.

Os agentes e parceiros locais representam também uma inovação na gestão porque são os braços descentralizados do PSA. Ou seja, além de ter mecanismos participativos em seu desenho, o Programa também prevê ações descentralizadas. Entretanto, a atuação dos agentes e parceiros e a garantia da participação das famílias e do repasse das informações depende muito do perfil do próprio agente e da prioridade que a organização ou o movimento parceiro concede à questão da participação. Desta forma, ainda que o PSA preveja mecanismos de participação por meio dos agentes mobilizadores e dos parceiros locais, a real garantia desses mecanismos é um aspecto ainda não mensurado pela coordenação do Programa, mas que encontra dificuldades ou maiores facilidades com base no perfil das pessoas e das organizações que se tem.

Já em nível estadual, o formato participativo do PSA se apresenta com mais intensidade com a participação no Fórum Gestor do Programa dos principais sujeitos sociais ligados à questão agrária no estado de Minas Gerais. Este Fórum decide sobre os critérios de seleção das áreas, as regras operacionais do Programa, os critérios de seleção dos parceiros locais e agentes mobilizadores, sobre os mecanismos para garantia de continuidade do Programa, sobre sugestões apresentadas nos momentos de formação como os cursos estaduais e os seminários. No momento da saída da **Cáritas** da execução do Programa, o Fórum decidiu sobre a continuidade ou não do PSA com execução direta pelo **ITER** e quais as exigências para essa execução direta, dentre outras decisões.

O Fórum Gestor existe desde a primeira execução do PSA, no ano 2000, mas de forma não institucionalizada e foi sendo aprimorado ao longo das execuções do Programa e, atualmente, encontra-se institucionalizado e mais abrangente, o que, para a maioria dos atores sociais participantes do Fórum representou um avanço para o **PSA/MG** inclusive, do ponto de vista de se tornar uma política pública como vêm reivindicando os movimentos sociais e as entidades envolvidas no Programa há tanto tempo.

Quanto a este último aspecto, o que se percebe, entretanto, é que mesmo o PSA apresentando um formato participativo, ainda há uma assimetria de informações referentes à burocracia e à operação da máquina pública que dificultam ou mesmo impedem alguns processos, como o de efetivação do Programa como uma política pública. Ou seja, constitui uma reivindicação dos movimentos a transformação do PSA em uma política pública, mas na prática, não há um conhecimento da forma de operacionalizar isso.

Por exemplo, não é do conhecimento dos movimentos sociais e ONGs de que, para ser uma política pública é preciso inserir o Programa nos instrumentos de planejamento do Estado como o Plano Plurianual da Ação Governamental - PPAG, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual para que ele tenha recursos do tesouro estadual garantidos anualmente. São informações que os técnicos do ITER e de outros órgãos públicos que compõem o Fórum detém e que devem ser compartilhadas com os membros do Fórum Gestor para que esses possam fazer gestão junto aos dirigentes públicos. E, neste sentido, o Fórum torna-se um espaço privilegiado de intercâmbio de informações.

Quanto ao aspecto da parceria, algumas considerações podem ser feitas: A execução do PSA pela **Cáritas** Brasileira –Regional Minas Gerais fortaleceu muito a instituição junto aos movimentos sociais e, principalmente, junto às famílias e áreas. Por parte da maioria dos movimentos e, neste sentido, há um destaque para o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, há uma forte credibilidade e uma relação muito próxima com a **Cáritas** por ser uma instituição da ala progressista da Igreja Católica e por ter atuação anterior com a questão agrária no estado.

A mudança da gestão estadual a partir de 2003, tanto do governo do estado quanto da autarquia Instituto de Terras gerou mudanças significativas na condução do Programa. A grande maioria das organizações e movimentos sociais participantes do Fórum Gestor do Programa considera que houve um distanciamento

do ITER em relação ao Programa, que ficou a cargo exclusivamente da Cáritas. E, neste sentido, pode-se considerar que, a partir daquele momento, houve uma delegação de atribuições e da execução do Programa, ou seja, uma transferência de responsabilidades para a entidade, alterando a relação de colaboração ou de co-gestão existente na primeira fase.

E quando isto ocorre, a Cáritas se fortalece e se aproxima mais dos movimentos e das famílias e ganha respaldo inclusive regional e se consolida como um importante parceiro da reforma agrária.

Este fato inverte a lógica de processo da relação abordada por Saz-Carranza (2007). A autora destaca que em uma relação de parceria, primeiro as partes vão se conhecendo e aprendem a colaborar e a relação se solidifica e vai evoluindo. Com o PSA aconteceu o inverso. A primeira fase foi caracterizada por uma grande proximidade das instituições e um aprofundamento da relação de parceria e, na segunda fase, houve um distanciamento que gerou a dissolução da relação, conforme argumenta a coordenadora da Cáritas:

O distanciamento do ITER dificulta a retomada de sua atuação em outro patamar, como executor do Programa na terceira fase. Há resistências por parte dos movimentos sociais da aceitação do processo de execução pelo ITER. Entretanto, isto não inviabiliza a execução porque há um sentimento comum de que o importante é a execução do Programa e o cumprimento dos objetivos.

Neste sentido, a questão tratada no presente estudo se o formato participativo influencia na relação de parceria estabelecida, se ele possibilita uma co-gestão, nos permite afirmar que não, que ainda há uma relação imediatista de que não importa muito quem execute o programa ou de que forma a relação de cooperação é estabelecida, desde que o programa aconteça, sem discontinuidades. E isto fica mais evidente na execução atual, onde houve resistência por parte dos movimentos sociais de o ITER assumir integralmente o Programa e da saída da Cáritas do processo de execução direta, mas não houve reação a ponto de alterar este processo, até porque a justificativa para a saída foi técnica e jurídica e os atores não se consideram com informações e conhecimento suficientes para interferirem sobre este aspecto.

Ainda que faça parte dos discursos sobre o PSA a importância de que ele se torne uma política pública, na prática, o que se vê é que não há esforços por parte, principalmente, dos movimentos sociais, para que isto aconteça de fato e, talvez, isto se deva a não dominarem os trâmites da administração pública e não saberem

exatamente, do ponto de vista, jurídico, orçamentário e administrativo de que forma isso poderia ocorrer.

Entretanto, poderia ser uma reivindicação de que esta questão fosse discutida no Fórum Gestor e que as formas e os meios para dar esse passo rumo à construção do Programa como política pública fossem dados no espaço do Fórum, afinal, é um espaço legítimo de reunião de sociedade civil e poder público na condução do programa.

Ainda que o formato participativo do Programa não gere uma interferência direta na relação de parceria, cumpre ressaltar a importância dos diversos sujeitos sociais e, em especial, dos movimentos de luta pela terra para a emergência e continuidade do Programa. Não houve um processo contínuo e ininterrupto de execução do Programa, ou seja, o PSA sempre foi um projeto com início, meio e fim e não um programa ou uma política estruturada, que apresentam continuidade, recursos garantidos em orçamento em todos os anos e fazem parte do Plano Plurianual do governo.

Para que fossem realizadas estas quatro execuções do Programa, houve muita pressão, muita articulação política e envolvimento de parceiros como o Conselho de Segurança Alimentar e deputados aliados, bispos da igreja Católica, prefeitos, dentre outros, para garantir a continuidade do Programa, por estes atores o considerarem um programa importante para os diversos sujeitos sociais que dele participam.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação tratou do tema da participação, focalizando as novas formas de interação entre estado e sociedade civil que emergiram a partir dos anos 80 no Brasil, dentre elas, a relação de parceria entre o poder público e as organizações não governamentais na execução de políticas públicas.

No mundo todo, novos debates sobre como revitalizar e aprofundar a democracia vem surgindo. No centro desses debates se encontram temas como participação e deliberação e o papel destes mecanismos para o aprofundamento da democracia. Para Santos (2003) essas discussões se colocam de modo mais agudo nos países onde existe maior diversidade étnica e entre aqueles grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos reconhecidos.

Esse é o caso do Brasil, que passou por um importante processo de articulação e mobilização da sociedade civil no período autoritário, processo que levou à redemocratização, à formação de uma Assembléia Constituinte e à promulgação da Constituição Federal em 1988. Santos (2003) destaca que em vários países, inclusive no Brasil em seu processo de redemocratização, os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos.

No capítulo 1 foi feito um resgate do processo de democratização no país e da participação da sociedade civil organizada neste processo, considerando como marco a Constituição de 1988. A Constituição Federal de 1988 inovou ao instituir a democracia participativa que busca conciliar a democracia representativa, caracterizada pelas eleições e sistema de representação, com a participação direta da sociedade civil em espaços públicos como na discussão da alocação de recursos, na participação na construção de políticas setoriais, no controle social da execução dessas políticas, dentre outros.

Outro mecanismo de participação da sociedade civil na gestão pública presente na atualidade é a parceria entre organizações não governamentais e o poder público na construção e implementação de políticas e programas públicos que, para Dagnino (2002) constituem encontros entre os dois setores e, na visão de Saz-Carranza (2007) são relações intersetoriais.

O capítulo 2 analisa o tema da participação e da parceria nas políticas públicas, inovações na gestão pública que advêm com a promulgação da

Constituição Federal de 1988 e que estabelecem um novo marco para a formulação e gestão de políticas públicas. O capítulo recupera, a partir da análise da literatura, as concepções sobre participação e parceria presentes nos autores examinados e os desafios para sua efetividade. As formulações de Bordenave (1985) e Saz-Carranza (2007) são especialmente úteis por possibilitar parâmetros para identificar, no campo empírico, como se processam tais inovações.

Bordenave trabalha com duas questões chave para a análise da participação: o grau de controle dos membros sobre as decisões e a importância ou os tipos de decisões em que se pode participar ou a que os membros têm acesso. Para Saz-Carranza, por sua vez, nos permite analisar a parceria do ponto de vista de como se dá a colaboração entre os diferentes setores, quais os tipos de relações que eles estabelecem entre si e em qual ponto do ciclo do serviço público a relação se encontra e as interfaces, interações, objetivos, metas e resultados atingidos pela relação.

O capítulo 3 apresenta o Programa de Segurança Alimentar em Acampamentos e Pré-assentamentos da reforma agrária de Minas Gerais - PSA, foco do estudo, considerando a trajetória dos movimentos sociais de luta pela terra, o contexto político-institucional de criação do programa e da política agrária e de segurança alimentar em Minas Gerais, as instituições e atores que deram origem ao programa, as parcerias e os principais componentes do PSA, como as características gerais, objetivos, execuções, metodologia etc.

O capítulo 4 trata especificamente do trabalho empírico realizado e das análises posteriores. Buscou-se realizar uma análise mais geral do PSA, baseada nos aspectos da participação e da parceria, a partir das considerações teóricas realizadas anteriormente, com vistas a atingir os objetivos iniciais deste trabalho, quais sejam, analisar se o PSA apresenta mecanismos de participação e deliberação da sociedade civil e se existirem esses mecanismos, como eles contribuem para que a relação de parceria estabelecida entre a Cáritas e o ITER na execução do programa possa ser de complementaridade, co-gestão e não de transferência de funções.

Quanto ao primeiro aspecto, o da participação ou do formato participativo do Programa, é consenso entre todos os sujeitos sociais envolvidos que o PSA apresenta mecanismos de participação em seu desenho e implementação na base social, com as famílias, nas instâncias locais e regionais por meio da participação em momentos de formação e a possibilidade de intervenção nesses espaços, bem

como com a definição, pelas famílias, dos projetos produtivos. Entretanto, é uma participação restrita do ponto de vista da tomada de decisões sobre o Programa e em questões políticas, mas representa um avanço no sentido de possibilitar autonomia às famílias sobre o cultivo em seu território.

Ainda na instância local e também na regional, a participação dos agentes mobilizadores e parceiros locais no processo de tomada de decisões do PSA se restringe aos momentos de formação, mas constitui-se, também, em um avanço, tendo em vista que são eles os interlocutores do Programa, que devem apresentar sugestões, levantar problemas e se articular com as instâncias estaduais.

Em nível estadual, o Fórum Gestor se apresenta como importante instância de participação dos diversos atores ligados à questão agrária no estado de Minas, destacando, especialmente, os movimentos sociais de luta pela terra, tão fundamentais para a continuidade e garantia dos princípios deste Programa.

Como o PSA apresenta uma considerável diversidade de atores participantes em vários níveis (local, regional e estadual), há diferenças em relação ao grau de controle dos sujeitos sociais sobre as decisões e aos tipos de decisões às quais os diversos atores participam. Desta forma, percebe-se um grau crescente da participação em relação aos níveis local, regional e estadual, ou seja, há uma maior participação na tomada de decisões e uma maior capacidade de interferir na instância Fórum Gestor, instância estadual, onde há diversas representações, do poder público e da sociedade civil organizada, ao passo que, em níveis local e regional, a possibilidade de intervenção e tomada de decisões apresenta abrangência bem restrita, somente no que se refere aos projetos produtivos.

Nesse sentido, um aspecto relevante da participação contido no PSA é a autonomia para a tomada de decisão das famílias acampadas e pré-assentadas no que se refere aos projetos produtivos por elas demandados. Especificamente quanto a este ponto, há um alto poder de decisão das famílias no Programa.

Quanto aos movimentos sociais de luta pela terra, é importante considerar o papel fundamental que eles vêm desempenhando não só no PSA, desde sua construção, mas também, na conquista de alguns avanços em relação à política de segurança alimentar e à questão agrária. No que se refere ao PSA, por força da articulação, mobilização e pressão dos movimentos de luta pela terra, a continuidade do Programa foi possível, mesmo em contextos políticos adversos. Pode-se considerar que eles apresentam um alto poder de decisão e de inclusão de temas relevantes na agenda.

Quanto ao segundo aspecto da questão abordada neste estudo, a **parceria**, cumpre ressaltar que as relações de parceria estabelecidas no PSA, principalmente entre Instituto de Terras e **Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais**, sofreram importantes alterações ao longo das execuções do Programa e, por serem significativas essas alterações, o presente estudo dividiu-as em três fases distintas.

As mudanças nas relações de parceria estabelecidas estão diretamente relacionadas ao contexto político. Ou seja, mudanças na gestão política estadual e nas prioridades estabelecidas pela gestão em curso, interferem profundamente na condução das políticas e programas, bem como nas relações previamente estabelecidas nos mesmos.

Em um primeiro momento, a parceria estabelecida entre **ITER e Cáritas** foi de colaboração, co-gestão, construção conjunta do PSA em consonância com os movimentos sociais. Neste sentido, houve interação e interface entre os setores para a construção (formulação) e implementação do Programa e estabelecimento de objetivos e metas comuns a serem atingidas pelas duas instituições na execução do PSA.

Com a alteração não só da gestão estadual, mas também, federal, novos atores entram em cena, novas prioridades são postas e a relação de parceria entre **ITER e Cáritas** passa a ser de delegação de atribuições, de transferência de responsabilidades do poder público para a instituição não governamental. Nesta fase, perde-se muito da interação, da interface e não há a construção conjunta de objetivos e metas. A relação torna-se de coordenação para a execução da política.

Em um terceiro momento, há um rompimento na relação de parceria, rompimento este atribuído por uns a questões técnicas e administrativas e por outros, a questões políticas e que colocam o PSA em outro patamar, talvez mais próximo de se tornar uma política pública, uma vez que o governo do estado passa a assumir integralmente a coordenação e execução do Programa. Mas, por outro lado, o rompimento brusco pode significar rupturas com os diversos atores e enfraquecimento do PSA, com a perda definitiva da credibilidade por parte do Estado junto aos movimentos sociais.

Entretanto, o que se pode concluir é que não há relação direta entre participação e parceria no PSA, ou seja, mesmo o Programa se constituindo em uma inovação institucional, apresentando um formato participativo em diversas instâncias, tendo uma variedade de atores nessas instâncias, o que é fundamental para garantir avanços e a continuidade do Programa, isto não interfere diretamente no tipo de

relação de parceria estabelecida. Não se percebe uma preocupação dos vários sujeitos sociais envolvidos no Programa e, em especial, dos movimentos de luta pela terra se a relação estabelecida entre ITER e Cáritas é de colaboração, co-gestão, compartilhamento da execução, das decisões. O importante é a garantia da execução do PSA uma vez que os movimentos sabem da força social que representam e por meio da pressão política que exercem e, também, pela existência de um fórum deliberativo as insatisfações são debatidas neste espaço e ajustes e correções são realizados ao longo da execução.

A gestão 2007 constitui um desafio para os diversos atores sociais envolvidos no PSA pensarem no melhor formato para o Programa, se com a contribuição das organizações não governamentais na execução ou em parte dela, ou com o poder público assumindo integralmente a implementação do PSA. Enfim, refletir em como serão as relações no Programa daqui para frente. São questões importantes a serem debatidas, tendo em vista a inovação que a gestão compartilhada representa e os ganhos que ela pode trazer se bem construída, solidificada.

Entretanto, corre-se o risco de que a execução aconteça sem muita reflexão e elaboração, pois há prazos e metas a serem cumpridos e há, também, uma inexperiência da SEARA/ITER em executar programas públicos deste porte. E, assim, erros serão percebidos e corrigidos somente em processos posteriores de avaliação, que subsidiarão execuções futuras.

Enfim, a atual execução do PSA e os rumos que ele tende a tomar daqui para frente dependerão, e muito, da influência dos sujeitos sociais e do controle social exercido pelas várias instâncias do Programa.

Este trabalho pretendeu realizar um debate, lançar luz sobre um tema central nas políticas públicas contemporâneas, buscando ver como, na prática, se processam as diretrizes da participação e da parceria.

## 6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARMANI, Domingos. **Breve mapa do contexto das ONGs brasileiras**. Disponível em: <[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)>. acesso em Jan. 2007.

ARMANI, Domingos. **Mapeando o campo de mudanças**. Disponível em <[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)> acesso em Jan. 2007.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Atica, 1998.

BOCAYUVA, Pedro C. Cunha. **ONG's brasileiras: um campo institucional com novos significados**. Proposta, ano 28 –Junho/agosto 1999. Nº81, 12-15.

BOSCHI, Renato. Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: exame de experiências municipais no Brasil. In: MELO, Marcus André (Org), **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco / Escola de Governo e Políticas Públicas, Assangana, 1999.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Rio de Janeiro: DP&A,2002.

CARDOSO, Ruth C. Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (org). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.81-90.

CÁRITAS BRASILEIRA - Regional Minas Gerais: **Relatório de Cumprimento do objeto –Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em áreas de Reforma Agrária de Minas Gerais - PSA –Eixo III do Programa Minas Sem Fome**. Belo Horizonte, 2006.

CÁRITAS BRASILEIRA – Regional Minas Gerais. **Relatório Final**. Belo Horizonte, Out. 2002 - Dez. 2003.

CARITAS BRASILEIRA. **Revista especial da Cáritas Brasileira 50 anos**. Brasília: Edição Especial, 2006.

CÁRITAS BRASILEIRA - Regional Minas Gerais e Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais: **Revista do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em Assentamentos do Estado de Minas Gerais - 2000/2003**. Brasil: Minas Gerais, 2003.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e terra, 2002.

DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado nos anos 90. In: \_\_\_\_\_. **Crise, reforma do Estado e governabilidade no Brasil 1985-95**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

GOHN, Maria da Glória (org.). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2003. 2 ed. Coleção questões de nossa época, v.84.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS/ SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA ASSUNTOS DE REFORMA AGRÁRIA/INSTITUTO DE TERRAS. **Manual Operativo do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em Acampamentos e Pré-assentamentos da reforma agrária de Minas Gerais - PSA.** Belo Horizonte, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS/ CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR DE MINAS GERAIS. **Plano Dignidade e Vida: plano integrado e prioritário de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável.** Belo Horizonte, 2001.

GRAU, Nuria Cunill. **A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados.** RSP. Ano 47, volume 120, n. 1, jan-abr 1996.

HADDAD, Sérgio. **Abong: uma rede de compromissos e valores.** Proposta, ano 28. N 81, 1999. p: 20-23.

LAGE, Otaviano. **Seis anos de trabalho pela cidadania. Caderno de textos III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.** Belo Horizonte: 2005.

LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil. Instituto de Estudos da Religião/ Núcleo de Pesquisa.** Rio de Janeiro: Edição Núcleo de Pesquisa ISER, 1993. LANDIM, Leilah. Entrevista para a revista Proposta, ano 28. N 81, 1999. p: 27-34.

MACIEL, Fabrícia C. de Castro. **Parceria poder público e organizações não governamentais na implementação de políticas sociais: um olhar sobre a política para população adulta de rua de Belo Horizonte.** Fundação João Pinheiro / Escola de Governo: dissertação de mestrado, fevereiro 2005.

MAIA, Maria Leonor A. ONGs e a agenda da boa governança. In: Fundação João Pinheiro / Escola de Governo. **Direito e Governança: novas tendências da gestão urbano ambiental**. Belo Horizonte: Caderno de Textos nº2, agosto de 2000.

MEDEIROS, Bianca Freire e CHINELLI, Filippina. **Três décadas de discussão sobre algumas formas de mobilização popular no Brasil**. Center for Migration and Development. Pinceton University. Relatório preliminar, 2003.

MENESCAL, Andréa K. História e gênese das organizações não governamentais. In: GONÇALVES, H. S. (org). **Organizações Não governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996, p.21-38.

MONTENEGRO, Thereza. **O que é ONG**. São Paulo: Brasiliense Coleção Primeiros Passos n. 24, 1994.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Estudo sobre as ações de segurança alimentar e nutricional em acampamentos e pré-assentamentos do II Programa Nacional de Reforma Agrária**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –Secretaria de Segurança Alimentar/SESAN, 2006 (mimeo).

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais, conflitos e negociações no Brasil contemporâneo**. São Paulo: USP.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAZ-CARRANZA, Angel. **Apuntes de referencia sobre relaciones intersectoriales**. Documento de Trabajo para Taller de Entrenamiento AVINA - Research Center for Leadership in Action. Mimeo, 2007.

SOMARRIBA, M. das Mercês Gomes. **Orçamento Participativo: descentralização e democratização do poder local**. In: Fundação João Pinheiro / Escola de Governo. **Direito e Governança: novas tendências da gestão urbano ambiental**. Belo Horizonte: Caderno de Textos nº2, agosto de 2000.

TEIXEIRA, Ana C. Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: Dagnino, Evelina (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e terra, 2002.

TEIXEIRA, Enealdo Celso. **Participação cidadã na sociedade civil global**. São Paulo: Lua Nova - Revista de Cultura e política. N.46, 1999.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia?. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação — Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34. 2004 p: 93-106.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação — Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34. 2004 p: 93-106.

# **ANEXOS**

**Anexo 13: Quadro síntese das entrevistas realizadas**

<b>INSTÂNCIA</b>	<b>ORGANIZAÇÃO/MOVIMENTO</b>
<b>Agentes Mobilizadores</b>	1) Cáritas Diocesana de Paracatu – região Noroeste
	2) Cáritas Diocesana Jequitinhonha
	3) Cáritas Diocesana de Janaúba – região Norte
	4) Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST Jequitinhonha
	5) Movimento Terra, Trabalho e Liberdade – MTL
	6) Movimento Popular pela Reforma Agrária - MPRA
<b>Parceiros Locais</b>	1) Cáritas Diocesana de Paracatu – região Noroeste
	2) Cáritas Diocesana Almenara – região Jequitinhonha
	3) Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST Norte de Minas
	4) Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST Vale do Rio Doce
	5) Movimento Terra, Trabalho e Liberdade – MTL
	6) Movimento Popular pela Reforma Agrária - MPRA
	7) Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas – LOC LCP
<b>Fórum Gestor</b>	1) Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST
	2) Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais - FETAEMG
	3) Movimento Popular pela Reforma Agrária - MPRA
	4) Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas – LOC LCP
	5) Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de Minas Gerais - FETRAF
	6) Cáritas Brasileira – Regional Minas Gerais
	7) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA
	8) Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER
	9) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

CONFIDENCIAL

01/02

ATIVIDADES DA CÂRITAS BRASILEIRA - VINCULAÇÃO COM ORGANIZAÇÃO COMUNISTA REVOLUCIONÁRIA.

A Câritas Brasileira, sociedade civil autônoma de âmbito nacional, caráter beneficente e duração indeterminada, para exercer atividades de assistência social, educação de base, promoção da pessoa humana, de grupos, comunidades e atendimento de emergências é um órgão anexo a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sendo filiada à Câritas Internacional, organismo da Cúria Romana.

Atualmente, é presidida por dom [REDACTED] (quadriênio 87/91) e tem como secretário nacional o padre [REDACTED]. Integram a diretoria nacional, os secretariados regionais dos diversos estados da federação.

A 8ª Assembléia Geral da entidade, realizada, em novembro de 1988, no Rio Grande do Sul, estabeleceu como meta, para o biênio 89/90, o exercício da "Caridade Libertadora". Esse enfoque enfatiza os seguintes aspectos:

- formação e capacitação de agentes para a pastoral social;
- apoio aos movimentos populares e sindicais;
- acompanhamento ao processo eleitoral e constitucional;
- apoio aos projetos de iniciativa alternativa.

[REDACTED], membro do Partido dos Trabalhadores (PT), dirigente do PT-jovem/DF e militante do Partido Comunista Revolucionário (PCBR), e [REDACTED], também membro do PT/DF, na função de assessores do Secretariado Nacional da Câritas, têm influenciado o engajamento da entidade, particularmente no tocante a auxílios financeiros, a movimentos sindicais e populares tais como: Movimento dos Sem-Terra (MST), Movimento Educacional de Base (MEB), Articulação de Bóias-Frias do Paraná, Fundação de Formação Política (FFP) - Nativo da Natividade.

Na área sindical, foi promovido um Seminário Re

Z1: DPT-1

W/RR1/00912/300/B1C/220989/01

CONFIDENCIAL



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Conselho de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável de Minas Gerais  
CONSEA-MG

### ATA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA

Às quatorze horas do dia treze de novembro de 2003, no Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, observado o quorum regimental, deu-se início à reunião extraordinária do CONSEA-MG. D. Mauro Morelli procedeu a abertura da reunião com informes gerais e em seguida a palavra foi passada para o Secretário João Leite, que reafirmou compromisso com o CONSEA. Apresentada e aprovada a pauta, o Sr. José Silva Soares, Presidente da EMATER-MG, coordenou a apresentação do programa Minas Sem Fome, um dos programas estruturantes do Plano Plurianual de Ação Governamental, para o período de 2004-2007. Após a explanação, foi aberta a discussão para esclarecimentos e apresentação de propostas. A conselheira Adriana Aranha solicitou esclarecimentos sobre a origem dos recursos para financiar o programa. Foi esclarecido que o programa poderá ser financiado com recursos do Tesouro e de outras fontes. Para o ano de 2004, existe a possibilidade de aprovação de recursos da ordem de dezenove milhões de reais, oriundos de emendas parlamentares, que se encontram no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA, para Minas Gerais. Esclareceu, ainda, que o Governo terá que apresentar contrapartida de pelo menos vinte por cento do total dos recursos a serem solicitados. Em seguida, a conselheira Meiry Andréa apresentou proposta no sentido de se incluir o Programa Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais – PROSAN, e o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em Assentamentos de Reforma Agrária – PSA/RA, no Minas Sem Fome. Passou-se, então, a discutir o programa para o ano de 2004, tendo-se em vista o projeto a ser apresentado ao MESA. Deliberou-se pela inclusão do PROSAN e do PSA/RA, ficando o programa Minas Sem Fome estruturado em três eixos, sendo Eixo I – Apoio à Produção e Beneficiamento de Alimentos; Eixo II – Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional; Eixo III – Segurança Alimentar e Nutricional em Assentamentos de Reforma Agrária. As demais ações previstas no programa Minas Sem Fome, como o Projeto Sedes; Projeto Vitasopa; Projeto Restaurantes Populares; serão discutidas e aprofundadas posteriormente, em reunião convocada para este fim. O Projeto Ação Integrada de Segurança Alimentar em Ribeirão das Neves, deverá ser incluído no programa, para início em 2004, sendo que as ações deste projeto deverão ser ampliadas para atender toda a região Metropolitana de Belo Horizonte, paulatinamente. Em seguida, o Sr. Eduardo Mazetto, membro da Comissão Técnica do CONSEA-MG, solicitou a inclusão do ITER na Comissão Técnica Estadual do programa Minas Sem Fome. Após discussão realizada pela plenária, ficou deliberado que a Comissão terá a participação da EMATER-MG, SEDESE, SEAPA, SERVAS, ITER, FMSA e CONSEA-MG, com atribuição de elaborar as normas operacionais do programa e submetê-las à aprovação do CONSEA-MG, que será o órgão deliberativo do programa, conforme proposta de Gestão Estadual apresentada pelo CONSEA-MG. Dando prosseguimento à reunião, D. Mauro Morelli passou a presidência da mesa para o Secretário Geral Antônio Faria, que encaminhou a discussão de outros pontos de pauta. O



**GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Conselho de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável de Minas Gerais  
CONSEA-MG

conselheiro Vicente Machado chamou a atenção para a garantia dos recursos para o Programa Leite pela Vida, e da necessidade de se garantir sua gestão mediante a participação do CONSEA-MG e das Comissões Regionais. O conselheiro José Divino ressaltou a importância e necessidade de se garantir a utilização dos recursos do Minas Sem Fome, para atendimento direto à população, devendo ser fiscalizado para que não seja utilizado pela máquina pública, que está sucateada. O Sr. José Silva observou que os recursos são carimbados, e que a EMATER-MG terá que garantir a contrapartida. Por fim, a representante do ITER, Aparecida Miranda, observou que o atendimento aos assentamentos garanta o acesso à água, conforme considera o referido projeto. Dado o adiantado da hora e não havendo nada mais a ser tratado, declarou-se encerrada a reunião. Eu, Edmar Gadelha, redigi a presente Ata, que deverá ser lida e aprovada na próxima Plenária do CONSEA-MG.

Belo Horizonte, 13 de novembro de 2003.

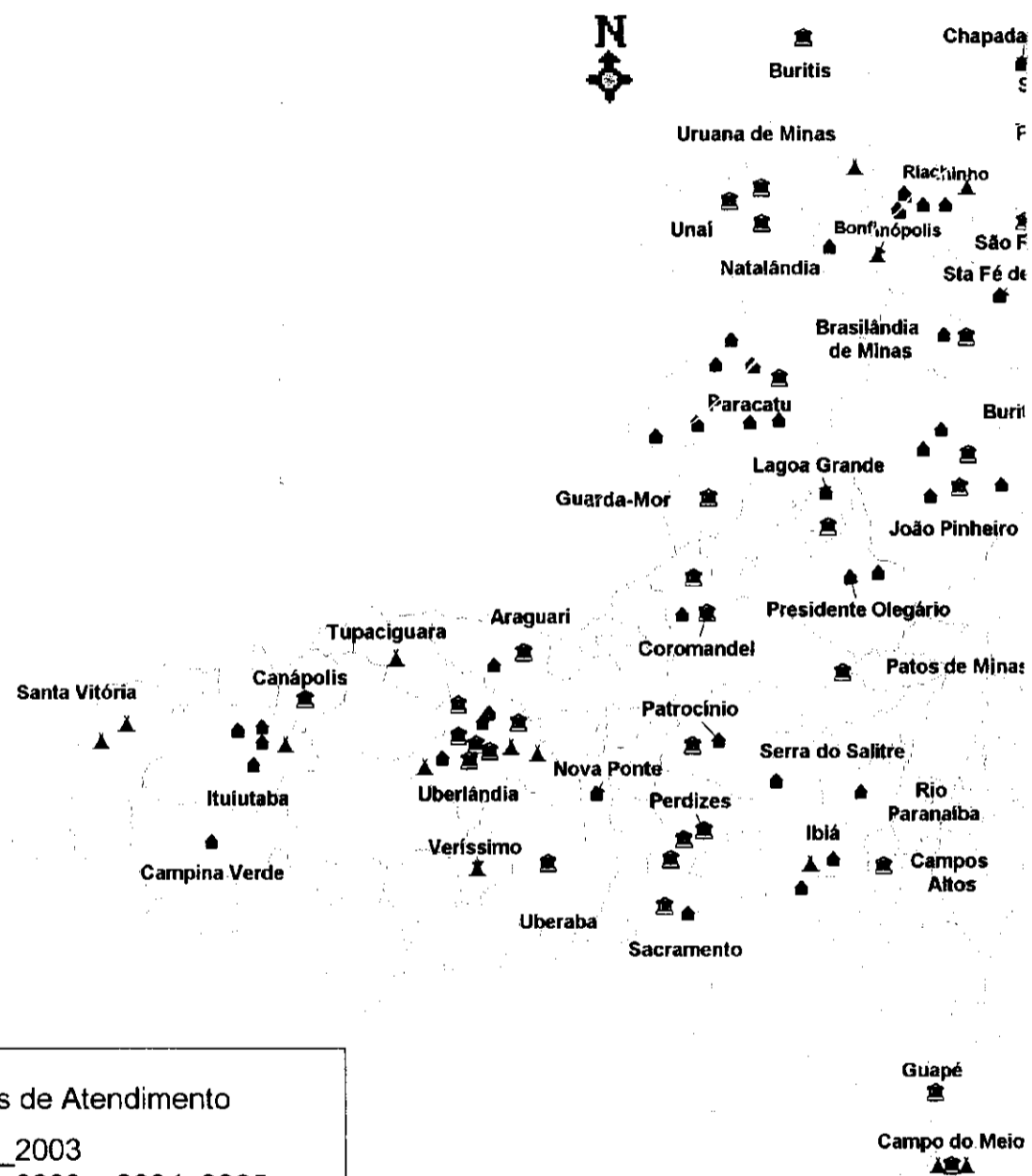
**Relação das áreas participantes do PSA 2007**

ITEM	AC/PRE-ASSENTAMENTO	MUNICÍPIO	Nº FAMILIAS
1	SIFRA	Brasilândia	51
2	CAPOEIRA	Santa Vitória	87
3	ESPERANÇA DO VALE	Machacalis	30
4	AGUÁ DA PRATA	Tumiritinga	29
5	POSTO AGROPECUARIO	São João da Lagoa	15
6	NOVO AMANHECER	Capitão Enéas	21
7	16 DE ABRIL	Almenara	61
8	VITÓRIA(Fazenda Ipiranga)	Verdelândia	22
9	FRANCISCO JULIÃO	Santana de Cataguases	52
10	BOA ESPERANÇA	Eugenópolis	20
11	JAPOREMA	Manga	22
12	CINCO MARTIRES	Felizburgo	39
13	IRMÃ DOROTY	Coração de Jesus	63
14	VITÓRIA DA CONQUISTA	Campo do Meio	30
15	CARLOS LAMARCA	Esmeraldas	27
16	CHICO MENDES	Campo Azul	38
17	NOVA VIDA	Novo Cruzeiro	27
18	CARLITO MAIA	Japonvar	49
19	PAU D'ÓLEO	Lagoa Grande	130
20	FAZENDA CRISTO REI	Senador Modestino	35
21	FRITZ	Teófilo Otoni	30
22	SAPÉ/VERDE AGUÁ	Verdelândia	24
23	GUIMARÃES BARREIRA	Patos de Minas	32
24	JOSÉLIA E EMANUELE	Comendador Gomes	22
25	SÃO DOMINGOS	Tupaciguara	170
26	NOVA ERA	Matias Cardoso	39
27	DOM LUCIANO	Salto da Divisa	200
28	MÃE ESPERANÇA	Teófilo Otoni	33
29	BOA VISTA	Coromandel	30
30	FAZ. SANTA CLAUDIA	Porteirinha	46
31	GILBERTO DE ASSIS	Resplendor	35
32	SETE IRMÃOS	Uberlândia	42
33	PEROBA SANHARÃO	Campina Verde	157
34	ESPERANÇA DO VALE	Itambacuri	20
35	VALE DO GUARÁ	Vargem Gde R. Pardo	41
36	BOA VISTA (Cancela velha)	Itaobim	68

37	NOVO PARAISO	Jequitai	110
38	VANESSA	Manga	50
39	ULISSES DE OLIVEIRA	Jampruca	41
40	DOM JOSÉ MAURO	Nova Porteirinha	150
41	OLARIA/ BARRA DOS QUILOMBOS	Miravânia	45
42	RESISTENCIA	Campo do Meio	58
43	UNIÃO-QUINTA DAS PALMEIRAS	Januária	41
44	JOSÉ BANDEIRA	Pirapora	140
45	CILINDRO	Itaobim	32
46	ELÓI FERREIRA	São Francisco	49
47	ROMPE DIAS	Várzea da Palma	52
48,49,50	CONQUISTA DOS PALMARES /CAHOEIRINHA/FORTALEZA	Campina Verde	45
51	MORRO GRANDE	Ibiá	64
52	CÓRREGO FUNDO	Campina Verde'	36
53	ALAGADIÇO	Minas Novas	44
54	SANTA HELENA	Almenara	15
55	RANCHO ALEGRE	João Pinheiro	13
56	ESPERANÇA SANTA ROSA	Almenara	18
57	MAROBÁ	Almenara	13
58	SANTO DIAS	Guapé	45
59	VIRAÇÃO	Joaíma	24
60	DARCI RIBEIRO	Capitão Enéas	25
61	CANA BRAVA	Buritzeiro	50
62	ESTRELA DO NORTE	Montes Claros	31
63	BOA ESPERANÇA	JANUARIA	30
64	DOURADINHO E CANHABOLA	Prata	201
65	MULUNGUZINHO	Porteirinha	43
66	SÃO GERÔNIMO PEQUENO	Gurinhata	83
67	NOVA ESPERANÇA/ CARREGÃO	Verdelândia	27
68	NOVA ESPERANÇA/ MODELO	Verdelândia	19
69	TERRA PROMETIDA/ FAZ. NATAL	Tumiritinga	35
70	IRMÃOS NAVES	Araguari	38
71	TERRA PROMETIDA/NOVA ALEGRIA	Felizburgo	39
72	RENASCER	Manga	150
73	ZAGAIA	Sacramento	36
74	02 DE JULHO	Betim	45
75	RIO DA PRATA	Campina Verde	28
76	SANTA MARIA/BARREIRINHO	Paracatu	40

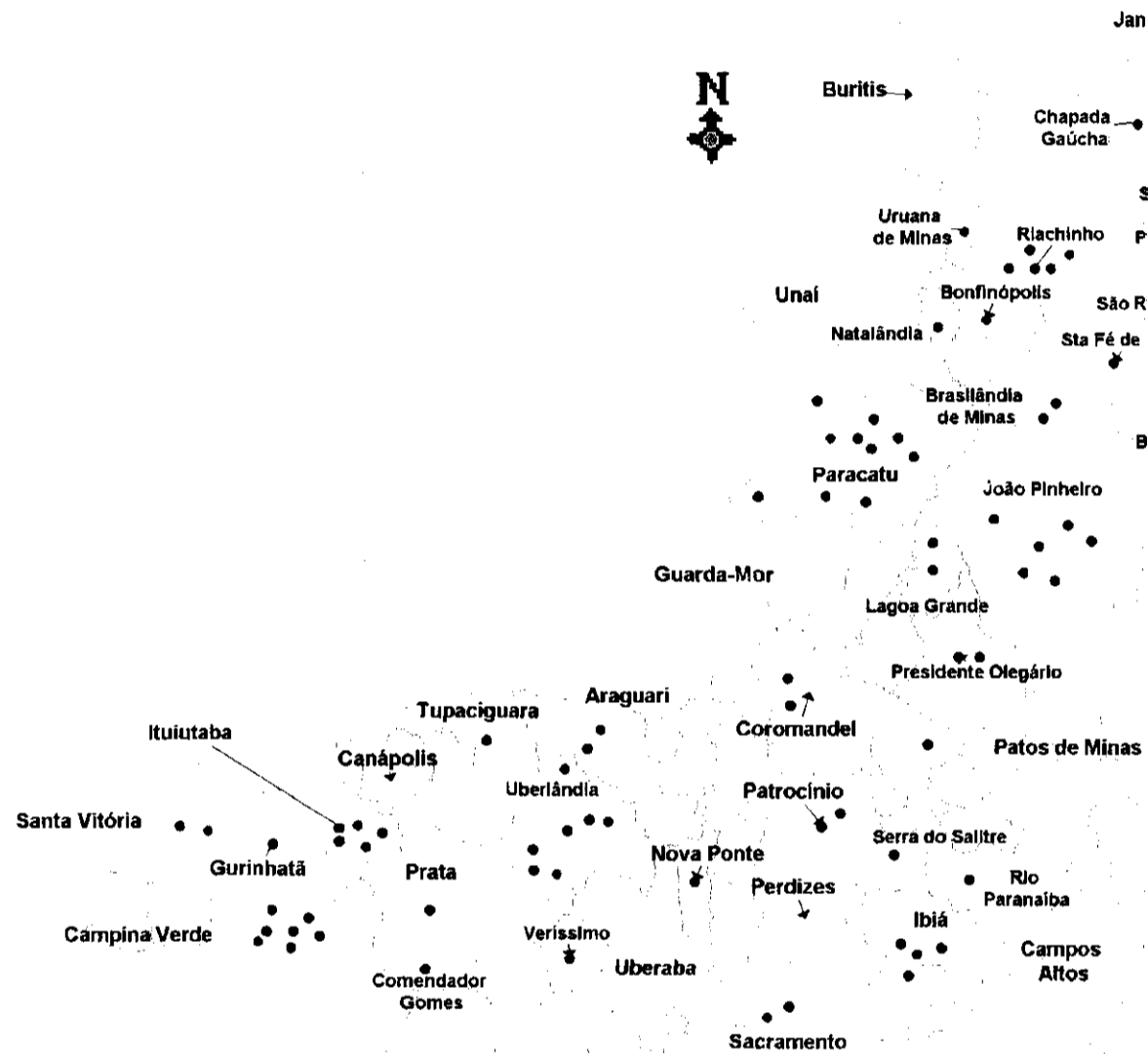
77	RIO ESCURO	Paracatu	20
78	GARRINCHA	Paracatu	40
79	COM DEUS VENCEREMOS	Pedras de M <sup>a</sup> da Cruz	40
80	NOVA ALIANÇA/FOLHADOS	Patrocínio	39
81	ESTRELA DOS MARTIRES	Carmo da Mata	222
82	TREVO PORTO AGRÁRIO	Junvenília	216
83	DOM JOSÉ MAURO	Uberlândia	345
84	JUSCELINO DOS SANTOS	Frei Inocência	28
85	MANOEL FERREIRA ALVES	Jampruca	29
86	RENASCER/ ORION	Capitão Enéas	25
87	IRAGUIAR	Sta M <sup>a</sup> do Suassuí	49
88	PRIMEIRO DE MAIO	Buritizeiro	70
89	CACIQUE ARI	Joáima	59

## - PROGRAMA SEGURO MUNICÍPIOS COM PA / AC ATEND



Programa Segurança Alimentar  
Fonte: ITER / INCRA  
Base Cartográfica: GEOMINAS  
Arte Final: MAPINFO. MARQUES, R. O  
Junho de 2007

## - PROGRAMA SEGURAN MUNÍCIPIOS COM PA / AC ATENDIDO



### ANOS DE ATENDIMENTO

- 2000 a 2003
- 2000 a 2003 e 2004 a 2005
- 2000 a 2003 e 2007
- 2000 a 2003, 2004 a 2005 e 2007
- 2004 a 2005
- 2004 a 2005 e 2007
- 2007

Programa Segurança Alimentar

Fonte: ITER / INCRA

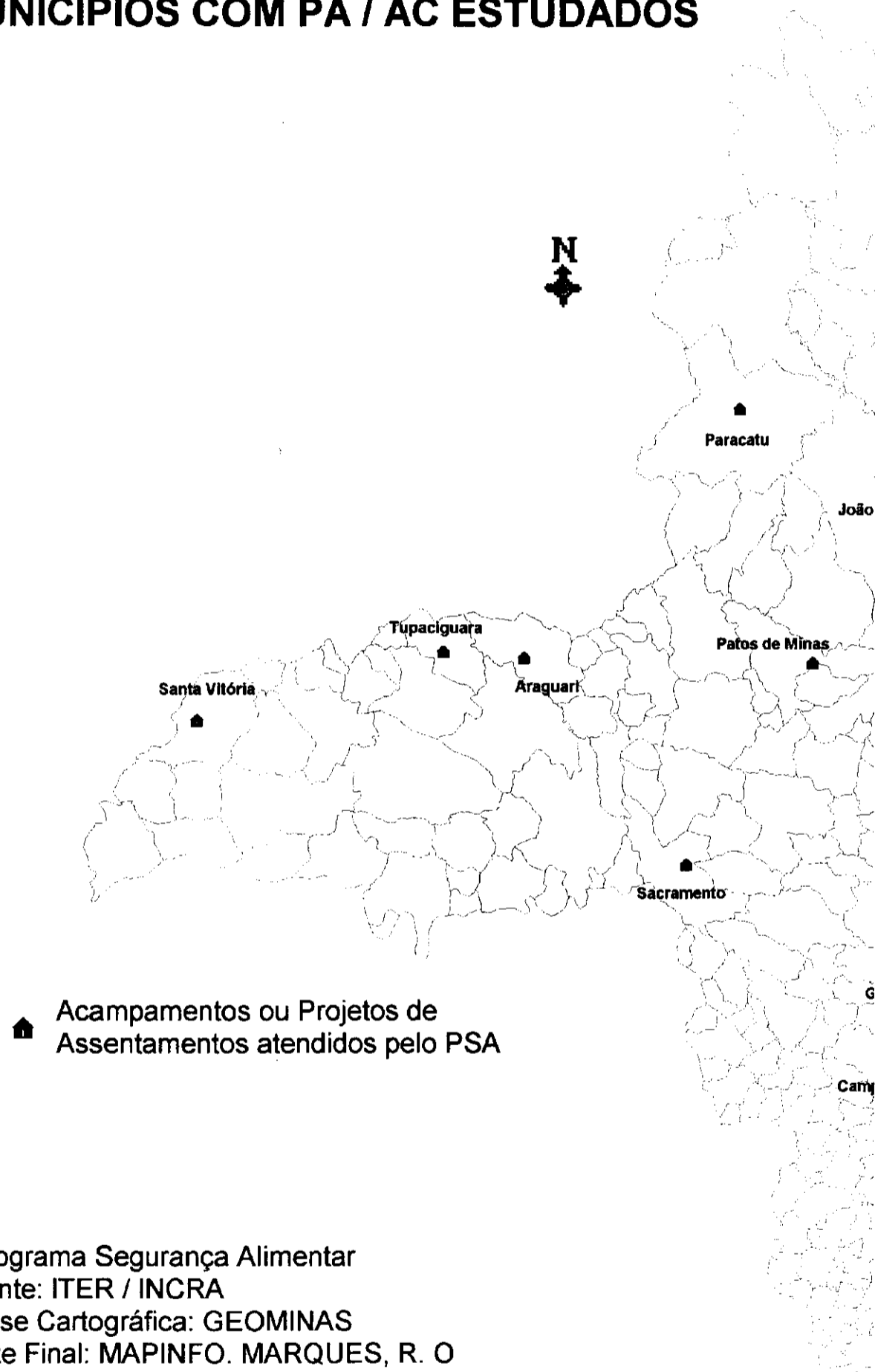
Base Cartográfica: GEOMINAS

Arte Final: MAPINFO. MARQUES, R. O

Junho de 2007



**- PSA MINAS GERAIS -  
MUNICÍPIOS COM PA / AC ESTUDADOS**



Programa Segurança Alimentar  
Fonte: ITER / INCRA  
Base Cartográfica: GEOMINAS  
Arte Final: MAPINFO. MARQUES, R. O  
Junho de 2007

Secretaria de Estado  
Extraordinária para  
Assuntos de Reforma  
Agrária

Secretário: Manoel da Silva Costa Júnior

Instituto de Terras de Minas  
Gerais

Diretor Geral: Luiz Antônio Chaves

PORTARIA ITER N.º 001, DE 31 DE JANEIRO DE 2007

Cria o Fórum Gestor do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em acampamentos e pré-assentamentos da reforma agrária no Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

O DIRETOR GERAL DO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - ITER, no uso das atribuições que lhe confere a Lei Estadual nº 14.084/01, a Lei Delegada 107/03, modificada pela Lei Delegada 168/07,

RESOLVE:

Art. 1º - Criar o Fórum Gestor do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em Acampamentos e Pré-assentamentos da Reforma Agrária no Estado de Minas Gerais - FÓRUM GESTOR/PSA.

Art. 2º - O Fórum Gestor do PSA é o órgão máximo deliberativo das ações do PSA.

Art. 3º - O Fórum Gestor será composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- I - Secretaria de Estado Extraordinária para Assuntos da Reforma Agrária - SEARA;
- II - Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER-MG, que o coordenará;
- III - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS;
- IV - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;
- V - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado de Minas Gerais - CONSEA-MG;
- VI - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST;
- VII - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG;
- VIII - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de Minas Gerais - FETRAF-MG;
- IX - Movimento Terra, Trabalho e Liberdade - MTL;
- X - Movimento Popular pela Reforma Agrária - MPRA;
- XI - Movimento Caminhos de Libertação dos Sem Terra - CLST;
- XII - Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas - LOC;
- XIII - Movimento de Libertação dos sem Terra - MLST;
- XIV - Liga dos Camponeses Pobres do Centro Oeste - LCPCO;
- XV - Caritas Regional Minas Gerais.

§ 1º - Os membros efetivos e suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades que compõe o Fórum Gestor (Art. 2º).

§ 2º - A participação no Grupo não ensejará remuneração e será considerada serviço público relevante.

Art. 4º - O Fórum Gestor/PSA tem como finalidade:

- I - representar as famílias acampadas e pré-assentadas junto ao órgão executor do Programa;
- II - definir diretrizes, objetivos e metodologias gerais do programa;
- III - definir os critérios para seleção das áreas a serem beneficiadas pelo Programa;
- IV - acompanhar, monitorar e contribuir no processo de execução e avaliação do programa, sugerindo aperfeiçoamentos de sua operacionalização;

Art. 5º - O Fórum Gestor/PSA reunir-se-á ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que houver necessidade.

§ 1º - A convocação de reuniões extraordinárias será feita sempre que for necessária, pelo ITER/MG, órgão Coordenador do Fórum Gestor do PSA;

§ 2º - Poderá ocorrer convocação de reunião extraordinária por meio de ofício encaminhado ao ITER/MG, com 10 (dez) dias de antecedência.

*Excia. 31/01/07*  
*Dumecora*

10.  
de  
1901.  
Es-  
mu-  
oti-  
em  
de  
on-  
po-  
re-  
le:  
m -  
de  
da  
ma-  
str  
elo  
ili-  
na  
ne-  
ri-  
er-  
vi-  
eli-  
BI-  
cia.  
bie-  
no nº  
90.  
em  
lein  
998:  
ref.  
partir  
de  
998.  
ref.  
pu-  
bié-  
ervi-  
Gua-  
01,  
e em  
bié-  
se lá:  
990.  
ar de  
blic.  
eren-  
pu-  
élio.  
em  
es: 8º  
de se  
partir  
ar de

Quinta-feira, 1º de Fevereiro de 2007 - 19

cia por qualquer membro que compõem o Fórum, desde que a mesma tenha a assinatura de pelo menos 51% dos membros.

Art. 6º - O mandato dos membros do Fórum Gestor do PSA terá a duração de 24 (vinte e quatro) meses a contar da data da publicação desta portaria.

§ 1º - A permanência ou não do representante e seu suplente está diretamente vinculada à sua efetiva ligação com o Órgão/Entidade que representa, podendo ser substituído a qualquer momento a partir da indicação por escrito do representante legal do Órgão/Entidade participante do Fórum Gestor/PSA;

§ 2º - A inclusão ou exclusão dos Órgãos/Entidades que compõem o Fórum Gestor/PSA far-se-á por meio de referendo dos membros do Fórum/PSA, em reunião específica para este fim, com a presença de pelo menos 51% de seus membros, entrando em vigor a partir da data de sua publicação.

Art. 7º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.  
Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2007

Luiz Antonio Chaves  
Diretor Geral ITER/MG

#### EDITAL DE MEDIÇÃO

O Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER/MG comunica a quem interessar a medição dos terrenos devolutos, no município de JANAUBA, em nome de: Adijar Barbosa da Fonseca, Sítio Nossa Senhora de Fátima, 4,6744ha; Adijar Barbosa da Fonseca, Sítio Queimada do Maxixi, 1,6829ha; Adijar Barbosa da Fonseca, Sítio Furado da Ribanceira, 3,0670ha; Adilson Barbosa de Souza, Sítio Santa Clara, 1,2475ha; Arlindo Barboza de Souza, Sítio Santa Clara, 1,5975ha; Belino Vieira Barbosa, Sítio Queimada do Maxixi, 1,6828ha; Bernardina Fernandes de Souza, Sítio Alvorada, 4,2543ha; Domingas Maria de Jesus, Sítio Juazeiro, 2,3893ha; Elias Marques Pereira, Sítio Pau Jeu, 11,2801ha; Emília Chamoné Guimarães, Fazenda Santo Expedito, Barreiro da Raiz, 78,6198ha; Enequina Fernandes de Souza Santos, Sítio Santa Clara, 1,5036ha; Eni Fernandes de Souza Nunes, Sítio Felicidade, 4,6597ha; Geni Rosa de Souza, Sítio Boa Esperança, 0,0425ha; Geralda Maria de Jesus Lima, Sítio Santa Rita, 3,4114ha; Geralda Pereira da Assunção, Sítio Pau de Ferro, 5,0380ha; Inocência Maria de Oliveira, Sítio Tira Fogo, 0,5734ha; Izabel Barbosa de Jesus Souza, Sítio Veredas, 0,1271ha; Jerônimo Batista da Silva, Sítio Vista Alegre, 1,0213ha; Joana Pereira dos Santos, Sítio dos Alves, 0,2630ha; Joaquim Barbosa Nem, Sítio Cajueiro, 4,2042ha; João Barbosa de Souza, Sítio Santa Clara, 1,4750ha; José Barbosa de Souza, Sítio Santa Clara, 1,2647ha; Jovina Fernandes de Souza, Sítio Santa Clara, 1,1606ha; Laio Vinicius Chamoné Guimarães, Fazenda Morada da Orça, Barreiro da Raiz, 98,1349ha; Lourival Barbosa de Souza, Sítio Queimada do Maxixi, 1,7089ha; Lourival Barbosa de Souza, Sítio Furado da Ribanceira, 4,6432ha; Luiz Antônio Alves, Sítio Taboquinha, Barreiro da Raiz, 2,6785ha; Maria de Lourdes Fernandes, Sítio Queimada do Maxixi, 1,7162ha; Maria Fernandes de Souza Barbosa, Sítio Santa Clara, 1,0657ha; Maria Fernandes dos Santos, Sítio Queimada do Maxixi, 1,6925ha; Maria Leticia Fernandes Barbosa, Sítio Queimada do Maxixi, 1,7206ha; Maria Mercê de Souza, Sítio Queimada do Maxixi, 1,6524ha; Marly Rosa de Souza e Outros, Sítio Água Limpa, 2,2921ha; Marília Caldas da Silva e Outros, Fazenda Mosquito, 3,4886ha; Mateus Barbosa da Fonseca, Sítio Queimada do Maxixi, 1,7113ha; Maura Barbosa de Jesus, Sítio Queimada do Maxixi, 1,7018ha; Miguel Barbosa do Nascimento, Sítio Gado Bravo, 2,5067ha; Natal Ferreira dos Santos, Sítio Terra Branca, Barreiro da Raiz, 0,1896ha; Nelita Fernandes de Souza Oliveira, Sítio Santa Clara, 1,1191ha; Nelson Soares Pereira, Fazenda Caldeirão - Feixo da Serra, Barreiro da Raiz, 38,1511ha; Orácio Bispo de Oliveira, Sítio Cateira, 4,9047ha; Osvaldo Rodrigues Siqueira, Sítio Esperança, 1,4779ha; Pedro Celestino Gonçalves, Sítio Santa Clara, 7,6718ha; Pedro Marques da Silva, Sítio Angicos, 1,6125ha; Santos Borges Pereira, Sítio Esperança, Vila Nova dos Porções, 0,5732ha; Santos Borges Pereira, Sítio Esperança, Vila Nova dos Porções, 0,6302ha; Sebastião Freire Brito, Sítio Primavera, 1,4374ha; Tolentino Marques da Silva, Sítio do Mosquito, 2,1761ha; Valdeu Barbosa de Souza Medeiros, Sítio Santa Clara, 1,3633ha; Zilton José Vasconcelos, Sítio Feijão Branco, 1,4311ha; Zilton José Vasconcelos, Sítio Feijão Branco, 1,1178ha. Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2007. (ass.) Luiz Antônio Chaves, Diretor Geral.

**Secretaria de Estado de  
Fazenda**

Secretário: Simão Cirineu Dias



INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



### EDITAL DE CONVOCAÇÃO DE ASSEMBLÉIA

**PAUTA:** Seleção de Agente(s) Mobilizador(es) para prestação de serviços relativos ao assessoramento técnico, social e ambiental vinculados ao desenvolvimento de ações do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em Acampamentos e Pré-assentamentos de Reforma Agrária – PSA, viabilizado através do convênio 244/05, celebrado entre ITER/MG e MDS.

A Coordenação do acampamento/pré-assentamento (Ac/Pa) \_\_\_\_\_, comunica que a Assembléia Geral será realizada no dia \_\_\_\_\_, às \_\_\_\_\_ horas, no local \_\_\_\_\_, com as famílias deste acampamento e os pretendentes a ocupar a função de Agente Mobilizador(a) nesta comunidade.

**As Atribuições do Agente Mobilizador é:**

- Auxiliar os trabalhos do Parceiro Local e os Núcleos Coletivos de Produção (NCPs);
- Elaborar os projetos (produtivos e de sementes), enviá-los aos Parceiros locais, bem como acompanhar sua execução em cada NCP;
- Organizar e realizar juntamente com o Parceiro Local, os Cursos, oficinas e Assembléias Locais;
- Participar e colaborar na organização das Feiras, Oficinas e Cursos Regionais;
- Participar dos Cursos, Oficinas e Seminários Estaduais;
- Atestar o recebimento de todos os materiais (insumos e equipamentos) e serviços referentes ao PSA, adquiridos pelo ITER/MG para execução do programa;
- Acompanhar e atestar a distribuição dos materiais (insumos e equipamentos) e serviços nos grupos, de acordo com cada projeto;
- Elaborar relatórios trimestrais com registros (inclusive fotográficos) do desenvolvimento dos projetos nos acampamentos;

**Os requisitos necessários para seleção de Agente Mobilizador são:**

- Residência comprovada no município de atuação (área selecionada) através de cópia de conta de luz, água ou declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, das Federações Estaduais de Trabalhadores rurais, dos Movimentos Sociais e/ou Associações estaduais de trabalhadores rurais;
- Experiência de trabalho em acampamentos e assentamentos de reforma agrária, comprovada através de declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, das Federações Estaduais de Trabalhadores rurais, dos Movimentos Sociais e/ou Associações estaduais de trabalhadores rurais;
- Noções básicas de educação popular, desenvolvendo ações de formação e capacitação, orientando a comunidade acampada e os NCPs com conhecimentos de segurança alimentar e agroecologia, utilizando metodologias participativas, comprovadas através de declaração do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, das Federações Estaduais de Trabalhadores rurais, dos Movimentos Sociais e/ou Associações estaduais de trabalhadores rurais;

**A proporção de agentes mobilizadores será para comunidades que tenham:**

- 01 a 100 famílias : 01 Agente Mobilizador
- 101 a 200 famílias: 02 Agentes Mobilizadores
- Acima de 201 famílias: 03 Agentes Mobilizadores

**A função de Agente Mobilizador não poderá ser cumulativa a de Parceiro Local\***

\* A atribuição principal do Parceiro Local é monitorar, acompanhar e apoiar localmente o agente mobilizador e a comunidade beneficiada.

Local \_\_\_\_\_ e Data, \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Coordenação do Acampamento(nome)

\_\_\_\_\_  
Parceiro Local (nome e Movimento)

Endereço do Acampamento \_\_\_\_\_

Contato Fone: \_\_\_\_\_



## ATA DA PRIMEIRA ASSEMBLÉIA DA COMUNIDADE

No dia \_\_\_\_\_ do mês de \_\_\_\_\_, do ano de \_\_\_\_\_, às \_\_\_\_\_ horas, no local \_\_\_\_\_, o acampamento / pré-assentamento: \_\_\_\_\_, com \_\_\_\_\_ famílias, localizado no município de \_\_\_\_\_/MG, realiza a primeira assembléia comunitária coordenada pelo(a) Sr(a) \_\_\_\_\_ . O objetivo é realizar a indicação e seleção do(s) Agente(s) Mobilizador(es) que trabalhará(ão) nesta comunidade prestando serviços relativos ao assessoramento técnico e social vinculados ao desenvolvimento de ações do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em Acampamentos e Pré-assentamentos de Reforma Agrária - PSA, viabilizado através do convênio número 244/2005, celebrado entre ITER/MG (Instituto de Terras de Minas Gerais) e MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome). O coordenador abriu a assembléia informando que esta comunidade foi indicada pelo movimento e selecionada para participar do PSA, conforme critérios definidos no Fórum Gestor do PSA, sendo que, uma das ações necessárias para iniciar a execução do programa é a definição do(s) Agente(s) Mobilizador(es). Após a apresentação de todos os candidatos a função de agente mobilizador, a comunidade majoritariamente indica o(s) seguinte(s) nome(s):

### TITULAR(S):

- 1) \_\_\_\_\_
- 2) \_\_\_\_\_
- 3) \_\_\_\_\_

### SUPLENTE(S):

- 1) \_\_\_\_\_
- 2) \_\_\_\_\_
- 3) \_\_\_\_\_

Segue em anexo desta ata os documentos que comprovam os requisitos necessários do agente(s) mobilizador(es) indicados e seus documentos pessoais:

- Cópia da Carteira de Identidade;
- Cópia do CPF
- Cópia do comprovante de residência
- Inscrição no INSS (para conseguir o número ligar para: \_\_\_\_\_)
- Informações bancárias:
  - Nome do Banco: \_\_\_\_\_
  - Número da Agência: \_\_\_\_\_
  - Número da Conta Corrente (pode ser conta poupança): \_\_\_\_\_
  - Nome do Titular: *(deve ser o mesmo nome do(a) agente mobilizador(a))*: \_\_\_\_\_

Nada mais havendo a tratar, o Sr(a) Coordenador(a) declarou encerrada a assembléia. Para constar, eu, \_\_\_\_\_, servindo de secretário(a), lavrei a presente ata, que depois de lida e aprovada, será assinada por mim e demais famílias presentes:



INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS



PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ACAMPAMENTOS E PRÉ-ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA - PSA/MG

**ATA DA PRIMEIRA ASSEMBLÉIA DA COMUNIDADE**

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Nº	Nome da Mulher (cônjuge 1)	CPF ou CI	ASSINATURA	Nome do Homem (cônjuge 2)	CPF ou CI	ASSINATURA
15						
16						
17						
18						
19						
20						
21						
22						
23						
24						
25						
26						
27						
28						

1

**PSA - PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ACAMPAMENTOS  
E PRÉ-ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA / MG**

**PROJETO DE PRODUÇÃO**

**1 - IDENTIFICAÇÃO:**

**A. Nome do Acampamento/ACAMPAMENTO DOM JESSÉ MAURO**

- **Endereço Detalhado:** \_FAZENDA DOURADINHO ESTRADA DE UBERLÂNDIA A MIRA PORUNGA;
- **Município:** UBERLÂNDIA MG CEP: 38408.312
- **Telefone contato:** (34) 32243492-Movimentos: **MLST**

**B. Número de famílias que participarão dos projetos no acampamento/pré-  
assentamento: 345**

**C. Nome dos Agentes Mobilizadores:** CLESTINA LEONOR SALES NUNES; IDEVANE SILVA;  
ROBINSON DOS SANTOS GUEDES.

**Telefone de contato:** (34) 9925.94.95

**D. Nome do Parceiro Local:** ISMAEL COSTA

**Telefone de: Contato:** (34)-9935. 02.09

**F. Integrantes da Comissão Gestora Local**

<b>ANA MARIA DIAS DA ROCHA SOUZA</b>
<b>ARNALDO AGUIAR DE SOUZA</b>
<b>MAURILIO OLIVEIRA SIMEÃO</b>
<b>NEUZA MARIA MARTINS FERREIRA</b>
<b>ORLANDO CONCEIÇÃO</b>
<b>TATIANY APARECIDA VIEIRA DE LIMA</b>
<b>VALDIR PEREIRA VIEIRA</b>
<b>VANDER NOGUEIRA MONTEIRO</b>

**2 - INFORMAÇÕES GERAIS DO NCP (Núcleo Coletivo de Produção):**

- A) Nome do; NCP:** \_DOM JOSE MAURO.
- B) N° do NCP; 01 :**

**: FAMÍLIAS PARTICIPANTES:****B. Perfil dos participantes do NCP****B.1 - Classificação etária e de gênero:**

Homens - adultos (acima de 25 anos)	214	
Mulheres - adultas (acima de 25 anos)	227	
Jovens (14 a 25 anos)	287	33
Crianças (0 a 13 anos)	168	129

**B.2 - Formação acadêmica:**

Sem escolaridade	237
1º a 4º série	227
5º a 8º série	29
Ensino médio incompleto	68
Ensino médio completo	01
Ensino superior incompleto	03
Ensino Superior completo	00

**B.3 - Recebimento de cestas básicas:**

- 1 cesta básica por família a cada mês  
 1 cesta básica por família a cada 2 meses  
 1 cesta básica por família a cada 3 meses  
 1 cesta básica por família a cada 6 meses  
 Não recebem cesta básica  
 Outras situações:

**3 - INFORMAÇÕES DE PRODUÇÃO****A) DISTRIBUIÇÕES DO USO DA TERRA**

3.1 - ÁREA TOTAL DISPONÍVEL PARA CULTIVOS 25 ha.

3.2 - ÁREA TOTAL DISPONÍVEL PARA CRIAÇÕES 75 ha.

3.3 - ÁREA CONSTRUÍDA, MÁQUINA E EQUIPAMENTOS:

AÇUDE	02	PISCICULTURA COLETIVA	5 HA.
KITE IRRIGAÇÃO	01	COLETIVA	25 HA.

3

BARRACÃO	01	COLETIVA	800 m
UM MOTOR DE IRRIGAÇÃO		COLETIVA	05 HA

**B) ÁREA ATUALMENTE UTILIZADA PELO NCP EM ha.:**

HROTA		90 ha.	

**C) ORIGEM DAS SEMENTES E MUDAS EM CULTIVOS ANTERIORES:**

horta	02	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**D) ANIMAIS EXISTENTES E INFORMAÇÕES GERAIS**

20	JEROLDES	X					X		X	2,000
							X			
10	COMUM		X				X			200
500	CAIPIRA	X					X	X		
1000		X						X		

C - Consumo T - Trabalho V - Venda

**E) DESCRIÇÃO DO USO DE ESTERCO / COMPOSTO:**

1) Faz uso de esterco para adubar?  Sim X  Não

2) Origem do esterco: X  da própria comunidade  de terceiros

4

3) Tipo do composto (Status):  Convencional  Orgânico4) O esterco é combustado?  Sim  Não

Se "Sim", indicar a composição do composto: \_\_\_\_\_

**F) LISTA DE PRODUTOS PARA CONTROLE DE PRAGAS E DOENÇAS:**

TABACO	FOLHA DE FUMO	CONTROLE BIOLÓGICO DE PRAGA		
MALICIA	AZEDARCA ÁSIA	//	//	//
ERUA DE ST MARIA	CAPIM CIDREIRA	//	//	//
GUINE	KYLLINGA ODORADA	//	//	//
PIMENTA MALAGUETA	CAPICICUM	//	//	//
ALÇO 90¢		//	//	//
ARUDA	RUTA HOTENSIS	//	//	//
DETERGENTE NEUTRO	NATURAOLIO	//	//	//
MINERAL		//	//	//

**G) PLANO DE CONTROLE DE PLANTAS E ESPONTÂNEAS (INVASORAS):**

GRAMA CUIABANA	DAS ÁGUAS		CALAGEM ADUBAÇÃO	
GRAMA AFRICANA	//	//	//	//
CIGANINHA	//	//	//	//
VASSOURARÁ BANCA	//	//	MANUAL	
GUANCHMA	//	//	CALAGEM ADUBAÇÃO	

H) Já existem grupos de produção na comunidade? (X) Sim () Não  
Quantos (01)

6

A E ESCOLHA DAS ATIVIDADES DEL SE POR SER DE CICLO, MAS RÁPIDO VIABILIZANDO E ASS. AS CONDIÇÕES DE ALIMENTAÇÃO DAS FAMÍLIAS RAPIDAMENTE. E POR TER UMA GRANDE CONTIDADE DE JOVEM E COMPANHEIRAS NO ACAMPAMENTO DISPOSTO A CONSTRUIR UMA EXPERIÊNCIA COLETIVA COM DIVISÃO DE DOIS SETORES DA HORTA E AVE CULTURA;

#### A) CRIAÇÃO DE PEQUENOS ANIMAIS

Criação/espécie	Raça	Nº. de animais	Estimativa de produção	Unidade
FRANGO PESADÃO	SE ME CAIPIRA	2.0 00	4.000 KG	2 KG
PESADÃO CARIJÓ	SE ME CAIPIRA	2.0 00	4.000 KG	2 KG
FRANGA CARIJÓ POE DERA	SE ME CAIPIRA	2.0 00	1900OVOS DI	1.900

#### B) HORTAS COMUNITÁRIAS (alimento e medicinal)

Culturas	variedade	Área (m <sup>2</sup> )	Estimativa de produção	Unidade
CENOURA BRASÍLIA	BRASÍLIA	500 m	1,500 kg	1,500 kg
COUVE MANTEIGA	MANTEIGA	500 m	1200, março	1200 março
MU GANGA SUL MINEIRO	SUL MINEIRO	1000 m	1.300, kg	1300 kg
QUIABO SANTA CRUZ	SANTA CRUZ	2000 m	1, 500, kg	1,500 kg
CEBOLA OLA PRECOCE	OLA PRECOCE	1000 m	1000, kg	50, CX
CEBOLA CRIOULA	SANTA CATARINA	200 m	1000, KG	300 kg
ABÓBORA	MENINA BRASILEIRA	2000 m	50 TONELADA	500, UNID
ABÓBORA	TRONCO GROSSO	2000 m	50 TONELADA	500, UNID
ALMEIRÃO	Poa de açúcar	500 m	1200, março	
REPOLHO	Loco de verão	5000 m	8 TONELADA	400, UNID
ALFACE 4 ESTAÇÃO	4 estação	1000 m	1.200 UNID	1,200 UNID
ALFACE REGINA	Regina	1000 m	12,00 UNID	600. GR

6) Listagem dos insumos e serviços necessários para a implantação das atividades produtivas definidas acima (descrição dos itens e valores médios conforme tabela em anexo):

ITENS DE CUSTEIO				
SOMBREIE	ROLO	100	284,70	569,40
BANDEJA ISOPOR	UNI	100	12,00	120,00
SACO PLÁSTICO	MIL	10 P/ MUDAS	18,00	180,00
PREGO 17+21	KG	50	6,70	67,00
TELA P/ PINTEIRO	ROLO	1000 m	242,00	4.840,00
FRANGO LABEL RUGEM	UNID	2.000	3,50	7.000,00
FRANGO PESADÃO	UNID	2.000	3,50	7.000,00
FRANGA CARIJÓ	UNID	2.000	3,50	7.000,00
BEBEDOURO	UNID	128	25,00	3.200,00
COMEDOURO	UNID	183	15,00	2.745,00
KIT BIOFERTILIZANTE SUPERMACRO	KIT	10	93,20	932,00
RAÇÃO CRESCIMENTO. DA AVE	SC 40 KG	525	45,00	23.625,00
RAÇÃO DE POSTURA	SC 40 KG	200	47,00	9.400,00
FILTRO DE AGUA	UNID	100	60,00	6.000,00
REGADOR	UNID	20	13,00	260,00
ARAME FARPADO	ROLO 500MTS	10	172,00	1.720,00
CARRINHO DE MÃO	UNID	10	150,00	1.500,00
ADUBO NPK 20-05-20	SACO 50 KG	50	63,67	3.183,50
COMPOSTO ORGÂNICO	TONELAD A	45	48,00	2.160,00
FOSFATO DE ARAXÁ	TONELAD A	16	45,00	720,00
GRAMPO DE CERCA	KG		7,80	124,80
MATRACA COM ADUBADEIRA	UNID	05	150,00	750,00
CALCÁRIO DOLOMITICO	TONELAD A	50	104,00	5.200,00
MANGUEIRA PRETA	ROLO 100 MTS	3	400,00	1.200,00

8

TELA PARA GALINHEIRO	ROLO 50 MTS	10	190,00	1.900,00
PULVERIZADOR COSTAL	UNID	10	250,00	2.500,00
<b>TOTAL</b>				<b>19.324,40</b>

### ITENS DE INVESTIMENTO

ARAME GALVANIZADO 500 m	ROLO	20	90,00	1.800,00
CAIXA D ÁGUA 1.000L	UNID	10	350,00	3.500,00
ARAME RÉCOZIDO	KG	10	8,60	89,00
CIMENTO CP, 32 LZ.	PÇ.	100	17,00	1.700,00
TELHA ETERNIT 366	PÇ.	100	36,00	3.600,00
COMUNHEIRA 20	PÇ.,	24	19,80	475,40
VIGOTA 5+ 11 PEROBA	m	400	8,40	3.360,00
<b>TOTAL</b>				

9

CENOURA BRASÍLIA	Lata 3	300 Gr	13,50	40,50
COUVE MANTEIGA	Lata 3	300 GR	5,82	17,46
mogango SUL MINEIRO	Lata 20	2 KG	7,84	156,80
QUIABO SANTA CRUZ	Lata 30	3 kg	3,80	114,00
CEBOLA CRIOLA SANTA CATARINA	Lata 2	700 GR	15,90	111,3
ABÓBORA MENINA BRASILEIRA	LATA 10	1- KG	23,40	234,00
ABÓBORA TRONCO GROSSO	LATA 10	1- KG	11,39	113,90
ALMEIRÃO PÃO DE AÇUCAR	LATA 20	2- KG	7,50	75,00
REPOLHOS LOUCO DE VERÃO	LATA 5	500- GR	7,30	36,50
ALFACE 4 ESTAÇÃO	LATA 10	1 KG	16,70	167,00
ALFACE REGINA	LATA 10	1 GR	16,70	167,00
TOTAL	LATA 123	12,8 GR		1.233,46

CASO NECESSITE DE MAIS ESPAÇO, REPRODUZIR NOVA FOLHA OU LISTAR NO VERSO :

OBS: SEGUEM EM ANEXO A DOCUMENTAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DOS ITENS, CUJO PROCESSO DE AQUISIÇÃO FOI REALIZADO PELO AGENTE MOBILIZADOR.

7 - Quais os resultados esperados com a implantação dos projetos e das atividades de capacitação e formação que serão realizadas ao longo da execução do PSA?

**LOCAL: UBERLÂNDIA MG**

**DATA: 20 DE OUTUBRO 2007**

**Assinatura das famílias do NCP, atendidas pelo projeto:**



INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**PSA-MG**

**Lista de presença - Reuniões e eventos realizados**

Nome do (s) técnico (s):

Local:

Data:

Município/Região:

Reunião/Evento:

Nome do participante	Movimento
Genivaldo Pinto de Souza	
Márcia Reis Souza e Silva	
Ortêncio Célia G. Botelho	
Osvaldo Bea de Mattos	
Francisco Carneiro	
Fernando Aguiar	
Nequi Costa	
Guilherme Pereira Castro	
Guilherme de Oliveira Melo	
Valdecir Gomes de Souza	
Antonio Carlos de Almeida e Silva	
Randolfo Fari da Silva	
Aparecido Barbosa Beltrame	
Edson Machado Soares	
Tereza Irene P. Santana	
Márcia de Souza Botelho	
Sebastião Ribeiro da Silva	
Guilherme Soares	
Leoni Gonçalves da Cunha	
Marcos Severino Botelho	
Waldemar Gomes da Silva	
Adilson Roberto de Almeida Mendes	
Maria Tavares	
Francisco Teodoro Santana	
Wagner Pereira Santana	
M. Silva	



INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**PSA-MG**

**Lista de presença - Reuniões e eventos realizados**

Nome do (s) técnico (s):

Local:

Data:

Município/Região:

Reunião/Evento:

Nome do participante	Movimento
Rosângela José de Oliveira	
Jakima Ferreira Reis	
Adriana Rosa de Sá	
Paulo Roberto Couto	
Maria dos Anjos Silva Duarte	
Onaia de Lourdes Rodrigues	
Silvana Nunes Costa	
Maria do Carmo Silva Couto	
Vera Lucia Rodrigues da Cruz	
José Aparecido de Carvalho	
Maria Glória Nascimento	
Leuziano T. Volpina da Cruz	
Wilton Ferreira Santos	
Carlos de Almeida	
Amélia dos Santos	
José dos Santos	
Heltonias de Almeida	
Edilson Oliveira Silva	
João Gomes da Luz	
Paulo Misa de Lima	
P. Tebaliano Perodi	
Selastião Guimarães dos Santos	
Maria Mateus Polimera	
Alba Inácia	
Valentina Maria Rocha	
Catarina Maria Bento da Silva	
Waldemar de Almeida	
Waldo Gomes Ferrero	
Antonio Pereira Lima	

---

Benvenida Andrade Nogueira  
Leonardo eutes de Melo  
Arlinda A. O. Mendes  
Arlene A. O. Mendes  
Aurilia A. O. Mendes  
Daniel Carlos do Carmo  
Eliane Jose de Oliveira  
Lidia Lima Soares

Cláudia Silva  
Rosa R. R. da Silva  
Cecilia Ferreira Santos  
Marta Gladia da Silva Pereira  
Rosario dos Santos Pereira  
Waldemar Gomes da Silva

## ATA DE REUNIÃO

Ata de reunião dos Barreiros, Sta Maria, rio escuro, realizada no dia 29 de Maio de 2007, no município de Paracatu, Minas Gerais. Fizemos a abertura com a oração do pai nosso na reunião tivemos a presença do Sr. Antonio e a Manuella, vieram no acampamento juntamente com o diretor Agrícola do STR de PTU. Antonio iniciou a reunião falando sobre o recurso por família que é de R\$ 275,00. Ele falou também sobre a importância dos acampamentos. Antonio explicou sobre o programa de Segurança Alimentar.

**Anexo 13: Quadro síntese das entrevistas realizadas**

<b>ORGANIZAÇÃO/MOVIMENTO</b>	
<b>Agentes Mobilizadores</b>	1) Cáritas Diocesana de Paracatu – região Noroeste
	2) Cáritas Diocesana Jequitinhonha
	3) Cáritas Diocesana de Janaúba – região Norte
	4) Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST Jequitinhonha
	5) Movimento Terra, Trabalho e Liberdade – MTL
	6) Movimento Popular pela Reforma Agrária - MPRA
<b>Fórum Gestor</b>	1) Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST
	2) Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais - FETAEMG
	3) Movimento Popular pela Reforma Agrária - MPRA
	4) Liga dos Camponeses Pobres do Norte de Minas – LOC LCP
	5) Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado de Minas Gerais - FETRAF
	6) Cáritas Brasileira – Regional Minas Gerais
	7) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA
	8) Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER
	9) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS