

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM AGRICULTURA FAMILIAR  
CAMPONESA E EDUCAÇÃO DO CAMPO**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EMPODERAMENTO NO  
PROGRAMA DE ATES NO RS**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**Alisson Vicente Zarnott**

**Santa Maria, RS, Brasil.**

**2011**

# **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EMPODERAMENTO NO PROGRAMA DE ATES NO RS**

**Alisson Vicente Zarnott**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em  
Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo da  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
**Especialista**

**Orientador: Prof. PhD. Vicente Celestino Pires Silveira**

**Santa Maria, RS, Brasil.**

**2011**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Rurais  
Curso de Especialização em Agricultura Familiar  
Camponesa e Educação do Campo**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Monografia de Especialização**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EMPODERAMENTO NO  
PROGRAMA DE ATES NO RS**

elaborada por  
**Alisson Vicente Zarnott**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Especialista em Agricultura Familiar  
Camponesa e Educação do Campo**

**Comissão examinadora:**

---

**Vicente Celestino Pires Silveira, Dr.. (UFSM)**  
Presidente/Orientador

---

**Vladimir Silva de Lima, Ms. (INCRA-RS)**

---

**Adalberto Floriano Greco Martins, Ms. (COPTec)**

Santa Maria, Agosto de 2011.

## **RESUMO**

Monografia de Conclusão de Curso  
Curso de Especialização em Agricultura Familiar  
Camponesa e Educação do Campo  
Projeto Residência Agrária  
Convênio PRONERA/INCRA  
Universidade Federal de Santa Maria

### **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EMPODERAMENTO NO PROGRAMA DE ATES NO RS**

Autor: Alisson Vicente Zarnott  
Orientador: Prof. PhD. Vicente Celestino Pires Silveira  
Santa Maria, Agosto de 2011.

O presente estudo tem por objetivo analisar o processo de participação social no Programa de ATES. A pesquisa foi conduzida a partir das orientações constantes no Manual Operacional de ATES, das experiências de outros processos de participação social e da consulta a membros do Conselho Estadual de ATES e das vivências do pesquisador enquanto membro do Projeto Articuladores de ATES. A participação social foi uma bandeira importante durante o processo de redemocratização no Brasil. Nas políticas públicas para agricultura os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural tiveram sua criação estimulada por ser uma exigência para acesso ao Pronaf. Seguindo nessa perspectiva o programa de ATES também advoga importância da participação social na condução do Programa. Como resultado o presente estudo indica que, ainda que devagar e com percalços, está em curso um real processo de participação social e empoderamento no Programa de ATES.

**Palavras-chave:** Assessoria técnica. Participação social. Empoderamento.

## **ABSTRACT**

Monografia de Conclusão de Curso  
Curso de Especialização em Agricultura Familiar  
Camponesa e Educação do Campo  
Projeto Residência Agrária  
Convênio PRONERA/INCRA  
Universidade Federal de Santa Maria

### **SOCIAL EMPOWERMENT AND PARTICIPATION IN THE PROGRAM OF ATES IN RS**

Author: Alisson Vicente Zarnott  
Adviser: Prof. PhD. Vicente Celestino Pires Silveira  
Date and place of defense: Santa Maria, August, 2011.

The present study aims to analyze the process of social participation in the Program of ATES. The survey was conducted from the guidelines set out in ATES Operational Manual, the experiences of other processes of social participation and consultation to members of the State Council of ATES and the researcher's experiences as a member of the Project Organisers ATES. The social participation was an important flag in the process of democratization in Brazil. Public policy for agriculture Municipal Councils for Rural Development had stimulated its creation to be a requirement for access to Pronaf. Following this perspective ATES program also advocates the importance of social participation in the conduct of the Program. As a result of this study indicates that, albeit slowly and with difficulties, is an ongoing process of real empowerment and social participation in the Program of ATES.

**Keywords:** Technical assistance. Social participation. Empowerment.

## **LISTA DE QUADROS E FIGURAS**

Quadro 1 – O empoderamento dos agricultores familiares .....	17
Quadro 2 – Participação social antes da Constituição de 1988 .....	19
Figura 1 – Fase de implementação do Programa de ATES .....	25
Figura 2 – Etapa 03 do Fluxograma de ATES.....	26
Figura 3 – Etapa 05 do Fluxograma de ATES.....	27

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Constituição da carga horária de cada ferramenta metodológica do Contrato .....	32
Tabela 2 – Comparativo das ações produtivas dos Contratos ATES 2009 e 2011 .....	34

## **LISTA DE SIGLAS**

ATES – Assistência Técnica, Social e Ambiental  
CAPA – Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor  
CCR – Centro de Ciências Rurais.  
CETAP – Centro de Tecnologias Alternativas Populares  
CMDRs – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural  
CNPQ – Conselho Nacional de Pesquisa  
COCEARGS – Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONFIE – Convênio Fapeg-INCRA-Embrapa  
COPTec – Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos  
DDA – Divisão de Desenvolvimento Agrário  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FAPEG – Fundação de Apoio à Pesquisa Edmundo Gastal.  
INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária  
NO's – Núcleos Operacionais  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PDA – Plano de Desenvolvimento de Assentamento  
PEA – Projeto de Exploração Agrícola  
PMDRs – Planos Municipais de Desenvolvimento Rural  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PPGExR – Programa de Pós Graduação em Extensão Rural da UFSM.  
PRA – Plano de Recuperação de Assentamento  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RS – Rio Grande do Sul  
SAMA – Sistema de Acompanhamento e Monitoramento da ATES  
SR ('s) – Superintendência(s) Regional(s)  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria

## **LISTA DE APÊNDICES**

Apêndice A – Roteiro de perguntas para entrevista com membros do Conselho Estadual de ATES .....	52
--	----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Apresentação.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Problema de pesquisa.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Objetivos.....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Orientações metodológicas .....</b>	<b>13</b>
<b>2 MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 O empoderamento como prerrogativa do desenvolvimento.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Participação social na democratização e descentralização de políticas públicas .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 Experiências de participação social no mundo rural .....</b>	<b>22</b>
<b>3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA DE ATES NO RS .....</b>	<b>24</b>
<b>4 PARTICIPAÇÃO REAL EM CURSO?.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1 Os PDA's e PRA's .....</b>	<b>29</b>
<b>4.2 A construção das metas contratuais .....</b>	<b>31</b>
<b>4.3 Reuniões de avaliação nos assentamentos .....</b>	<b>35</b>
<b>4.4 Conselhos estaduais e regionais de ATES .....</b>	<b>36</b>
<b>5 AVALIAÇÕES E EXPECTATIVAS DOS MEMBROS DO CONSELHO ESTADUAL DE ATES, RS .....</b>	<b>41</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>48</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>51</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa dispor os principais elementos que estruturam essa monografia. Após breve apresentação, serão abordados: o problema de pesquisa, a hipótese, os objetivos e os referenciais metodológicos que orientaram o desenvolvimento deste trabalho.

## 1.1 Apresentação

O serviço de assistência técnica sempre foi uma reivindicação das famílias assentadas e um trabalho muito inconstante nos assentamentos brasileiros, sendo sua efetivação como um serviço específico para este público um processo em discussão a partir da mudança governamental de 2002.

É nesse período que se discute a criação do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), cujo objetivo é disponibilizar assistência técnica gratuita aos agricultores familiares através da ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) e às famílias assentadas através do Programa Nacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES).

Apesar da distinção de público ambos os programas são orientados pelas mesmas diretrizes, quais sejam: buscam a valorização, inclusão e sustentabilidade dos agricultores familiares e assentados no cenário do desenvolvimento agrícola sustentável, com base nos preceitos da agroecologia.

O Programa de ATES é executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) através de convênios e contratos sendo que a partir da aprovação da Lei de ATER todos os serviços deverão ser prestados sob a forma de contratos cuja equipe prestadora do serviço é definida em uma licitação modalidade chamada pública.

O estado do RS foi o primeiro estado a realizar uma licitação para execução do Programa de ATES. No ano de 2008 o INCRA - SR 11 realizou todos os preparativos e realizou licitações para 18 Núcleos Operacionais (NO's) de ATES em todo o estado do RS.

O NO é a célula base do programa de ATES, é em torno do NO que se organiza o trabalho de cada equipe técnica. Após as 18 licitações a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) venceu nove licitações atuando, portanto, em nove NO's, a

Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTec) venceu oito licitações e o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP) venceu em um NO.

A primeira proposta de trabalho (contrato) foi elaborada pelo INCRA com base em relatórios de equipes técnicas que haviam atuado nos assentamentos por meio de convênios com o INCRA e buscando atender as recomendações do Manual de ATES (INCRA, 2008) que separa as ações da equipe técnica em quatro linhas: ações produtivas, ações sociais, ações ambientais e políticas públicas do INCRA.

O Manual de ATES também prevê a participação das famílias assentadas na definição dos rumos do Programa de ATES como um elemento fundamental.

Discutir o processo de participação social das famílias assentadas e suas organizações, bem como dos técnicos da ATES e suas organizações para definição dos rumos do programa de ATES no RS a partir da formulação dos contratos de ATES em 2009 é o objeto deste trabalho.

## **1.2 Problema de pesquisa**

Apesar de presente desde os tempos imperiais a participação da sociedade civil na definição das políticas públicas ganhou destaque durante a luta pela democratização do Brasil com o intuito de democratizar o poder de decisão sobre a vida das pessoas. Esse processo de disputa levou a sua incorporação na Constituição de 1988.

As áreas sociais (saúde, assistência social e criança e adolescente) e a área ambiental foram as primeiras a incorporarem a participação social como uma premissa fundamental e organizaram seus sistemas de decisão e monitoramento contando com a participação da sociedade civil.

No âmbito do rural esse processo tem início com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no qual uma de suas linhas de financiamento, o Pronaf Infra-Estrutura, exigia dos municípios a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR's) com a participação de representantes de organizações de agricultores e a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR's) discutidos no âmbito do Conselho e apontando as linhas a serem financiadas pelo Pronaf Infra-Estrutura.

Depois de vários anos essa estrutura foi avaliada em vários estudos e a grande maioria deles concluiu que os CMDR's eram pouco democráticos, que a participação dos agricultores familiares é muito baixa, que existia um domínio dos prefeitos e das equipes técnicas, que os conselhos só eram formados para acesso ao Pronaf tendo suas atividades muito reduzidas depois (SILVA e MARQUES, 2009).

Agora o Manual de ATES também prevê a participação das famílias assentadas na definição dos rumos do Programa de ATES como um elemento fundamental e prevê a criação de Conselhos de ATES e a elaboração de Planos, num modelo bastante similar ao dos CMDR's.

A partir desse histórico e neste cenário, surgem os questionamentos que balizam este trabalho: Existe um real espaço para a participação social na definição dos rumos do Programa de ATES? Os Conselhos de ATES representam uma democratização do Programa? Ou o Programa de ATES segue os passos dos CMDR's?

Duas hipóteses orientam este trabalho: a primeira é que os espaços de participação social no Programa de ATES têm as mesmas raízes das outras experiências de participação em políticas públicas para o rural brasileiro, ou seja, são imposições e sofrem das mesmas deficiências identificadas nestas experiências; a segunda, é que diferentemente dessas experiências na ATES está em curso um processo real de participação social e empoderamento que está sendo construído com erros e acertos a partir da disposição coletiva de qualificar o Programa.

### **1.3 Objetivos**

O objetivo geral do estudo é analisar como tem se dado a participação social e o empoderamento dos sujeitos envolvidos no Programa de ATES do RS com base na opinião dos componentes do Conselho Estadual de ATES, do acompanhamento sistemático do Programa e à luz dos documentos orientadores do INCRA e de outras experiências similares.

Complementarmente, têm-se como objetivos específicos:

- a) Apresentar o debate acumulado na sociedade sobre experiências de participação social, em especial as instâncias de participação previstas na Constituição e as existentes nas políticas públicas para o meio rural;

- b) Caracterizar como o Programa de ATES entende a participação social;
- c) Apresentar os espaços de participação social constituídos até o momento no Programa de ATES no RS e a compreensão que os membros do Conselho Estadual de ATES têm desse processo;
- d) Problematizar como estão constituídas e operando as instâncias de participação social existentes;
- e) Contribuir com a discussão sobre a participação social e o empoderamento para servir de apoio ao aperfeiçoamento do Programa de ATES no RS.

#### 1.4 Orientações metodológicas

O presente estudo apóia-se em métodos qualitativos capazes de, conforme afirma Minayo (1996, p.10), de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, as relações e as estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas.

A partir dessa concepção optou-se pela realização de um estudo de caso. De acordo com Yin (2005) o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que permite compreender fenômenos sociais complexos, como é o caso em questão. De acordo com o autor, o estudo de caso “utiliza uma teoria previamente desenvolvida como modelo com o qual se devem comparar os resultados empíricos do estudo” (YIN, 2005, p. 54), ou seja, o investigador busca, a partir das informações que possui relacionar a situação a uma teoria mais abrangente.

Ao passo que se trata de um estudo de caso a pesquisa também faz parte do universo profissional do pesquisador na medida em que o mesmo está Articulador do Programa de ATES no Rio Grande do Sul<sup>1</sup>.

Nesse sentido o trabalho também foi orientado pela perspectiva da pesquisa-ação. Thiollent (1985, p.14) define a pesquisa-ação como

[...] um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no

---

<sup>1</sup> O Programa Articuladores de ATES foi constituído através de Termo de Cooperação entre o INCRA - SR11 e a UFSM e conta com quatro profissionais e um professor coordenador.

qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

Entende-se esse método como o mais adequado porque a pesquisa é motivada pela busca da qualificação do Programa de ATEs no RS através de sua problematização teórica e empírica realizada neste trabalho e a partir da qual espera-se contribuir com as discussões coletivas realizadas nos fóruns que discutem o Programa.

Partindo do pressuposto de que o conjunto das ações humanas possui uma história anterior entende-se como fundamental a utilização de passos metodológicos e técnicas que permitem o levantamento não apenas de dados e fatos contemporâneos. Para compreender um processo em curso é igualmente importante e esclarecedor tomar-se em conta os processos históricos que envolvem a situação problema.

Nesse sentido buscou-se na literatura informações sobre os processos de participação social nas políticas públicas, de forma mais específica sobre outras experiências de Conselhos Gestores visando construir uma compreensão teórica sobre essa questão para que se pudesse partir para a análise crítica do processo em curso no Programa de ATEs no RS.

Ao mesmo tempo realizou-se um levantamento das premissas que orientam a participação social no Programa bem como os espaços previstos para que ela possa ocorrer.

Para colher a opinião direta dos sujeitos envolvidos tomou-se o Conselho Estadual de ATEs como unidade de análise para aplicação de entrevistas semi-estruturadas por tratar-se do espaço em que estão representadas as instituições que estão envolvidas com o programa de ATEs em âmbito estadual e, portanto, poderiam informar uma visão ampliada sobre o assunto.

Infelizmente as condições de que se dispunha para a realização da pesquisa não permitiram a coleta de dados em nível local como os Núcleos Operacionais (dialogando-se com os representantes locais das famílias e das equipes técnicas) ou os assentamentos (onde se poderia dialogar diretamente com as famílias), mas fica desde já o testemunho da necessidade e da importância de pesquisas mais detalhadas sobre o tema.

Além das entrevistas semi-estruturadas também compõe o rol de ferramentas utilizadas um caderno de campo utilizado no acompanhamento dos Conselhos Estaduais e Regionais de ATEs realizados desde 2009 e que perfizeram um total de 5 Conselhos Estaduais e 20 Conselhos Regionais de ATEs realizados nos NO's Canguçu, Piratini, Eldorado do Sul, Nova Santa Rita e Vacaria.

Foram esses os instrumentos utilizados na realização da pesquisa.

Para além deste capítulo introdutório, que cumpre com o propósito de situar os elementos estruturantes que conduziram o presente trabalho a monografia subdivide-se em cinco outros capítulos que contemplam um referencial teórico, uma apresentação de como a participação social é prevista na ATES e a problematização desse processo. Ao final tecem-se algumas considerações finais sobre o tema.

## 2 MARCO TEÓRICO

Neste capítulo, abordar-se-á o referencial teórico que sustenta a presente pesquisa, o qual se encontra centrado na idéia de que a participação social é fundamental para o processo de empoderamento das famílias.

Para tanto será realizada uma abordagem sobre o processo de empoderamento como aumento das liberdades de que as pessoas desfrutam. Depois é feito um resgate sobre como surgem e se consolidam as experiências de participação social no Brasil para, na sequência, realizar-se uma abordagem sobre a experiências dos CMDR's.

### 2.1 O empoderamento como prerrogativa do desenvolvimento

Um dos objetivos do programa de ATES é o desenvolvimento dos assentamentos e nesse sentido é importante definir o que este estudo entende por desenvolvimento.

Segundo Amartya Sen o desenvolvimento consiste em “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (2010, p.16) e acrescenta que a liberdade não é apenas o objetivo do desenvolvimento, não é apenas seu resultado, mas também é meio para que essa desejada liberdade seja alcançada. Segundo Sen

as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. [...] A perspectiva de que a liberdade é central aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção. (SEN, 2010, p.77)

O empoderamento (“empowerment”) tem sido objeto de inúmeras abordagens, a maioria com significados relacionados ao desenvolvimento de potencialidades com o objetivo de que exista uma participação real e simbólica que possibilite a democracia.

Para Vasconcelos (2004), o empoderamento significa um aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas suas relações inter-pessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social.

A partir dessas contribuições para este estudo assume-se o empoderamento como um processo a partir do qual se eleva a capacidade das pessoas adquirirem maior controle sobre as decisões que afetam suas vidas, ou seja, tem relação direta com o aumento de possibilidades, o que torna o empoderamento um processo que visa aumentar a capacidade das pessoas de auto-determinar suas próprias vidas.

Os agricultores familiares integrados aos diferentes complexos agroindustriais de *commodities* são exemplos de agricultores que têm sua forma de produção “dependente do mercado”. O mercado de *commodities* impõe ao agricultor um padrão de relação produtiva e social focada na especialização, produtividade, eficiência produtiva, menor custo, introduzindo não apenas técnicas e tecnologias, mas também alterando a lógica – a forma do agricultor pensar sua atividade produtiva, fazendo com que a profissionalização e a “linguagem do contrato” assumam maior importância, “despersonalizando crescentemente as relações sociais”. (SCHNEIDER e NIEDERLE, 2008, p. 48).

De outro lado, encontra-se uma forma de produção centrada na busca da autonomia dos agricultores e controle, por parte destes, do processo de produção, a que Ploeg (2006) chama de modo de produção camponês, ou, “condição camponesa”.

O elemento central da condição camponesa é a luta pela autonomia, materializada no processo de construção, aperfeiçoamento, ampliação e defesa de uma base de recursos autocontrolada (terra, natureza, conhecimento local, redes sociais), que se inserem no campo da co-produção, definida, por Ploeg, como

o incessante encontro e interação mútua entre homem e natureza viva e, de forma geral, entre o social e o material. Na co-produção e através dela, o social e o material são mutuamente transformados. Eles são configurados e reconfigurados de forma a se tornarem recursos úteis, adequados e promissores, que compõem um padrão coerente: o modo de produção camponês (2006, p. 22).

O modo de produção camponês busca internalizar fatores de produção e afastar-se do mercado de insumos e meios de produção, como passo importante na busca da autonomia.

#### Quadro 1 – O empoderamento dos agricultores familiares

No entanto, além dos indivíduos isoladamente o Estado e a sociedade também tem papéis amplos no fortalecimento e na sustentação das capacidades humanas (SEN, 2010), o que do ponto de vista do Estado pode ser garantido e estimulado através de políticas públicas orientadas nesse sentido.

Entendido dessa forma, empoderar passa a ser um exercício de gestão assumida em parceria entre indivíduos (sujeitos sociais) conjuntamente com o Estado visando reformular e formular novas políticas públicas e influenciar o destino dos recursos públicos na perspectiva

de atender as necessidades mais imediatas e aumentar as capacidades desses sujeitos sociais de intervirem na sua vida e na sociedade (empoderamento para liberdade).

Esse processo de co-gestão, especialmente das políticas públicas, vem ao longo das últimas duas décadas sendo a principal estratégia de envolvimento da população na definição das políticas públicas. As raízes desse processo e suas linhas gerais atuais são apresentadas na próxima seção.

## **2.2 Participação social na democratização e descentralização de políticas públicas**

O processo de descentralização e participação foi uma das principais reivindicações sociais durante o processo de redemocratização do Brasil, pois “se colocavam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e sociedade civil” (SILVA e MARQUES, 2009, p. 10)

Após mais de 20 anos de ditadura militar que cerceou fortemente todos os tipos de liberdades individuais, especialmente as liberdades políticas, o movimento de luta pela redemocratização incorporou na sua pauta de lutas a democratização da definição e acompanhamento das políticas implementadas pelo novo Estado que estava sendo construído.

Essa reivindicação social dava seguimento a uma série de movimentos por liberdades individuais e de minorias que haviam eclodido na Europa e nos Estados Unidos ao longo dos anos 1960 e 1970 como o movimento ambiental, dos direitos das mulheres, da libertação sexual, entre outros, que reivindicavam maior protagonismo da sociedade na definição dos rumos das políticas de desenvolvimento.

No Brasil esse período é marcado por uma profunda descrença às formas tradicionais de representação da população como as eleições e os partidos políticos (SILVA, 2006) e desenvolve-se uma intensa luta para organização dos trabalhadores, especialmente sindicatos e movimentos sociais do campo.

Durante a luta pela redemocratização essas organizações encabeçaram a reivindicação por espaços de participação direta da população na definição das políticas públicas e esse espaço é conquistado na Constituição de 1988, pois a mesma garante uma série de espaços de participação da sociedade na definição dos rumos do país, seja no tocante aos direitos políticos (Art. 14) em especial os incisos que versam sobre o direito ao voto nas eleições em

todos os níveis, seja na proposição de leis via projetos de iniciativa popular (art. 61, Parágrafo 2º).

Apesar da importância adquirida nesse período os espaços de participação da sociedade no Estado remontam o período imperial e tornam-se mais efetivos e numerosos a partir da década de 1930.

Já nesse período a participação se dá através de Conselhos. Os primeiros conselhos do período republicano foram o Conselho Nacional de Educação criado em 1930, o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho do Patrimônio Histórico criados em 1937, o Conselho Nacional de Serviço Social em 1938 e o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) criado nos anos 1950. Outro conselho criado ainda antes da abertura democrática foi o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em 1981 (AVRITZER (2009); CUNHA e PINHEIRO (2009)).

#### Quadro 2 – Participação social antes da Constituição de 1988

No que se refere à gestão das políticas públicas o Artigo 194 (Parágrafo Único, inciso VII - que versa sobre a seguridade social), o Artigo 204 (Inciso II – sobre a assistência social) e o Artigo 227 (Parágrafo 1º - sobre a família, a criança, o adolescente e o idoso) prevêm instâncias de participação da população (AVRITZER, 2009).

O mesmo autor frisa que nesse período da reforma constituinte uma série de formas híbridas de participação foram criadas, pois ao mesmo tempo em que os artigos constitucionais que tratam da participação social “expressam genericamente a necessidade de participação nas políticas públicas, não determinam nenhum formato específico” (AVRITZER, 2009).

O formato conselho com participação da sociedade civil e do Estado foi o mais comum e emergiu das legislações infraconstitucionais nas áreas da saúde, assistência social, meio ambiente e criança e adolescente.

Cabe nesse momento uma ressalva: nesse período histórico, ao passo em que o Brasil se redemocratizava e a nova Constituição apontava para a afirmação de um Estado de bem-estar social, em nível mundial se finalizavam os alicerces para o período neoliberal (o período de bem-estar social na Europa já tinha chegado ao seu final).

Reflexo desse cenário em nível mundial, em 1989, apenas um ano depois de finalizada a redação de uma Constituinte que buscava o incremento da ação do Estado na busca pelo bem estar do povo as eleições presidenciais brasileiras elegem Fernando Collor de Mello como Presidente da República e que, de imediato, inicia a aplicação do ideário neoliberal à política estatal do Governo Federal brasileiro.

Alheio a esse embate, ou melhor, se desenvolvendo com base nessas duas idéias o processo de incremento da participação social se desenvolvia. Enquanto para os movimentos sociais a reivindicação de descentralização e participação tem como origem a busca da desconcentração do poder antes alocado no governo federal, para os neoliberais a descentralização faz parte do processo de enfraquecimento do Estado e terceirização para a sociedade e também para a iniciativa privada de atribuições até então tidas como do Estado, em especial as questões relacionadas a área social.

Os conselhos ligados às políticas sociais têm sua origem ligada a ações da sociedade civil durante a constituinte ou depois dela, ou seja, são desdobramento da organização social e não do ideário neoliberal e nesse sentido possuem outras características comuns importantes que garantem seu funcionamento e eficiência como: estruturaram espaços de participação nos três níveis da federação; os conselhos se articulam com políticas de nível estadual e municipal; e, tem sob seu controle algum tipo de instrumento de financiamento das políticas públicas relacionadas ao tema (AVRITZER, 2009).

O surgimento a partir da organização e reivindicação social (que garante uma participação efetiva e compromissada), a organização em diferentes níveis governamentais, a articulação com outras políticas intergovernamentais e interinstitucionais e a possibilidade de discutir e decidir sobre os recursos financeiros destinados ao tema são motivos de sucesso desses conselhos e como veremos mais adiante alguns dos elementos que limitam a participação social no Programa de ATES.

Apesar de vários autores apontarem os conselhos da área social (como os conselhos de saúde) como um espaço democratizador (AVRITZER, 2009; GOHN, 2004), em função do grande número e da grande variedade de formatos (como os conselhos, por exemplo, mas também audiências públicas e orçamentos participativos) e atribuições (espaços deliberativos, consultivos, informativos, democráticos, em propriedade do prefeito, que se reúne com frequência, que não reúne nunca, etc) não é possível ser conclusivo sobre o papel desempenhado pelos conselhos.

Para Cunha e Pinheiro (2009, p. 152), os “espaços de participação recentemente criados na democracia brasileira enfrentam diversos desafios para sua efetivação como

espaços legítimos de debate e de decisão acerca do que se constitui como interesse público nas diversas áreas de políticas públicas” e existe uma necessidade de aperfeiçoar esses espaços para que se abram para o debate político e o controle social se tornando mais democráticos e deliberativos deixando de ser apenas espaços formais ou de “faz de conta de participação” (MORONI, 2009, p.138).

Para além dessa discussão sobre o papel e as possibilidades dos conselhos Moroni (2009, p. 117) aponta dois grandes mitos relacionados à participação: o primeiro, de que a participação por si só muda a realidade; e o segundo de que a sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas.

Uma consideração importante na medida em que aponta que são as ações concretas que mudam a realidade e que de nada adianta um rico processo de discussão se nada se encaminha de efetivo após. Nesse sentido é que se faz importante a discussão sobre os meios concretos que os conselhos possuem para intervir na realidade em que atua.

Bonnal *et. al.* (2007) reforçam a necessidade de incrementar o tecido social envolvido nos espaços de discussão visando ampliar a participação, mas fazem referência também a importância fundamental de dotar esses espaços de discussão (como os conselhos, por exemplo) de responsabilidade decisional e de meios financeiros para implementar as decisões tomadas.

Com relação a capacidade da sociedade em participar e decidir os rumos das políticas públicas relembra-se Amartya Sen (2010), que afirma que a liberdade é sim um grande objetivo final, mas é também um meio para se alcançá-la.

Da mesma forma a participação da sociedade é um objetivo e ao mesmo tempo seu meio de alcançá-la. Cada indivíduo possui diferentes capacidades e vivências que orientam sua intervenção social e sua capacitação é um passo importante para que se qualifique a discussão.

Entretanto, não é aceitável que se espere essa qualificação para abrir espaços à palavra, pois “é preciso atribuir particular importância ao papel da discussão e das interações públicas na emergência de valores e comprometimentos comuns” (SEN, 2010, p. 323) e esses espaços de discussão podem impactar nesse sentido.

### 2.3 Experiências de participação social no mundo rural

No rural as iniciativas de participação social na definição de políticas públicas ganham destaque com a criação do Pronaf em 1996, em especial a linha denominada Pronaf Infra-Estrutura e Serviços cujo objetivo era apoiar a instalação de infra-estrutura e serviços essenciais (inclusive assistência técnica) em municípios rurais pobres com grande presença de agricultores familiares.

Para que os municípios acessassem essa linha de financiamento deveriam criar (caso ainda não tivessem) Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e elaborar e aprovar neste conselho os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs).

Colocar os CMDRs e PMDRs como prerrogativa para acesso a esta linha específica do Pronaf visava o envolvimento das comunidades rurais (ou pelo menos seus representantes) na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas. Como bem lembram (SCHNEIDER *et. al.*, 2009, p.42) essa exigência tem como raiz o intuito de estimular maior democratização e também maior eficiência no uso dos recursos públicos. Na opinião de Romano e Delgado (2002)

elaborar, implementar e monitorar um Plano cujas características essenciais devem ser a integração de esforços, ações e recursos de todas as esferas de governo com os anseios, demandas e as próprias ações e recursos dos agricultores e de suas organizações e, ainda mais, garantindo a ampla participação de setores da sociedade civil, é, na verdade, construir um processo social (político-institucional) delicado e complexo, que trata de questões e de interesses importantes para a vida do município e que, acreditamos, pode ser um instrumento relevante para a democratização da formulação e da execução das políticas públicas para o desenvolvimento local e para a consolidação da agricultura familiar. (ROMANO e DELGADO, 2002, p.287)

Apesar do objetivo dos PMDRs ser a organização de todas as ações voltadas para o desenvolvimento rural no município, eles só eram feitos visando o Pronaf Infra-Estrutura (ROMANO e DELGADO, 2002).

Com relação ao conteúdo dos planos os mesmo autores apontam que a maioria dos PMDRs referia-se quase exclusivamente a atividades agropecuárias demonstrando uma visão limitada do processo de desenvolvimento rural.

Além disso, e discutindo com o tema da participação social, os autores identificaram que o poder político administrativo do prefeito e o poder técnico dos agentes de extensão rural foram os mais influentes na definição dos projetos a serem beneficiados e de que a

participação dos agricultores familiares (ou suas representações) limitou-se, em muitos casos, a referendar as propostas apresentadas pelos técnicos ou pelo executivo municipal.

### **3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROGRAMA DE ATES NO RS**

Neste tópico são trabalhados especificamente os elementos que fazem referência a participação social na condução do Programa de ATES e as primeiras referências ao tema constam do processo metodológico empregado na execução dos trabalhos da ATES definido como uma metodologia com objetivo educativo, que valoriza o conhecimento local e a partir desse conhecimento constrói coletivamente conhecimentos que buscam o desenvolvimento sustentável (INCRA, 2008) e

deste modo, a intervenção dos agentes de ATES deve ocorrer de forma democrática, adotando metodologias participativas por meio de um enfoque pedagógico construtivista e humanista, tendo sempre como ponto de partida a realidade e conhecimento local [...] Esta metodologia deve permitir, também, a avaliação participativa dos resultados e do potencial de replicabilidade das soluções encontradas, para situações semelhantes em diferentes contextos (INCRA, 2008, p.12).

É clara a referência a importância do respeito ao conhecimento e as trajetórias de vida das famílias assentadas visando que o trabalho da ATES não reproduza o modelo de extensão rural da Revolução Verde. Respeitar e valorizar o conhecimento das famílias, utilizar metodologias que incluam esses conhecimentos e constituir espaços de avaliação do trabalho dando voz aos assentados são os objetivos metodológicos do Programa de ATES.

O Manual também faz referência ao enfoque metodológico do Programa de ATES que orienta que de forma participativa e ascendente, ou seja, envolvendo as famílias assentadas. As atividades de assessoria técnica devem ser planejadas, implementadas e avaliadas como mostra a Figura 1 que se refere às fases de implementação do Programa de ATES.

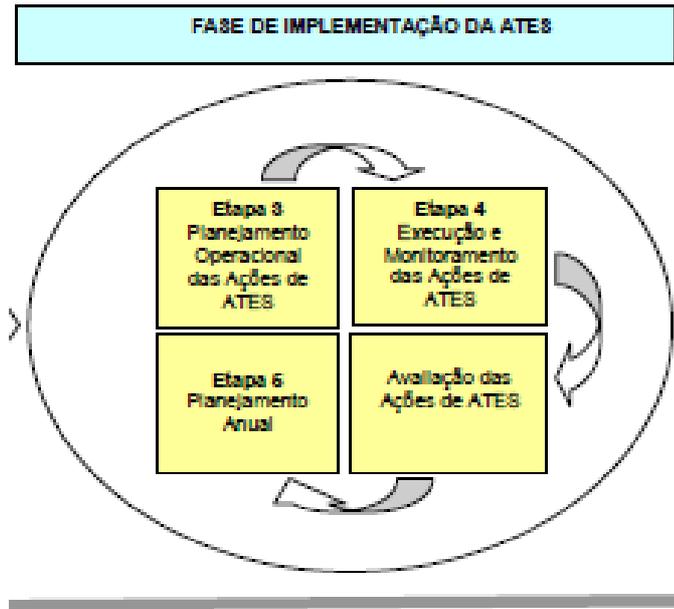


Figura 1 – Fase de implementação do Programa de ATEs

Fonte: Adaptado de INCRA (2008)

Três são os espaços de planejamento previstos no Manual de ATEs, sendo o primeiro o Planejamento Operacional da ATEs, previsto para o início da vigência dos contratos, realizado através de Oficinas de Planejamento em cada assentamento e que resultarão em Planos de Ação para os primeiros 12 meses de trabalho. A responsabilidade de realização dessas oficinas é do INCRA cabendo aos demais sujeitos (prestadoras, articuladores e representantes das famílias) a incumbência de participar das oficinas como mostra a Figura 2.

Paralelo ao início do trabalho das equipes nos assentamentos deve ser realizado o segundo espaço de planejamento, trata-se da elaboração do PDA<sup>2</sup> ou PRA<sup>3</sup> que “deverá ser elaborado com a participação dos beneficiários e lideranças locais, assessorados pelas equipes de ATEs” (INCRA, 2008, p. 50) e que entre outras tarefas deverá realizar um diagnóstico (sobre aspectos físicos sociais, econômicos, culturais e ambientais)

<sup>2</sup> O PDA é “a principal ferramenta de planejamento dos Projetos de Assentamento voltada diretamente para o seu desenvolvimento sustentável, segundo as suas dimensões econômica, social, cultural e ambiental” (INCRA, 2008, p.50) e deve levantar informações, aprofundar o diagnóstico inicial realizado no PEA para “fundamentar decisões de médio e longo prazo, definindo a vocação do assentamento, sua organização espacial e social, os mercados existentes e etc, no sentido de propor ações que aproveitem e desenvolvam estes potenciais” (INCRA, 2008, p. 50).

<sup>3</sup> O PRA é “uma modalidade de intervenção orientada para os Projetos de Assentamento, constituídos a mais tempo, com desenvolvimento e consolidação não consumados, em virtude da descontinuidade, interrupção ou não implementação das ações previstas no PDA” (INCRA, 2008, p. 51), ou pela inexistência de PDA.

que servirá de base para o planejamento e para futuras avaliações sobre o assentamento, sobre o trabalho da ATES e sobre as intervenções governamentais nos assentamentos. Tanto PDA quanto PRA são planejamentos de longo prazo que visam problematizar o conjunto do assentamento e propor caminhos para seu desenvolvimento.

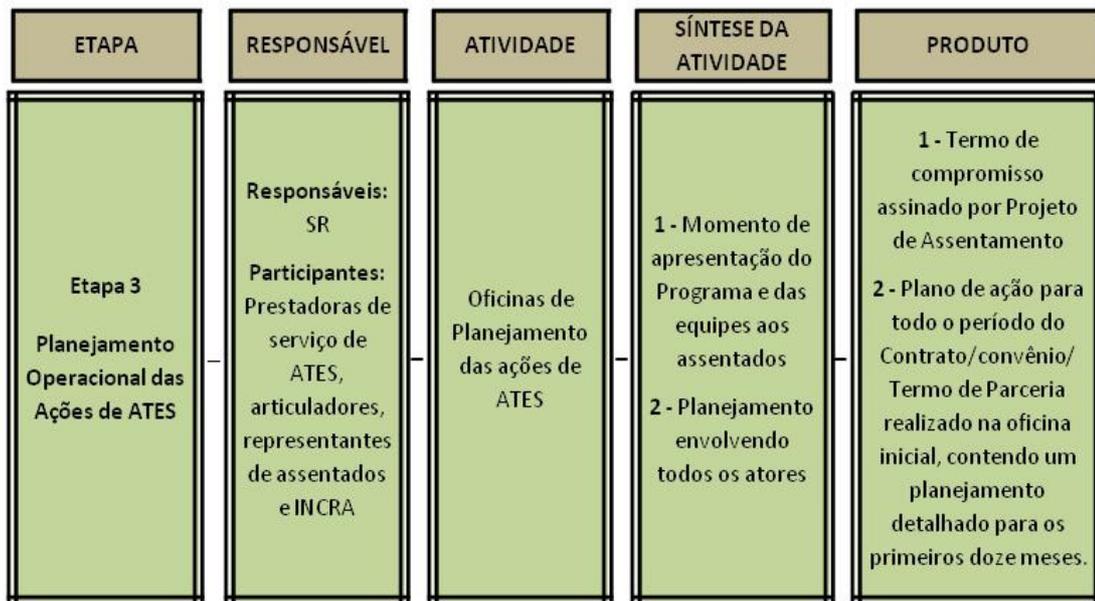


Figura 2 – Etapa 03 do Fluxograma de ATES

Fonte: Compilado de INCRA (2008)

Para além da preocupação de que os técnicos orientem seu trabalho na busca da efetiva participação das famílias assentadas em todas as fases do processo de planejamento e de implementação das ações planejadas o Manual aponta também a importância de que se envolva também na elaboração do PDA ou PRA

todos os atores sociais, governamentais e não governamentais, envolvidos com o processo de reforma agrária [porque] os PDA e PRA elaborados conforme as orientações acima, serão os norteadores da atuação de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento dos assentamentos (INCRA, 2008, p. 51).

Além desse planejamento inicial com base nos PDAs e PRAs o Manual também faz referência aos planejamentos anuais ou “planejamento operacional das ações de ATES” (INCRA, 2008, p.33) representado na Figura 1.

Além do planejamento inicial e dos planos de longo prazo apontados pelo PDA ou PRA anualmente o Manual de ATES solicita a realização de um planejamento anual das ações a serem desenvolvidas no assentamento como mostra a Figura 3. Tem a mesma caracterização do primeiro planejamento exceto por incumbir os Articuladores de ATES em conjunto com o INCRA pela realização das oficinas cabendo a equipe técnica e aos representantes dos assentamentos o papel de participação<sup>4</sup>.



Figura 03 – Etapa 05 do Fluxograma de ATES

Fonte: Adaptado de INCRA (2008)

Nota-se uma grande importância depositada nos planejamentos realizados nos assentamentos como a base da organização das ações a serem desenvolvidas no assentamento, tanto ao nível da ATES quanto de outras políticas, pois o planejamento do “conjunto dos Núcleos fornece a ‘matéria prima’ para o planejamento global das prestadoras e das Superintendências Regionais” (INCRA, 2008, p.46).

Essa idéia de que a participação das famílias faz parte do processo de gestão do programa reaparece quando são apresentados os princípios do Programa

<sup>4</sup> Nas etapas de planejamento para a definição das ações da equipe técnica o Manual prevê a participação de representantes das famílias e destinando apenas ao PRA ou PDA um espaço de discussão para o coletivo do assentamento.

[...] IV - estabelecer um modo de gestão capaz de democratizar as decisões, contribuir para a construção da cidadania e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de modo a permitir a análise e melhoria no andamento das ações; (INCRA, 2008, p.14)

Da mesma forma, os objetivos específicos do Programa referendam a participação social na gestão quando visam “[...] promover uma relação participativa e gestão compartilhada, pautada na co-responsabilidade entre os agentes do processo de desenvolvimento, estabelecendo interações efetivas e permanentes com os assentamentos;” (INCRA, 2008, p.17).

Quanto a forma de operacionalizar o Programa para que essa desejada gestão democrática e compartilhada ocorra estão previstas duas instâncias, à saber: o Fórum Nacional de ATES e o Fórum Estadual de ATES. Ambos possuem características e funções semelhantes dentre elas seu caráter consultivo e formação paritária. Por se tratar de uma análise restrita ao RS tratar-se-á apenas do Conselho Estadual de ATES<sup>5</sup>.

De acordo com o Manual de ATES o Fórum Estadual de ATES

constitui-se em um espaço de diálogo e articulação entre os diferentes níveis de governo, os beneficiários do programa, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, com o objetivo de discutir a implementação do Programa de ATES no estado, propor ações de melhoria e aperfeiçoamento das atividades do programa. (INCRA, 2008, p.22)

As reuniões do Fórum Estadual são agendadas pelas Superintendências Regionais (SRs), a quem cabe a coordenação, operacionalização e realização do Fórum. Além do INCRA participam também outros órgãos dos governos Federal e Estadual vinculados a atividades de desenvolvimento rural, representantes de movimentos sociais e sindicais e entidades de assistência técnica.

Dentre as atribuições do Fórum Estadual uma pode ser claramente identificada com a participação social. Segundo o Manual de ATES o Fórum Estadual tem com um de seus objetivos principais “intensificar o diálogo e a interação entre o público beneficiário e o INCRA, de modo a contribuir no processo de análise, formulação e avaliação da política nacional de ATES” (INCRA, 2008, p.33).

No entanto, apesar de fazer clara referencia a participação não aponta da mesma forma clara quais os instrumentos para essa gestão compartilhada.

---

<sup>5</sup> Doravante quando se referir ao Fórum no RS será usada a expressão Conselho Estadual de ATES, forma como é conhecido no RS. Quando se tratarem de expressões do Manual de ATES será mantida a denominação Fórum Estadual de ATES.

## **4 PARTICIPAÇÃO REAL EM CURSO?**

Neste capítulo vai se discutir os espaços de participação social propiciados pelo programa de ATES sejam eles de participação direta como a elaboração dos PDAs e PRAs ou a proposição das metas do contrato da ATES e as atividades de avaliação da ATES nos assentamentos e os espaços de participação representativa como o Conselho Estadual de ATES e os Conselhos Regionais de ATES.

### **4.1 Os PDA's e PRA's**

A elaboração de PDA's e PRA's foi meta constante dos contratos de ATES no ano de 2009 e sua elaboração estendeu-se até o final do ano de 2010, pois se mostrou um processo lento e complexo.

Em que pese que no Manual de ATES o PRA ou PDA seja um espaço de participação das famílias e uma peça técnica orientadora dos trabalhos da assessoria técnica no assentamento e mesmo um orientador para o próprio INCRA nenhum dos atores diretamente envolvidos acreditava que os PDA's e PRA's poderiam desempenhar um papel relevante.

O INCRA – SR 11 exigiu a elaboração dos Planos porque o mesmo constava do Manual Operacional de ATES (INCRA, 2008), mas não visualizava um produto qualificado e admitia ter dificuldades para acompanhar e exigir produtos bem elaborados; as prestadoras e equipes técnicas encaravam a elaboração dos Planos como mais uma dentre tantas outras tarefas e não via importância prática do documento; e, as famílias não creditavam importância porque já haviam realizado inúmeros planejamentos que nunca foram implantados, inclusive PDA's (ZARNOTT *et. al.*, 2011).

Para a equipe de Articuladores muito mais do que uma peça técnica ou uma exigência burocrática os PDA's e PRA's poderiam cumprir um papel central na evolução do programa de ATES no RS na medida em que propiciariam um momento de aproximação entre técnicos e famílias assentadas; permitiriam aos técnicos o desenvolvimento de atividades que auxiliassem no conhecimento do assentamento (lembrando que algumas das equipes técnicas estavam em início de trabalho nos assentamentos); poderia se retomar o debate coletivo sobre

o assentamento permitindo também um aprendizado e um olhar coletivo das famílias em relação ao assentamento; poderia resultar no constructo de um planejamento de longo prazo para o assentamento identificando problemas, potencialidades e elencando prioridades de trabalho; resultaria na elaboração de um documento que fosse memória de todo esse processo e apoiasse também o poder público nas suas decisões; e, por fim e como resultado concreto desse processo os PDAs e PRAs se tornariam a base programática para a contratação do trabalho de ATES nos próximos anos<sup>6</sup>.

A dificuldade em existir uma compreensão coletiva (famílias, assessoria técnica, órgãos governamentais) sobre a função e o papel de um planejamento em uma comunidade não é novidade. Silva e Marques (2009) já haviam apontado o “baixo reconhecimento social” que os PMDRs gozavam nas comunidades e a compreensão utilitarista (acesso ao Pronaf) que muitos tinham dos Planos.

No caso dos PRAs e PDAs alia-se a essa baixo reconhecimento social também o baixo reconhecimento institucional que fez com que muitos planos ficasse aquém do seu potencial, tornando-se planos burocrático-formais.

Favareto e Demarco (2009, p.130), bem lembram que se os planos forem fruto de um processo social sua construção naturalmente se torna um exercício de participação,

em suma, assumir a posição de que o que realmente interessa no Plano são as dinâmicas e o processo social que desencadeia em sua elaboração, execução e monitoramento, é afirmar a sua relevância para a identificação da complexidade e das dificuldades envolvidas na criação do espaço político e dos mecanismos institucionais indispensáveis para que os atores sociais possam encaminhar suas reflexões e propostas de ação sobre três dimensões centrais e indissociáveis do processo de desenvolvimento rural: (1) o empoderamento das comunidades e dos atores sociais locais em sua relação com o Estado, o mercado e outros segmentos da sociedade civil; (2) o desenho de formas de institucionalização adequadas à criação de sinergias positivas nessa relação; e (3) a obtenção de alternativas econômicas concretas que viabilizem, de forma sustentável, a melhoria dos níveis de renda e das condições de vida das comunidades de agricultores familiares. (FAVARETO e DEMARCO, 2009, p. 130)

Cabe ressaltar que no caso da ATES a elaboração de planos burocrático-formais não foi a realidade generalizada e nem permanece até os dias atuais, pois durante as atualizações dos Planos (que resultaram no Contrato de ATES em 2011, tema que será tratado no próximo capítulo) muito se avançou na elaboração coletiva do planejamento dos assentamentos e na compreensão da sua importância.

---

<sup>6</sup> Debate mais aprofundado sobre os PDAs e PRAs pode ser encontrado em Dalbianco *et. al.*, (2010).

Em que pese ainda não ser um instrumento orientador das políticas públicas e das próprias famílias constituiu-se concretamente no norte da ação das equipes técnicas.

Romano e Delgado (2002), sugerem que um dos elementos importantes para que os PMDRs (fazendo aqui um paralelo com os PRAs e PDAs) sejam implementados é a organização de um sistema para acompanhamento e monitoramento dos PMDR's.

Nesse quesito a ATES já possui avanços, pois possui um Sistema de Acompanhamento e Monitoramento da ATES (SAMA), que monitora todas as ações realizadas pelas equipes técnicas relacionadas com os contratos de ATES. Os PDAs e PRAs são muito mais amplos do que as ações de ATES e com prazos mais longos do que um ano (possuem, por exemplo, demandas para políticas públicas e ações planejadas cuja execução é de responsabilidade das famílias) e, portanto, não foram incorporados ao contrato de ATES, mas aquelas ações que dizem respeito a ação da equipe técnica e que foram priorizadas para o contrato podem ter sua execução monitorada pelo SAMA<sup>7</sup>.

#### **4.2 A construção das metas contratuais**

Uma política pública eficiente deve respeitar a diversidade de seu público, em especial em se tratando de um programa de assessoria técnica.

A primeira versão do Programa de ATES no RS, no ano de 2009, passou longe dessa premissa. Tendo a necessidade de formalizar um conjunto de metas sem uma relação direta com as famílias assentadas o INCRA elaborou um conjunto de 21 metas abordando temas produtivos, sociais, ambientais e políticas públicas e contratou-os para todos os assentamentos do estado.

Ao longo dos anos de 2009 e 2010 as equipes técnicas elaboraram o PRA ou PDA de cada assentamento e no segundo semestre de 2010 voltaram aos assentamentos para discutir com as famílias quais seriam as prioridades do trabalho da assessoria técnica para o ano de 2011.

A partir dessa priorização foi elaborada uma proposta de trabalho para as equipes técnicas e que foi a base do contrato de trabalho para 2011, bastante diferente do contrato de

---

<sup>7</sup> Como colocado o SAMA não permite o monitoramento do conjunto do PDA ou PRA nem monitora processos ou resultado, trata-se de um sistema de acompanhamento de ações (se foram realizadas e com uma pequena descrição). Entretanto, entende-se isso como um avanço na medida em que a maioria dos programas não possui nenhum tipo de acompanhamento e monitoramento.

2009<sup>8</sup>.

O contrato de ATES em 2011 já foi construído sobre um banco de horas técnicas disponível em cada equipe (1.744 horas/técnico/ano) e composto por um conjunto de ações definidas em nível regional (em cada assentamento) através do processo de priorização acima descrito e por um conjunto de ações definidas em nível estadual (iguais para todos os assentamentos) referentes às ações ambientais, visitas individuais, ações em escolas e em algumas políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE). Também foi previsto um período de 15% do tempo total de trabalho das equipes para a realização de ações complementares.

Outras duas questões foram incorporadas a elaboração do contrato de ATES 2011 com o intuito de adequá-lo a realidade vivenciada pelas equipes e qualificar o programa. A primeira diz respeito a inclusão do tempo de deslocamento até os assentamentos como parte do trabalho da equipe e, portanto, minimizando as disparidades que existiam entre equipes em função de diferentes distâncias dos assentamentos.

Além disso, como mostra a Tabela 1, para cada atividade foi previsto um período de preparação e sistematização da atividade visando com isso que se realizem atividades de maior qualidade, pois o técnico tem reservado um tempo para preparar a atividade que irá realizar com as famílias assentadas.

Tabela 1 – Constituição da carga horária de cada ferramenta metodológica do Contrato.

<b>Ferramentas de 1 turno</b>	
Tempo de deslocamento (horas)	1,50
Deslocamento – ida e volta (horas)	2,18
Tempo da atividade (horas)	3,00
Sistematização da atividade (horas)	0,50
Número de técnicos na atividade	1
Tempo total despendido POR atividade (horas)	7,18

Fonte: Adaptado a partir dos dados do Contrato de ATES 2011.

<sup>8</sup> Caracterização detalhada das mudanças na forma de contratação da ATES pode ser encontrada em Zarnott *et al* (2011)

Através da abertura de espaço para a inclusão das demandas apontadas diretamente pelas famílias em conjunto com a equipe técnica (e em consonância com os PDAs e PRAs), estipulando a capacidade de trabalho de cada equipe (prevendo tempos para atividades, inclusive preparação e deslocamento), tornando o programa de ATES mais aberto para interferência de outros agentes além do INCRA alcançou-se uma qualificação na proposição do trabalho da ATES aproximando-o das reais necessidades das famílias (ver Tabela 2).

Tabela 2 – Comparativo das ações produtivas dos Contratos ATES 2009 e 2011.

Assentamento	Contrato 2009	Contrato 2011			
		Tema	Temática	Ferramenta	Período
Padre Réus	Instalação e manejo de unidades demonstrativas de adubação verde e adubação orgânica	Pastagem	Pastagens de inverno	Curso 1 turno	Maio
	Formação de um catálogo de sementes crioulas	Peixe	Criação de peixes de água doce	Curso 1 turno	Dezembro
	Curso sobre manejo profilático de pomares	Solos	Adubação Verde	Unidade pedagógica	Anual
	Elaborar um projeto por assentamento para recuperação de solos degradados	Arroz sequeiro	Manejo da cultura	Palestra 1 turno	Agosto
Vassoural	Instalação e manejo de unidades demonstrativas de adubação verde e adubação orgânica	Leite	Elaboração de silagem	Oficina 1 turno	Fevereiro
	Formação de um catálogo de sementes crioulas	Leite	Pastagem de verão	Curso 1 turno	Setembro
	Curso sobre manejo profilático de pomares	Leite	Pastagem de inverno	Curso 1 turno	Abril
	Elaborar um projeto por assentamento para recuperação de solos degradados	Horta	Adubos orgânicos	Curso 1 turno	Março e Novembro
Arroio das Pedras	Instalação e manejo de unidades demonstrativas de adubação verde e adubação orgânica	Milho	Plantio direto	Oficina 1 turno	Março
	Formação de um catálogo de sementes crioulas	Milho	Produção sementes crioulas	Palestra 1 turno	Agosto
	Curso sobre manejo profilático de pomares	Apicultura	Manejo apiário	Curso 1 turno	Maio
	Elaborar um projeto por assentamento para recuperação de solos degradados	Feijão	Manejo cultura	Palestra 1 turno	Agosto

Fonte: Compilado a partir de Zarnott *et. al.* (2011)

É fácil identificar uma grande diferença no trabalho cotidiano das equipes técnicas haja vista que suas ações foram em grande medida determinadas em conjunto com as famílias.

Ao mesmo tempo é possível perceber a falta de foco e uma grande pulverização das ações propostas sendo necessário no próximo período evoluir para propostas de trabalho que tenham grande clareza dos objetivos de cada ação realizada e que resultado esperar de sua execução. Esse é, talvez, o grande desafio para a elaboração da proposta contratual referente ao ano de 2012.

### **4.3 Reuniões de avaliação nos assentamentos**

Desde a primeira proposta de contrato em 2009 foram previstos espaços de avaliação do trabalho de ATES nos assentamentos. Seu objetivo, no princípio, consistia em propiciar às famílias um espaço para realizarem a avaliação do trabalho das equipes técnicas e subsidiar a manifestação do representante do assentamento no Conselho Regional de ATES.

Ao longo do ano de 2009 essas reuniões de avaliação foram muito pouco priorizadas e de uma maneira geral era destinado um pequeno espaço de alguma outra atividade coletiva que estava sendo realizada pela equipe no assentamento para a avaliação do trabalho da ATES<sup>9</sup>.

Reflexo da desqualificação desse espaço as opiniões dos conselheiros de ATES por ocasião da avaliação da assessoria técnica nas reuniões dos Conselhos Regionais de ATES reproduzia uma opinião individual e não uma posição do assentamento<sup>10</sup>.

Entendendo esse como um espaço de participação social importante, pois é um dos poucos espaços em que a opinião da famílias beneficiada pelo programa pode ser manifestada para o contrato de 2010 as reuniões de avaliação da ATES foram mantidas no contrato e a periodicidade de sua realização foi estabelecida para o período que antecede a reunião do Conselho Regional de ATES buscando com isso que as discussões realizadas nos assentamentos cheguem “frescas” ao Conselho.

---

<sup>9</sup> Informação obtida através de relato das equipes e dos conselheiros de ATES.

<sup>10</sup> Informação dada pelos próprios conselheiros de ATES ao afirmarem que manifestavam uma posição individual porque a avaliação no assentamento não havia acontecido.

Além disso, visando dar maior formalidade ao processo foi solicitado aos assentamentos a elaboração de uma ata com a avaliação da ATES e os demais pontos tratados na reunião e sua apresentação na reunião do Conselho Regional de ATES.

Apesar de um incremento de formalidade visando qualificar essa atividade não foi realizada nenhuma ação no sentido de discutir com os assentamentos a importância desse espaço. Essas discussões se deram com as equipes técnicas buscando que através da iniciativa, do estímulo dos técnicos as reuniões de avaliação ocorressem de forma mais qualificada.

Para o ano de 2011 as reuniões de avaliação nos assentamentos foram mantidas, também foi mantida sua realização antes dos Conselhos Regionais e a elaboração de uma ata com o conteúdo da reunião. Entretanto, a partir de discussões entre INCRA, prestadoras, articuladores um conjunto de medidas foi proposto para que esse espaço se qualificasse, à saber: estimular a participação das mulheres, auxiliar financeiramente a participação no Conselho Regional, incluir outros temas de interesse dos assentamentos na pauta dos Conselhos Regionais.

Entendeu-se que esses elementos qualificariam os Conselhos Regionais e com Conselhos Regionais mais qualificados a discussão interna dos assentamentos também se qualificaria. Os Conselhos Regionais de 2011 comprovaram essa tese<sup>11</sup>.

#### **4.4 Conselhos estaduais e regionais de ATES**

Visando facilitar a leitura e compreensão os Conselhos Estadual e Regionais serão abordados separadamente. Primeiro será tratado o Conselho Estadual e posteriormente os Conselhos Regionais.

Segundo o Manual de ATES o Conselho Estadual é paritário em sua composição (INCRA, 2008). No RS as instituições que participam regularmente do Conselho no RS são: INCRA (através da Coordenação do Programa de ATES e eventualmente participam também os Setores de Crédito e Ambiental), as prestadoras de ATES (EMATER, COPTec e

---

<sup>11</sup> Participou-se do último Conselho Regional dos NOs Piratini e Canguçu e foi perceptível a qualificação do posicionamento dos conselheiros, a maior participação das mulheres, o aumento do número de atas de avaliação, a importância da discussão de outros temas relacionados ao cotidiano dos assentamentos que trouxe consigo a presença de outros sujeitos políticos da região (como prefeituras) e o encaminhamento de ações concretas para um futuro próximo. Também construiu-se com os conselheiros a importância deles serem um instrumento animador no assentamento, um estimulador da participação do assentamento nas discussões que o envolvem em especial o Programa de ATES.

CETAP), convênio CONFIE (convênio entre INCRA e Embrapa para capacitação de técnicos e assentados), Articuladores de ATES e a Cooperativa Central dos Assentamentos do RS (COCEARGS, como representante das famílias assentadas). Além destes outras organizações como Convênio Leite Sul, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA) e a Divisão de Desenvolvimento Agrário (DDA) do governo estadual são membros do Conselho, mas não são participantes regulares das reuniões.

Através dessa composição percebe-se uma elevada centralidade nas instituições executoras do Programa de ATES<sup>12</sup> enquanto que a representação governamental e a representação das famílias assentadas é bastante reduzida (resumindo-se ao INCRA<sup>13</sup> e a COCEARGS).

Com essa conformação o Conselho Estadual não consegue atingir o objetivo de intensificar o diálogo entre o público atendido e o INCRA e acaba reduzindo-se a discussão da implementação do programa com os executores do Programa e não com seus beneficiários.

Desta forma o Conselho Estadual cumpriu, até o momento, um papel muito mais informativo do que consultivo. Os Conselhos realizados em 2009 e 2010 foram pautados pelo repasse de informações e comunicação de decisões e não pela avaliação da ATES e debate dos caminhos a serem tomados.

Na opinião das instituições envolvidas essa realidade começa a mudar em 2011 porque o Conselho tem, lentamente, evoluído para um espaço de maior problematização das questões, discussão de rumos, acordos coletivos, tornando-se mais democrático.

Quanto aos Conselhos Regionais ressalva-se, independente de seu funcionamento, que a existência de um fórum regional para discussão da ATES é um avanço já que o Manual de ATES prevê apenas o Conselho Estadual de ATES. Nesse sentido a realização de conselhos nos NO's é um avanço e incrementa as possibilidades de participação dos assentados.

No entanto, é necessário dotar esses espaços de possibilidade para que se desenvolvam como um espaço que contribua e nesse sentido os Conselhos Regionais de ATES tem uma realidade bastante similar ao Conselho Estadual: foram constituídos com o intuito único de avaliar o trabalho da ATES nos NO's, foram criados “de cima para baixo”, apesar de

---

<sup>12</sup> Emater, Embrapa, UFSM (instituição que coordena o Projeto Articuladores de ATES) são ligadas diretamente a esferas governamentais, mas no Conselho não representam essas instituições mas sim um trabalho realizado na execução de diferentes dimensões do Programa de ATES.

<sup>13</sup> Uma grande parcela dos assentamentos do RS foi criada pelo governo estadual que possui um órgão responsável pelos assentamentos, a Divisão de Desenvolvimento Agrário (DDA). Nos anos de 2009 e 2010 o DDA não participou de nenhuma reunião do Conselho Estadual e de muito poucas reuniões de Conselhos Regionais. Com a posse da nova administração (Governador Tarso Genro – PT) esperava-se uma maior participação do DDA nas discussões sobre o Programa de ATES, mas na última reunião do Conselho Estadual novamente não se fizeram presentes.

preverem a realização de avaliações prévias nos assentamentos as mesmas não eram realizadas, os representantes dos assentamentos não percebiam importância nas reuniões do Conselho porque as mesmas não davam retorno sobre questões importantes para os assentamentos, etc.

Essa debilidade em discutir questões essenciais para a vida no assentamento não é uma singularidade dos Conselhos de ATES. Marques e Flexor (2008, p. 63) já apontam que nos CMDRs “observa-se pouca permeabilidade dos conselhos à absorção e transmissão das aspirações das famílias rurais, o que implica numa repercussão bastante limitada da participação social na tomada de decisão”.

Visando atenuar esse problema é que foi proposto que os Conselhos de 2011 sejam organizados de forma a contemplar dois blocos de temas: o primeiro relacionado especificamente ao Programa de ATES por se tratar esse de um espaço privilegiado de avaliação dessa política pública e outro relacionado as demais políticas e questões que interferem no desenvolvimento dos assentamentos.

O efeito dessa decisão é que além de tornar os Conselhos mais “atrativos” aos assentamentos por tratar de problemas dos assentamentos que não dizem respeito ao universo da ATES esse formato discute o desenvolvimento dos assentamentos de uma forma mais ampla e não apenas o trabalho da assessoria técnica.

Neste tema, novas lições a aprender com os CMDR's pois, Romano e Delgado (2002) e Silva e Marques (2009) também identificaram pequena participação de outras secretarias municipais nos CMDRs, e pouca integração com outras instituições e outras políticas públicas dificultando uma perspectiva mais abrangente do desenvolvimento rural local.

A partir do momento em que o Conselho se propõe a discutir outros temas além da ATES faz-se necessário incorporar a discussão outras instituições e esferas governamentais além do INCRA. Nesse sentido a última reunião do Conselho Estadual apontou a necessidade de convidar os poderes públicos municipais, cooperativas locais e regionais e outras organizações de famílias assentadas para comporem os Conselhos Regionais de ATES.

Com relação à participação dos conselheiros nas reuniões do Conselho identificou-se ao longo dos Conselhos de 2009 e 2010 que os representantes dos assentamentos eram majoritariamente homens, mesma situação identificada por Romano e Delgado (2002) ao analisarem os CMDRs e para o que sugerem a criação de uma cota mínima para mulheres visando aumentar a participação e representação feminina.

Buscando aumentar a participação das mulheres foi instituído que a partir de 2010 cada assentamento teria a representação de pelo menos um casal no Conselho Regional de

ATES<sup>14</sup>. O resultado já se fez perceber: nos Conselhos dos NOs Piratini e Canguçu o aumento da participação feminina foi visível<sup>15</sup>.

Outra questão que influenciava negativamente a participação dos conselheiros nas reuniões era o custo de deslocamento e alimentação. Esse problema também havia sido apontado por Romano e Delgado (2002) e Silva e Marques (2009) que sugeriam a criação de um sistema de ajuda de custo para as despesas dos conselheiros.

Após um levantamento realizado em 2010 os Conselhos Regionais de 2011 serão realizados com apoio financeiro para deslocamento e alimentação dos conselheiros representantes de assentamentos. Essa iniciativa também rendeu alterações nos Conselhos de Canguçu e Piratini, pois a participação foi maior do que nos Conselhos anteriores.

Romano e Delgado (2002, p. 296) apontam também a falta de capacitação dos conselheiros como um dificultador da participação e insistem na necessidade de capacitar os conselheiros para construir uma maior autonomia dos mesmos.

Esse ponto da capacitação dos conselheiros foi apontada ao longo dos anos de 2009 e 2010 pelas entidades do Conselho Estadual como um dos limitantes para a qualidade dos Conselhos Regionais e visando qualificar a atuação dos conselheiros foi previsto no Contrato de ATES de 2011 uma Capacitação para Conselheiros de ATES.

Por outro lado, Silva e Marque (2009) que também lembram da importância de incrementar as competências dos conselheiros e recordam que essa ênfase na falta de capacitação dos representantes dos agricultores tende a ocultar uma configuração de poder que define que o conhecimento dos representantes dos governos seja mais importante ou mais qualificado que o dos agricultores.

Sen (2010, p.33) afirma que se as capacidades (capabilities) podem ser aumentadas pelas políticas públicas (caso da proposta da ATES) o contrário também é verdadeiro, ou seja, as políticas públicas podem ser melhoradas pela participação do povo. Para o autor “essa relação de mão dupla é central”.

A intenção de realizar uma capacitação dos conselheiros de ATES é um bom exemplo de como se manifesta o ideário de que os representantes do povo não são capazes. Mesmo sem a atividade de capacitação o Conselho Regional de ATES de Piratini questionou os conselheiros sobre seu papel e o resultado das intervenções dos conselheiros foi

---

<sup>14</sup> Um casal em assentamentos até 100 famílias e dois casais em assentamentos com mais de 100 famílias.

<sup>15</sup> Mas, houve assentamentos que mandaram dois homens como representantes. A mudança da mentalidade machista é um trabalho de longo prazo e é fundamental que se refaça a discussão da importância da participação feminina nesses assentamentos que ainda não indicaram uma mulher como conselheira. É necessário também a análise dessa questão nos demais Conselhos Regionais.

extremamente qualificada denotando que sua baixa participação estava mais ligada a falta de espaços e de perspectivas para sua intervenção do que de capacidade de fazê-la.

Parafrazeando Sen (2010), que aponta a liberdade como fim e também como meio, advoga-se pela participação também como meio para adquirir maiores capacidades.

## **5 AVALIAÇÕES E EXPECTATIVAS DOS MEMBROS DO CONSELHO ESTADUAL DE ATES, RS**

Neste capítulo serão apresentadas e discutidas as opiniões dos Conselheiros Estaduais de ATES sobre a participação social no Programa de ATES.

Questionados sobre a existência de participação social na construção do Programa de ATES todos entrevistados responderam que sim, que “está se construindo...” (E. 1) espaços para tal e o Conselho Estadual de ATES foi apontado como o espaço de participação social mais privilegiado.

Com relação ao Conselho Regional de ATES também foi citado, mas com a ressalva de ser mais informativo e, portanto, não possuir o mesmo caráter de participação.

Desta primeira questão depreendem-se duas questões importantes que merecem ser discutidas: a primeira é que existe uma clara distinção entre Conselho Estadual e Conselhos Regionais de ATES (no papel cumprido até o momento) e, segundo, que todos conselheiros apontaram como espaços de participação apenas os espaços representativos (que são os Conselhos) mas não citaram nenhum espaço de participação direta como as atividades de planejamento e avaliação nos assentamentos.

Com relação a diferença de compreensão sobre o papel desempenhado até o momento pelo Conselho Estadual de ATES em relação aos Conselhos Regionais isto deve-se ao fato de que esse espaço reuniu-se maior número de vezes, em algumas oportunidades discutiu a pauta que seria abordada nos Conselhos Regionais e especialmente a reunião de julho de 2011 (que antecedeu as entrevistas) teve um caráter bastante aprofundado de discussão do programa de ATES tendo um caráter, de fato, mais consultivo e tendendo a um caráter mais deliberativo.

Para E. 3 “houve uma evolução na relação com o INCRA e hoje o conselhos já discute algumas questões da operacionalidade do programa” (E. 3) citando como exemplo os momentos de adequação contratual ocorridos em 2009 e 2011. Ao passo que coloca o Conselho Estadual como um espaço privilegiado afirma que é um espaço pouco demandado e organizado e que deve evoluir para um espaço decisório que “implique sobre a ação do Estado, dos convênios, dos articuladores e das prestadoras/equipes técnicas” (E. 3).

Em contraposição os Conselhos Regionais até então realizados são avaliados como de caráter eminentemente informativos.

O E. 2 aponta que historicamente a participação social é bastante restrita e que o INCRA atua muito mais em resposta à demanda colocada pelos movimentos sociais e prefeituras do que por apontamentos de uma discussão mais aprofundada e nesse sentido a ATES tem sido uma experiência nova e inovadora, pois muda “ainda que de forma incipiente” (E. 2) a forma de discussão do INCRA e proporciona uma política mais descentralizada.

Com relação ao controle social dessa política o INCRA frisa bem que a proposta inicial era fazê-lo a partir dos Conselhos Regionais de ATES, mas aponta também um grande avanço na medida em que compreende que o Conselho Regional pode se tornar um “espaço de discussão das políticas regionais de desenvolvimento local porque envolve todos os atores da reforma agrária em nível local e ele deve discutir os problemas regionais e deliberar algumas coisas” (E. 2).

Essa postura denota uma disposição institucional para transformar o Conselho Regional de ATES de um espaço avaliativo da assessoria técnica em um espaço ampliado de discussão das políticas que tem relação com a reforma agrária de uma forma geral e, dentre elas, a ATES. “É um processo evolutivo, começou para avaliar a ATES” (E. 2).

Essa posição é compartilhada pelo E. 3 e pelo E. 4. Para E. 3 “o conselho regional tem que ter uma pauta relacionada com o concreto real do assentamento, tem que discutir a gestão da ATES, tem que ser um espaço de informação das políticas gerais mas também tem que dialogar sobre outros problemas concretos dos assentamentos como estradas, escolas, água) (E. 3).

Na opinião do E. 4 o Conselho Regional deve ser o espaço de “formulação da melhor estratégia de ação dos assentamentos visando atacar seus grandes problemas, ser uma referência para avaliação do trabalho das instituições e ser o momento de consertação do conjunto das instituições que atuam no NO” (E. 4) e avalia que está se caminhando nesse sentido na medida em que o Conselho está se constituindo como um espaço de governança e respeito recíproco que “precisa de exercício regular, precisa ter cultura de participação e discussão”.

Dá-se destaque a esse posicionamento porque Silva e Marques, (2009, p. 14) apontam que a introdução dessas inovações institucionais (com caráter mais democrático e participativo) operam em um contexto institucional que impõe uma série de obstáculos ao seu funcionamento e na medida em que o INCRA coloca como ponto fundamental que os Conselhos englobem mais sujeitos sociais, novas pautas e caminhem para um formato mais participativo também do ponto de vista das decisões e que o conjunto das demais instituições está imbuída do intuito de construir esses espaços abre-se uma boa perspectiva para o futuro.

Foi unânime a avaliação de que os espaços até o momento foram basicamente informativos, mas que existe uma grande expectativa de que tenham um papel mais ativo na discussão e decisão das questões que envolvem o programa de ATES e que se evolua para outros temas relacionados aos assentamentos.

Analisando a discussão até esse momento percebe-se que os espaços de participação social identificados são espaços de representação. Questionados sobre se as reuniões de avaliação nos assentamentos e os espaços de planejamento como a elaboração dos PDAs e PRAs e a proposição dos contratos de ATES (espaços de participação diretas das famílias) não seriam também espaços de participação social as respostas tenderam a ser positivas mas ponderativas em especial sobre as reuniões de avaliação nos assentamentos. “Nos moldes como estão tem contribuído pouco” (E. 1) foi uma resposta típica sobre essa questão. Quanto aos PRAs houve um reconhecimento da sua importância (apesar de terem sido exigidos contratualmente e não serem uma construção/necessidade das famílias assentadas).

No entanto foi lembrado (e foi encaminhamento de reunião do Conselho Estadual de ATES) que para que as reuniões dos Conselhos Regionais alcancem a importância almejada é fundamental espaços qualificados de discussão nos assentamentos para que os conselheiros representem efetivamente uma posição do assentamento. Nesse sentido reforça-se a importância de estimular a organização e participação das famílias nos assentamentos para que as estruturas de representação também funcionem.

Outro ponto em discussão foi sobre a existência de diferentes competências ou papéis para que a participação social se efetive no Programa de ATES (em especial em nível regional) e as respostas tenderam a ser afirmativas.

Para o E. 1 “no estágio atual não existe amadurecimento para um formato diferente, com coordenação local” e o Estado desempenha um papel importante de suporte.

Na opinião do E. 1 e E. 3 “o Incra tem poder de barganha” (E. 3) e será o elemento indutor desses processos de participação na medida em que, até o momento, foi o elemento que em muitas situações travou essa participação. Nesse sentido a participação aumentará na medida em que se propiciem espaços para tal e quem tem o poder de propiciar esses espaços é o INCRA.

Posição semelhante tem o E. 4 para quem “o Incra tem o papel de catalisar esse processo” e a ATES é a viabilizadora, a estimuladora nos assentamentos para que os mesmos tragam ao conselho o que se passa no assentamento.

O E. 2 também reconhece que no Programa de ATES “estamos fazendo o caminho inverso”, enquanto a maioria dos espaços de discussão entre beneficiários e instituições

governamentais surge por pressão popular, “inicia na base”, no caso da ATES fez-se o contrário e os espaços foram propostos pelo INCRA. Nesse sentido o “INCRA tem poder institucional” e a forma como os espaços se desenrolaram até o momento derivam diretamente da postura do INCRA e volta a frisar a importância de “no futuro podermos todos dialogar no mesmo nível, mas no futuro” reconhecendo que para isso é necessário um novo formato institucional do Programa e do INCRA e que esse processo está em curso, mas é lento (E. 2).

Outros elementos apontados como avanços do Programa (e que estão em sintonia com as críticas e recomendações trabalhadas nos capítulos anteriores) fazem referência a discussão sobre a necessidade de capacitação dos conselheiros – e que estava prevista no Contrato ATES 2011 –, a importância do custeio da participação dos conselheiros (também realidade em 2011) e a busca do envolvimento de outros sujeitos em âmbito local, especialmente os poderes públicos municipais, as organizações das famílias assentadas e os convênios que também tem relação com o trabalho da ATES.

Por fim questionou-se sobre que passos deveriam ser dados para que essas mudanças apontadas como necessárias fossem implementadas e que outras mais são necessárias visando transformar os Conselhos Regionais de ATES em um espaço mais democrático.

Foi apontada a necessidade de maior representatividade dos conselheiros perante as famílias (problema também já identificado nos CMDRs) e a necessidade de se “descobrir formas, metodologias que oportunizem a manifestação” (E. 1) tendo em consideração o curto espaço de tempo para realização dos conselhos e a grande diversidade de pontos que são levantados para discussão pelos conselheiros.

Porém, o tema que mais apareceu como fundamental e que precisa de avanços é que as demandas das famílias apresentadas pelos conselheiros nas reuniões tenham retorno. Nesse sentido aponta-se fundamental a participação e empenho do INCRA e do DDA (principalmente estes) em dar essas respostas aos conselheiros. Como bem E. 5, dar retorno para as famílias sobre os pontos levantados “daria formalidade e respaldo perante as famílias”.

Ao longo dos capítulos 4 e 5 foram apresentados e discutidos os espaços de participação do Programa de ATES e como eles tem sido realizados apontando-se quais os principais debates em curso no momento visando qualificar esses espaços de intervenção.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho buscou-se problematizar o programa de ATES, em especial ao que se refere a forma como tem se dado a participação social em sua condução.

Entende-se a participação social como um elemento fundamental na busca de empoderamento e autonomia das famílias assentadas, pois participar das decisões que interferem nas políticas de desenvolvimento que se relacionam com seus assentamentos é uma forma de intervir nos rumos desse desenvolvimento.

Para realizar essa discussão o trabalho realizou uma pesquisa bibliográfica sobre outras experiências de participação social em curso no Brasil para traçar um paralelo com o processo em curso no programa de ATES.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com membros do Conselho Estadual de ATES e foi utilizada a experiência do Projeto Articuladores de ATES como substrato para as análises realizadas.

O estudo não se propôs a encontrar relações lineares de causa e efeito, mas a buscar relações que permitam a compreensão do processo em curso e dos rumos que ele pode tomar. O cruzamento dos pressupostos teóricos com os dados empíricos, considerando seu contexto histórico mais amplo, permite as inferências realizadas no estudo sem que a elas se transformem numa perspectiva definitiva imobilizada no tempo e no espaço e imune as ações humanas.

Da mesma forma com as experiências de participação social nascem no Brasil de uma luta social por maior participação nos rumos do país, rapidamente essa perspectiva se vê dividindo espaço com o preceito neoliberal que, por motivos opostos, queria transferir responsabilidade à sociedade civil.

Essas disputas sociais são constantes e, em que pese o momento em que o programa de ATES se encontra, seu futuro será construído pelos sujeitos históricos que com ele se relacionam.

É nesse sentido que se percebe um amadurecimento dos indivíduos e suas instituições que apontam para um trabalho que visa construir efetivamente espaços em que a participação social, entendida aqui de forma ampla, englobando famílias, seus representantes, técnicos e suas organizações, o INCRA e outros poderes públicos, seja qualificada e que se efetive como um direcionador das ações de desenvolvimento em especial das políticas públicas.

Ademais é importante frisar que esse não é um processo fácil. Putnam (2006) assinala que os modelos institucionais tendem a se auto-reforçar mesmo quando são socialmente ineficientes porque é mais fácil aos indivíduos adaptar-se às regras em vigência do que alterá-las. Essa característica dos sistemas sociais que é chamada por Putnam como “subordinação à trajetória” (PUTNAM, 2006, p.188) é um comportamento histórico e que precisa de trabalho para ser superado.

Ao recuperar a trajetória do Programa de ATEs se percebe avanços na participação social quando comparado com seu início e também quando comparado com outras políticas públicas especialmente no campo do desenvolvimento rural.

Tratando-se do tema da mudança institucional e dos tempos necessários para que essas mudanças sejam operadas considera-se importante o colocado por Silva e Schneider (2009) e Putnam (2006).

Para Silva e Schneider (2009) a abertura de um processo de discussão pública é uma inovação inquestionável em termos de democratização da formulação da política pública mas afirma que, mas isso não faz com que as relações de poder historicamente constituídas sejam imediatamente alteradas, mas

se deixarmos de lado a visão ingênua de uma transformação imediata e global das relações sociais a partir da formulação de uma proposta inovadora de política pública (visão esta de difícil sustentação empírica), é um processo lento, gradual, indeterminado, cujo resultado é fruto da luta e das relações de forças entre os agentes envolvidos. As práticas democráticas não se instituem por decreto, sendo, ao contrário, resultado de um longo aprendizado cuja única ‘escola’ possível é a própria prática, com todos os seus inevitáveis obstáculos e percalços (SILVA e SCHNEIDER, 2009, p. 173).

É no bojo desse pensamento processual e de aprendizado coletivo e, por vezes, conflituoso que se avalia que o Programa de ATEs é um programa inovador por ter passado por tantas mudanças em tão pouco tempo.

Nesse mesmo sentido avalia-se com cautela a intenção de problematizar a participação social num programa dessa dimensão e cuja história é tão curta. Como ensina Putnam (2006)

O desenvolvimento de uma instituição humana não pode ser avaliado de uma semana para outra, nem de um mês para outro, e às vezes nem de um ano para outro. Os ritmos da mudança institucional são lentos. Não raro é preciso que várias gerações passem por uma nova instituição para que se perceba claramente os efeitos dela sobre a cultura e o comportamento. [...] Os que edificam novas instituições e os que as avaliam precisam ser pacientes – eis uma das mais importantes lições que pudemos tirar da experiência regional italiana (PUTNAM, 2006, p.74).

Mesmo com essa ressalva avalia-se que o presente trabalho cumpriu com o objetivo de apresentar, mesmo que de forma breve, o debate acumulado na sociedade sobre experiências de participação social especialmente fazendo referência aos conselhos da área social (como o de saúde) e problematizando as avaliações realizadas sobre os CMDR's e sua relação com o Pronaf Infra-estrutura.

Da mesma forma avalia-se cumprido os objetivos de apresentar e problematiza como a participação social aparece nos documentos orientadores do Programa de ATES e como eles tem sido construídos na ação cotidiana dos sujeitos envolvidos com a ATES no RS.

Por fim avalia-se que foi cumprido o intuito de problematizar essas instâncias e contribuir para o avanço da discussão sobre Programa de ATES.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In:

AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências nacionais e participação social. Editora Cortez: São Paulo, 2009, p.27-54.

BONNAL, Phiiippe; et. al.. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: caso do município de Lagoa Seca no agreste paraibano. In:TONNEAU, Jean Phhilippe e SABOURIN, Eric (orgs.) Agricultura Familiar: Interação entre Políticas Públicas e Dinâmicas Locais. Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2007, p.261-280.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos Nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências nacionais e participação social. Editora Cortez: São Paulo, 2009, p.142-156.

DALBIANCO, Vinicius Piccin et. al.. O processo de construção e elaboração dos planos de desenvolvimento e recuperação dos assentamentos no estado do RS. In: VIII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural, Porto de Gainhas – Pernambuco, 2010.

FAVARETO, Aribon e DEMARCO, Diogo. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sérgio, et.al.(orgs). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. 2 Ed., Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2009, p.121-146.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e Participação da comunidade em políticas sociais. In: Revista Saúde e Sociedade, Vol. 13, n.2, p.20-31, 2004.

INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária. Manual Operacional de Assistência Técnica, Social e Ambiental (ATES) 2008. Aprovado pela Norma de Execução INCRA/DD/nº 78, de 31 de outubro de 2008. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/projetos\\_programas/manual\\_ates\\_2008\\_revisado.pdf](http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/projetos_programas/manual_ates_2008_revisado.pdf) Acesso: abril de 2011.

INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária. Contratos de Assistência Técnica, Social e Ambiental (ATES) 2011. (mimeo.)

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi; FLEXOR, Georges. Conselhos Municipais e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural: questões em torno do debate, sobre os papéis sociais e ambientais da agricultura. In: **Rev. Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Vol.2, n.1, p.45-66, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. Ed. HUCITEC: Rio de Janeiro, 1996, 269p.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais e participação social**. Editora Cortez: São Paulo, 2009, p.107-141.

NIEDERLE, Paulo André. Controvérsias sobre a noção de indicações geográficas enquanto instrumento de desenvolvimento territorial: a experiência do Vale dos Vinhedos em questão. In: **Anais do 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural (SOBER)**. Porto Alegre, 2009, 22p.

NIEDERLE, Paulo André. **Mercantilização, estilos de agricultura e estratégias reprodutivas dos agricultores familiares de Salvador das Missões, RS**. 2007. 218f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PLOEG, Jan Douwe van der. O modo de produção camponês revisitado. In Schneider, Sergio (org). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006, p. 13-56.

PUTNAM, Robert D.. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5ª Ed., Ed. FGV: Rio de Janeiro, 2006, 260p.

ROMANO, Jorge. O. e DELGADO, Nelson Giordano. Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais. In: MOREIRA, José Roberto e COSTA, Luiz Flávio de Carvalho (orgs.) **Mundo Rural e Cultura**. Ed. Mauad: Rio de Janeiro, 2002.

SCHNEIDER, Sérgio e NIEDERLE, Paulo André. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. In: FALEIRO, F.G. e FARIAS NETO, A.L. (ed.) **SAVANAS: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina, DF, Embrapa Cerrados, 2008, p. 35-60

SCHNEIDER, Sérgio, et. al. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio, et.al.(orgs). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 Ed., Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2009, p. 21-50

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Ed. Cia das Letras: São Paulo, 2010, 461p.

SILVA, Marcelo Kunrath. Participação social e desenvolvimento local: uma reflexão a partir da experiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, no Brasil. In: **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública**, Guatemala, 2006.

SILVA, Marcelo Kunrath e MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Democracia e políticas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sérgio, et.al.(orgs). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 Ed., Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2009, p.9-20.

SILVA, Marcelo Kunrath e SCHNEIDER, Sérgio. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf-infraestrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997-2000). In: SCHNEIDER, Sérgio, et.al.(orgs). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 Ed., Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2009, p.147-174.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-ação**. Ed. Cortez: São Paulo, 1985, 108p.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história teorias e estratégias**. Ed. Paulus: Rio de Janeiro, 2004, 384p..

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3º Edição. Porto Alegre: Bookman, 2005, 212p.

ZARNOTT, Alisson Vicente, et. al.. Evolução do Programa de Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES) no RS. In: **V Jornada de Estudos em Assentamentos Rurais**. UNICAMP, Campinas, 2011.

## **APÊNDICES**

## **Apêndice A**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Rurais  
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural  
Curso de Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação  
no Campo - Residência Agrária**

### **Roteiro de questões:**

1. Em sua opinião existem espaços de participação social no Programa de ATES? Quais?
2. Em sua opinião os Conselhos de ATES são espaços deliberativos, consultivos ou informativos? Por quê?
3. Qual a tarefa dos Conselhos de ATES?
4. Em sua opinião existem diferentes competências entre os membros dos Conselhos para que eles cumpram sua tarefa?
5. Em sua opinião houveram avanços na participação social das famílias no Programa de ATES?
6. Em sua opinião o que ainda precisa avançar?