

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL

**Nára Beatriz Chaves Alves**

**ENTRE AUSÊNCIAS E EMERGÊNCIAS: UMA EXTENSÃO RURAL  
PÚBLICA OU PRIVADA?**

SANTA MARIA, RS

2018

**Nára Beatriz Chaves Alves**

**ENTRE AUSÊNCIA E EMERGÊNCIAS: UMA EXTENSÃO RURAL PÚBLICA  
OU PRIVADA?**

Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título **de Doutora em Extensão Rural**.

Orientador Prof. Dr. José Geraldo Wizniewky

Santa Maria, RS  
2018

Alves, Nára Beatriz Chaves  
ENTRE AUSÊNCIAS E EMERGÊNCIAS: UMA EXTENSÃO RURAL  
PÚBLICA OU PRIVADA? / Nára Beatriz Chaves Alves.- 2018.  
226 f.; 30 cm

Orientador: José Geraldo Wizniewsky  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós  
Graduação em Extensão Rural, RS, 2018


1. serviços de Ater 2. público 3. privado I.  
Wizniewsky, José Geraldo II. Título.

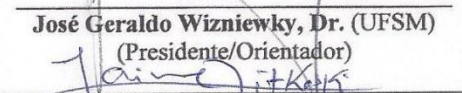
**Nára Beatriz Chaves Alves**

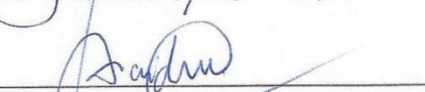
**ENTRE AUSÊNCIA E EMERGÊNCIAS: UMA EXTENSÃO RURAL PÚBLICA OU PRIVADA?**

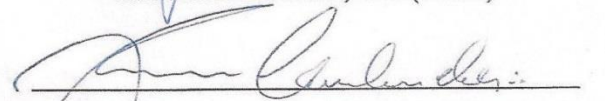
Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título **de Doutora em Extensão Rural**.

**Aprovada em 22 de março de 2018:**

  
\_\_\_\_\_  
**José Geraldo Wizniewky, Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

  
\_\_\_\_\_  
**Jaime José Zitoski, Dr. (UFGRS)- Parecer**

  
\_\_\_\_\_  
**Jalusa Prestes Abaide, Dra. (UFSM)**

  
\_\_\_\_\_  
**Vinicius Claudino de Sá, Dr. (UERN)- Videoconferência**

  
\_\_\_\_\_  
**Vivien Diesel, Dra. (UFSM)**

Santa Maria, RS  
2018

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais (Manoel *in memoriun* e Eva) e aos  
meus irmãos (Sérgio, Jorge e Simone).

## AGRADECIMENTOS

Ao nobre amigo orientador, Professor Doutor José Geraldo Wizniewky, pela compreensão, respeito, dedicação e incentivo e, de quando o medo era o meu conselheiro, tornou-se meu orientador.

Às Doutoradas Sara Araújo e Silvia Ferreira, investigadoras designadas pelo Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, pelo acolhimento e a disponibilidade em orientar o trabalho de tese durante o estágio de doutoramento.

À minha família (pais e irmãos) sempre presentes e atuantes na minha formação. À CAPES, pelo apoio financeiro, na concessão da bolsa, permitindo a realização dos estudos e a pesquisa de campo realizada na cidade de Torres – RS e o estágio de doutoramento na Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, pelo Programa de Dourado Sanduíche no Exterior (PDSE).

Aos professores da banca, por aceitarem participar da avaliação deste trabalho e contribuírem na orientação dos rumos da tese, quando do exame de qualificação da mesma.

Aos amigos Carmem Rejane Flores Wizniewky, Anna Christina Nascimento dos Santos e Moacir Bolzan pelo incentivo e apoio no retorno à academia, bem como ao Pablo Ritzel que colaborou, enquanto eu estava estudando, assumindo alguns trabalhos advocatícios.

Às boas amizades construídas com os nobres e talentosos companheiros: Carolina Nicoloso (continua olhos de lince!), Martin Dorneles (negrinho do pastoreio, agora meu compadre.), Ariane Conceição (mineirinha!) e o Gabriel Nunes (sempre o pensador!).

As companheiras de bar, de luta e de tese, em Coimbra: Cláudia Cristina Carvalho (diz que não gosta de gaúcho, mas é de uma generosidade fantástica) e Lúcia Souto (uma libertária por natureza) e porque não dizer que foram momentos de espantar e acomodar as nossas rebeldias em terra alheia. Ainda, em Coimbra, meus agradecimentos, a Monica Del Vecchio (serena e perseverante), Hebe Cardoso (olhar de artista sempre surge o inesperado) e ao Murilo Didonet (o menino da extensão rural, genuíno em suas emoções, mas olhar de sábio).

Às associações civis, Aport, Abase, o Centro Ecológico/Litoral Norte, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Emater-RS-Ascar, escritório de Torres e à Secretaria de Desenvolvimento e Pesca de Torres, do município de Torres e Dom Pedro de Alcântara, RS, nas pessoas de seus integrantes, pela acolhida e a disponibilidade de prestarem informações e permitirem a realização da pesquisa nas instituições referidas.

Aos professores e colegas integrantes do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, que contribuem para a formação do conhecimento acadêmico.

## EPÍGRAFE

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre os mesmos lugares.

É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.

(Fernando Pessoa)



## RESUMO

### ENTRE AUSÊNCIAS E EMERGÊNCIAS: UMA EXTENSÃO RURAL PÚBLICA OU PRIVADA?

AUTORA: NÁRA BEATRIZ CHAVES ALVES

ORIENTADOR: JOSÉ GERALDO WIZNIEWKY, Dr.

Os serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater), se configuram no Brasil como uma importante política pública no meio rural, não formal e educativa destinada entre outros, aos agricultores familiares. Os serviços de Ater são ofertados por intermédio de organizações públicas (representação oficial) e privadas. Há vários atores da sociedade civil, em maior ou menor medida, prestando serviços de Ater no Brasil. Por outro lado, algumas agendas de pesquisas, (OLINGER,1996) também abordam a pouca capacidade de investimentos dos governos com a destinação de recursos insuficientes à demanda exigida por parte dos beneficiários dos serviços de Ater. Assim, que a presente tese, *Entre ausências e emergências: uma extensão rural pública ou privada?*, visa compreender como as ausências e emergências alteram a natureza do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), pós a reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, com a implementação de serviços públicos no meio rural por meio da partilha de serviços públicos no meio rural às entidades privadas, nomeadamente, os serviços de Ater. A abordagem do estudo foi descritiva com enfoque qualitativo, por meio da cartografia simbólica dos serviços de Ater do município de Torres, RS, recorrendo-se a distintos procedimentos e diferentes e fontes de dados possíveis, como: observação direta, pesquisa em registros, análise da legislação pertinente, estudo de documentos das entidades envolvidas e a realização de entrevistas semiestruturadas, por intermédio dos representantes das organizações públicas e privadas. Destaca-se entre os resultados encontrados que o Estado não implementa os serviços de Ater, apenas coordena e formula políticas de desenvolvimento rural. Há uma delegação dos serviços às prestadoras de serviços, por meio da entidade de representação oficial dos serviços e entidades privadas com ou sem fins lucrativos. Os serviços de Ater são percebidos como necessários aos beneficiários, mas da forma como é conduzido há o deslocamento de fronteiras entre o público e o privado, dado que os serviços de Ater são realizados em grande proporção por associações civis e se observarmos, a contar das mudanças graduais nos serviços públicos intensificadas pela reforma do Aparelho do Estado (1995), os serviços de Ater incorporam as determinações e orientações da administração pública, e conseqüentemente, das diretrizes nacionais de política agrícola e agrária e com isso (re) configurado os serviços.

**Palavras-chave:** serviços de Ater, público, privado.

## **ABSTRACT**

### **BETWEEN ABSENCES AND EMERGENCIES: A PUBLIC OR PRIVATE RURAL EXTENSION?**

Author: Nára Beatriz Chaves Alves

Adivisor: JOSÉ GERALDO WIZNIEWKY, Dr

The services of technical assistance and rural extension (Ater), are configured in Brazil as an important public policy in countryside, non-formal and educational environment destined, among others, to family farmers. Ater services are offered through public organizations (official representation) and private organizations. There are several civil society actors, in a greater or lesser extent, providing Ater services in Brazil. Otherwise, some agendas of research (OLINGER, 1996) also point out the low investment in capacity of governments with the allocation of insufficient resources to the demand demanded by the beneficiaries of Ater services. Therefore, the present thesis, “Between absences and emergencies: a public or private rural extension?”, seeks to understand how absences and emergencies modify the nature of the Technical Assistance and Rural Extension service (Ater), after the Brazilian State reform in the decade 1990, with the implementation of public services in contrysides through the sharing of public services to private entities, namely, the Ater services. The approach of the study was descriptive with a qualitative methodology, through the symbolic cartography of the Ater services of the city of Torres, RS, using different proceedings and different sources of data, such as direct observation, research in records, analysis of relevant legislation, study of documents of the entities involved and conducting semester interviews, through the representatives of public and private organizations. It stands out among the results found are that the State does not implement Ater services, only coordinates and formulates rural development policies. There is a designation of the services to the service providers, through the official representation entity of the services and private and non-profit entities. Ater services are perceived as necessary to the beneficiaries, but the way it is conducted, there is the displacement of boundaries between public and private, once as the Ater services are performed in large proportion by civil associations if we observe, beginning with the gradual changes in public services intensified by the reform of the State apparatus (1995), the Ater services incorporate the determinations and guidelines of the public administration, and consequently, of the national agricultural and agrarian policy guidelines and with that (re) configured the services.

Key Words: Ater services, public, private.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura (01) -	As múltiplas dimensões das políticas públicas .....	72
Figura (02) -	Elementos da Composição do Arranjo Institucional .....	75
Figura (03) -	Sistema de Extensão Rural na América Latina .....	81
Figura (04) -	Balança entre público e privado .....	83
Figura (05) -	Município de Torres e estado do Rio Grande do Sul .....	103
Figura (06) -	Cenário da Paisagem .....	105
Figura (07) -	Contexto da pesquisa no município de Torres/RS .....	106
Quadro(08) -	Síntese antes da qualificação e pós-qualificação .....	115
Figura (09) -	Síntese das prioridades do desempenho para extensão rural .....	182
Figura (10) -	Satisfação da reivindicação do agricultor e as políticas de desenvolvimento .....	184
Quadro(11) -	Relação de Contratos realizado entre 2010 a 2014 .....	199

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA – American Internation Association  
Abase – Associação de Base Familiar  
Abcar – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural  
Acert – Associação dos Colonos Ecologistas da Região de Torres  
Acar – Associação de Crédito e Assistência Rural  
Afarve – Associação dos Agricultores e Agricultores Familiares do Rio Verde  
AGU – Advocacia Geral da União  
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia  
Anater – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Ancar – Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural  
Aport – Associação dos Produtores Rurais Familiares da Região de Torres  
Aprodavinte – Associação Pró-desenvolvimento Vila São João XXIII  
Asbraer – Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Ascar – Associação Sulina de Crédito e Extensão Rural  
Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural  
Ates – Assessoria Técnica, Ambiental e Social  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BND – Banco do Nordeste do Brasil  
Cebas – Certificado de Entidades Beneficente de Assistência Social  
CES – Centro de Estudos Sociais  
Comder – Conselho de Desenvolvimento Rural  
Computer – Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural  
CNA – Confederação Nacional da Agricultura – Portugal  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
Condraf – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura Familiar  
Contag – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura  
Cnpq – Conselho Nacional de Pesquisa e Extensão  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
Dap – Declaração de Aptidão ao Pronaf  
Dater – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural  
DRSR – Diagnóstico Rápido de Sistema Rural  
DPSR – Diagnóstico Participativo do Sistema Rural  
Emater(s) – Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária  
Embrater – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Esav – Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária de Viçosa  
E.T.A. – Escritório Técnico de Agricultura  
EUA – Estados Unidos da América  
FAO – Agência das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação  
Feaper – Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais  
Fetag – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
Fnde – Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação  
Ibec – International Basic Economy Corporate

Ibra – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
Incra – Instituto Nacional de Reforma Agrária  
Inda – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário  
IRGA – Instituto Rio Grandense do Arroz  
ITR – Imposto Territorial Rural  
JK – Jucelino Kubistchek  
Loas – Lei Orgânica da Assistência Social  
Master – Movimento dos Agricultores Sem-Terra  
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem  
MAARA – Ministério da Agricultura, e da Abastecimento e Reforma agrária  
MAELA – Movimento Agroecológico da América Latina e Caribe  
MARA – Ministério da Agricultura e Reforma Agrária  
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário  
MDSA – Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário  
MST – Movimento dos Sem Terras  
MSTTR – Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais  
OSCIPs – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
ONU – Organização das Nações Unidas  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
PAA – Programa Aquisição de Alimentos  
Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
Pnater – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Procera – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento dos Agricultores Familiares  
Pronater – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária  
SAF – Secretaria Agricultura Familiar  
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural  
Senar – Serviço Nacional de Rural  
Siber – Sistema Brasileiro de Extensão Rural  
Sibrater - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural  
SIM – Serviço de Inspeção Municipal  
Sipra – Sistema de Informação do Programa de Reforma Agrária  
Sncr – Sistema Nacional de Crédito Rural  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
Supra – Superintendência de Política Agrária  
UC – Universidade de Coimbra  
Usaid – United States Agency for International Development  
UDR – União Democrática Ruralista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>1.1 A INTRODUÇÃO AO TEMA DA TESE</b> .....	<b>19</b>
<b>1.2 VÁRIAS DÚVIDAS PARA COMPOR UMA APROXIMAÇÃO AO PROBLEMA DE TESE</b> .....	<b>25</b>
<b>2. A TRAJETÓRIA DO SERVIÇO DE EXTENSÃO RURAL: DOS PROBLEMAS À POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	<b>27</b>
<b>2.1 DO IMPÉRIO À ERA VARGAS: FOCO NA AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO</b> .....	<b>30</b>
<b>2.2 A EXTENSÃO RURAL POR INTERMÉDIO DO “CRÉDITO AO AGRICULTOR”</b> .....	<b>33</b>
<b>2.3 A TRANSIÇÃO DA CENTRALIZAÇÃO À COORDENAÇÃO DOS SERVIÇOS DE EXTENSÃO RURAL</b> .....	<b>40</b>
<b>2.3.1 “Apesar de você” a extensão rural foi estreitando vínculos com o governo federal</b> .....	<b>44</b>
<b>2.3.2 A crise no serviço de Ater e a reforma do Aparelho do Estado</b> .....	<b>51</b>
<b>2.3.3 Da vivência ao novo: Pnater e Anater</b> .....	<b>55</b>
<b>3. A HIERARQUIA DE UMA SOMBRA OU A “SOMBRA DA HIERARQUIA”: NATUREZA DO SERVIÇO DE EXTENSÃO RURAL</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1 AS DIMENSÕES POLÍTICAS DOS SERVIÇOS DE ATER ENTRE LEIGO E ESPECIALISTA</b> .....	<b>66</b>
<b>3.2 A DIMENSÃO DOS ELEMENTOS E CONDICIONANTES NA PNATER, A PARTIR DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS</b> .....	<b>73</b>
<b>3.2.1 A Pnater como emancipação na hierarquia centralizada</b> .....	<b>78</b>
<b>3.3 SISTEMATIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS DISCUSSÕES SOBRE PÚBLICO, PRIVADO E PRIVATIZAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS</b> .....	<b>82</b>
<b>3.3.1 Desconcentração</b> .....	<b>87</b>
<b>3.3.2 Descentralização</b> .....	<b>87</b>
<b>3.3.3 Público e privado</b> .....	<b>90</b>
<b>3.3.4 Privatização</b> .....	<b>95</b>
<b>4. PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	<b>99</b>
<b>4.1 CARTOGRAFIA SIMBÓLICA</b> .....	<b>101</b>
<b>4.1.1 Identificação à Cartografia</b> .....	<b>105</b>
<b>4.1.2 Evidências de interesse à Cartografia</b> .....	<b>107</b>
<b>4.2 PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO</b> .....	<b>108</b>
<b>4.2.1 Observação direta</b> .....	<b>108</b>
<b>4.2.2 Entrevistas</b> .....	<b>109</b>
<b>4.2.3 Pesquisa bibliográfica no acervo documental da organização</b> .....	<b>110</b>
<b>4.2.4 Pesquisa de registros em arquivos</b> .....	<b>110</b>
<b>4.2.5 Aprofundamento dos procedimentos sociológicos (Sociologia das ausências, sociologia da emergência e o trabalho de tradução)</b> .....	<b>110</b>

<b>4.3 SITUAÇÃO-PROBLEMA: DA FASE PRELIMINAR ATÉ A PESQUISA DE CAMPO</b> .....	112
<b>4.3.1 O contexto da pesquisa de campo</b> .....	116
<b>5. O CENTRO ÀS MARGENS: O MAPEAMENTO DOS SERVIÇOS DE ATER NO MUNICÍPIO DE TORRES</b> .....	119
<b>5.1 A FRONTEIRA DOS SERVIÇOS DE ATER NO MUNICÍPIO DE TORRES: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL E PESCA</b> .....	121
<b>5.1.1 Além de uma composição obrigatória: Comder</b> .....	125
<b>5.1.2 A visão de desenvolvimento rural do município de Torres</b> .....	128
<b>5.2 A REPRESENTAÇÃO OFICIAL DE ATER: EMATER-RS-ASCAR – UNIDADE MUNICIPAL DE TORRES</b> .....	135
<b>5.2.1 Breve panorama da Emater-RS-Ascar</b> .....	135
<b>5.2.2 O público está na relevância dos serviços</b> .....	138
<b>5.2.3 A unidade municipal de Torres da Emater-RS-Ascar e a diversidade do trabalho</b> .....	143
<b>5.2.3.1 A visão das reivindicações conciliadas</b> .....	145
<b>6. OS ESPELHOS: ATORES DA SOCIEDADE CIVIL E O APARELHO DO ESTADO NO ÂMBITO DOS SERVIÇOS DE ATER</b> .....	148
<b>6.1 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL</b> .....	148
<b>6.1.1 Sociedade civil e Estado e as imagens da sociedade civil</b> .....	153
<b>6.2 OS CONTEXTOS CIRCUNSTÂNCIAS A PARTIR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO</b> .....	157
<b>6.2.1 A composição dos arranjos institucionais no serviço de Ater</b> .....	162
<b>6.3 AS RAÍZES E OPÇÕES: ASSOCIAÇÕES CIVIS</b> .....	166
<b>6.3.1 Os atores da sociedade civil entre a autonomia, obrigação e as “oportunidades”</b> .....	171
<b>6.3.2 Opções conforme a diversidade de objetivos</b> .....	173
<b>6.3.2.1 Um novo no modelo do velho</b> .....	176
<b>6.3.3 A reivindicação de um novo olhar</b> .....	177
<b>6.3.4 A cartografia simbólica dos objetivos e a materialidade dos serviços de Ater</b> .....	183
<b>7. O PLURALISMO: O ASSOCIATIVISMO CIVIL, COMO SUPERAÇÃO DAS AUSÊNCIAS E O ALCANCE DAS EMERGÊNCIAS</b> .....	189
<b>7.1 PENSANDO A PARTIR DO PÚBLICO, ONDE ESTÃO OS SERVIÇOS DE ATER</b> .....	201
<b>CONCLUSÃO</b> .....	205
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	209
<b>ANEXOS</b> .....	220

## INTRODUÇÃO

Vive-se numa constante construção e desconstruções das relações entre a sociedade civil e o Estado, principalmente após a reforma do Aparelho do Estado (1995), passíveis de (re)configurações do serviço público. Nesse contexto, a extensão rural é palco de muitas ideias e parte de crises, considerando o sistema político como um todo, bem como as atividades e procedimentos da administração pública brasileira.

Há vários atores da sociedade civil, em maior ou menor medida, prestando serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no Brasil. Alguns desses atores o fazem na concepção de incorporação das suas reivindicações e outros, pelo viés mais utilitarista, desenvolvem as atividades de Ater para soluções mais particularizadas. Se bem que a institucionalização dos serviços de Ater para alguns era símbolo de emancipação social dos atores da sociedade civil. No entanto, soma-se a isso o fato de os governos terem pouca capacidade de investimentos com a destinação de recursos insuficientes à demanda exigida por parte dos beneficiários dos serviços de Ater e ainda de emancipação pouco se fala, pois todos, com raríssimas exceções, estão dependentes da disponibilidade dos recursos públicos.

Diante disso, a concepção de público nos serviços de Ater foi confundindo-se com a concepção de privado e vice-versa, uma tensão que vem sendo abordada pela literatura de modo geral e, mais especificamente, no campo da extensão rural. Autores do contexto internacional, como Rivera (1993) e (1994), Rivera e Qmar (2003) e Rivera e Alex (2004), entre outros e do cenário brasileiro, como Diesel et al. (2006), Peixoto (2008) e (2014), realizam reflexões sobre a provisão dos serviços de extensão e suas consequências.

Para Peixoto, por exemplo: “A perspectiva global sobre a extensão já não é a de um serviço unificado do setor público, mas de uma **rede multi-institucional** de sustentação do conhecimento e da informação para as populações rurais” (PEIXOTO, 2014, p.898- grifo do autor). Ademais, cada dia mais dentro do cotidiano do Estado, por intermédio da administração pública, se consolida a partilha do serviço público com entidades associativas, o que torna, a meu ver, uma preocupação contumaz que se forma diante das ações e práticas públicas nos serviços de Ater.

Na tese *Entre ausências e emergências: uma extensão rural pública ou privada?*, propõe-se o olhar crítico sobre o deslocamento de fronteiras entre o público e o privado, dado



que os serviços de Ater são realizados em grande proporção por associações civis<sup>1</sup> e se observarmos, a contar das mudanças graduais nos serviços públicos intensificadas pela reforma do Aparelho do Estado (1995), os serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) incorporam as determinações e orientações da administração pública (re) configurado os serviços. Essa proposta é encabeçada por alguns pontos de partidas, os quais são frutos de experiências pessoais motivadoras desta tese.

Não diria que este ponto de partida foi a causa, mas contribuiu para essa reflexão, como a inserção de associações civis como prestadoras de serviços de Ater, chamadas executoras de Ater. Tal inserção compartilha o serviço público com entidades de representação oficial, por intermédio das chamadas públicas previstas na Lei de Licitações e na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). E ainda o incentivo e a promoção de criação de entidades associativas de agricultores familiares, por parte dos poderes públicos e entidades prestadoras de serviços de Ater, no intuito de acessarem políticas públicas de desenvolvimento rural.

Outro ponto de partida são reflexões feitas durante o curso de Mestrado e na Dissertação de Mestrado, embora o tema da dissertação estivesse relacionado à sustentabilidade financeira das Organizações Não Governamentais (ONGs) – prestadoras de serviços de Assessoria Técnica, Ambiental e Social (Ates) –, no âmbito dos assentamentos rurais, as considerações sobre o Aparelho do Estado aproximam-se do tema apresentado na tese e, nesta ocasião, já confrontava as consequências dessa contratualização pública para as ONGs e o Estado.

Ainda como vivência que inspirou o tema da tese, além da minha formação acadêmica e profissional (graduada em Ciências Jurídicas e Sociais e advogada), o meu trabalho de militância política está vinculado com o campo associativo, com a formação e organização de associações civis no campo comunitário, área urbana na Federação Riograndense de Associações de Moradores e Bairros (Fracab) e União de Moradores de Santa Maria (UAC-SM) e, de algumas representações de classe, como a Associação de Aposentados de Santa

---

<sup>1</sup> Por padronização conceitual adota-se nesta tese, preferencialmente, a nomenclatura de “associações civis”, ao invés de organizações ou entidades associativas, pois se aproxima aos propósitos da tese. No entanto, esse padrão conceitual adotado não é único, pode variar a nomenclatura e ter o mesmo sentido de associação civil, como “associação”. É claro que outros designativos existem, podendo ser utilizados na tese. Entenda-se por associação: uma pessoa jurídica de direito privado voltada à realização de finalidades culturais, sociais, pias, religiosas, recreativas etc., cuja a existência legal surge com a inscrição do estatuto social, que a disciplina, 212), o art. 53 do Código Civil e o art. 511 da CLT (refere-se ao sindicato).. Ressalta-se que é admitido associações não formais, são consideradas irregulares, não personificada ( DINIZ, 2003).

Maria, Liga Santa-mariense de Handebol e Federação Gaúcha de Handebol. Aqui, pode-se dizer que as diferenças são bem delimitadas, porque no campo comunitário, há a reivindicação do público no sentido de patrimônio coletivo e, no caso das associações de classes, tem-se a reivindicação do público com interesses mais localizados ou mais particularizados.

Mas por que *ausências e emergências*? Duas expressões que advêm do pensamento do professor Boaventura de Souza Santos, que ele considera procedimentos sociológicos por intermédio da sociologia das ausências e da sociologia das emergências e o trabalho de tradução. A primeira escuta do sociólogo foi no I Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, no ano de 2001, ocasião em que participou de um painel com a professora Maria Glória Gohn e, eu, em plena militância de ativismo social, fervilhava em curiosidade. Depois, o primeiro livro, Gramática do Tempo, que apresenta, entre as abordagens, a sociologia das emergências, sociologia das ausências e o trabalho de tradução e assim por diante, e mais livros vieram. Em 2013, tive um trabalho selecionado e aprovado para ser incorporado, na ata do Congresso do Projeto Alice, do Centro de Ciências Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), em Coimbra, Portugal. Tudo isso e mais outras participações e aproximação com as contribuições do pensamento do professor Boaventura fizeram com que o adotasse como um dos aportes teóricos da tese, me apropriando do sentido dado pelo autor de “ausência” e “emergência” no título da tese.

A agenda de pesquisa em Extensão Rural é variada havendo e há esforço na defesa de um sistema público, da efetivação da Pnater e a preocupação de metodologias para extensão, além de uma vasta agenda de pesquisas sobre os impactos das políticas públicas pelo olhar da atuação do Estado e dos beneficiários de Ater. Enfim, cada agenda, a partir da interpretação dada, apresenta os percalços, resistências e pontos em comum.

Claro está que, entre os desafios a que me propus, há aqueles que não consegui vencê-los. Por isso, pelas razões expostas e pela defesa que faço do olhar crítico sobre a natureza dos serviços de Ater. Aqui, são apresentadas verdades e concepções minhas. Por isso, convém, para aqueles que lerem esta tese, tratar essas verdades e concepções como ideias, uma vez que se toma posição. Apesar disso, espera-se que as questões aqui apresentadas possam servir para avançar em estudos de formulações e alternativas práticas e teóricas sobre a natureza dos serviços de Ater.

No que se refere à estrutura, esta tese está apresentada, a contar desta introdução, em sete capítulos e mais a conclusão. Cada capítulo representa um desafio na confirmação dos

objetivos da tese, desde o percurso metodológico até a conclusão. A ideia foi realizar uma construção articulando a teoria e a oralidade das entrevistas, isto é, associando a abordagem teórica e os dados coletados na pesquisa de campo. É importante salientar, também, que as citações de autores estrangeiros ao longo do texto foram nossa livre tradução. Destaca-se como autor base da abordagem teórica na tese, Boaventura de Souza Santos, mas utilizou-se também do conhecimento de outros autores como forma de complementar a discussão e comprovação dos elementos arguidos no decorrer da construção da tese.

A escolha do local da pesquisa de campo, cidade de Torres, estado do Rio Grande do Sul, Brasil, justifica-se, primeiro pela aproximação e encanto pelo local e, segundo, dentro do campo da observação foi se consolidando de forma gradual o interesse de ver Torres além do turismo, uma vez que já havia vivenciado experiências no movimento comunitário na década de 1990 sobre o cotidiano urbano, como problemas de ocupações urbanas, ambientais entre outros e, posteriormente, em eventos nas comunidades rurais e na Feira do Produtor. Por seu turno, as organizações apresentadas e elegidas foram consequência da investigação sobre o tema proposto.

Pretende-se, então, que esta tese desperte o senso crítico dos leitores e interessados na temática e sirva de estímulo ao questionamento sobre a natureza dos serviços de Ater. Para isso, na próxima seção, são apresentadas as considerações e exposto o tema da tese.

## 1.1 A INTRODUÇÃO AO TEMA DA TESE

As composições ou arranjos institucionais de ação pública no cenário institucional brasileiro perseguem um desenho institucional complexo. A (re) democratização do país, nos anos de 1980 e a descentralização das atividades estatais formam a imagem da construção de políticas públicas com o compartilhamento das ações públicas, por intermédio da gestão pública participativa. Nessa direção, a participação da sociedade civil como protagonista na implementação insere-se na conjuntura política institucional, principalmente pós reforma do Aparelho do Estado (1995) com a delegação dos serviços públicos avaliados como não essenciais às associações civis.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>A reforma do Estado e do Aparelho do Estado, promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) parte da análise de crise fiscal do Estado. Com isso, a tese do Estado mínimo incorpora as ações públicas da época.

No entanto, a delegação dos serviços públicos à iniciativa privada caracterizou a passagem do papel do Estado de uma Administração Pública Burocrática para uma Administração Pública Gerencial com a missão de descentralizar os serviços públicos.

Para Di Pietro,

Na administração gerencial busca definir com precisão as metas de cada órgão; confere **maior autonomia** ao administrador na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros, para que possa alcançar os objetivos contratados; e, institui os controles **a posteriori** ou **de resultados**. Além disso, deve haver maior **participação** do cidadão e das entidades privadas na administração (DI PIETRO, 2009, p. 32 – grifos da autora).

Assim, os parâmetros da administração gerencial estão na participação do cidadão e no controle dos resultados, e não interessam os meios ou os procedimentos, mas, sim os fins que as metas alcançaram, mas é ilusório dar crédito somente à valorização dos resultados, haja vista que os procedimentos ou os meios são essenciais na formação da completude da política pública. Convém ressaltar que, na reforma do Aparelho do Estado, há o reconhecimento de estratégia diferenciada para cada setor do Estado (DI PIETRO, 2009).

Agora, o que ganhava contorno era o processo participativo dos atores da sociedade civil (associações e ONG, por exemplo), além da lógica do senso comum, era ficar alijado de políticas públicas e não participar ou participar e aderir às políticas públicas com os procedimentos determinados. Qual seria a lógica de atuação dos atores numa estrutura de processos e resultados? A contar pela trajetória da conjuntura política da sociedade brasileira e, mais especificamente, dos atores da sociedade civil do meio rural e seus representados optam em participar de programas e planos de políticas públicas.

Com isso, as transformações da Administração Pública impõem novas formas de controle, valorização das associações civis, transparência no trato dos bens públicos entre outras reivindicações, configurando uma mudança cultural no Estado contemporâneo, na qual o serviço público é o instrumento das políticas públicas com inúmeras mudanças e transformações e, por conseguinte, com ênfase na prestação de serviço público.

Por seu turno, ganha relevância na implementação de políticas públicas, principalmente no meio rural, a importância do serviço público, a partir da concepção do

“Estado Social”<sup>3</sup> que ultrapassa o pressuposto de Estado mínimo inspirado nas ideias do liberalismo e da ênfase aos preceitos de justiça social em defesa das mazelas sociais.

No meio rural, a atuação das associações civis que executam extensão rural é condicionada aos modelos de Estado e desenvolvimento desde o seu reconhecimento institucional em 1948, implicando nos modelos institucionais de extensão rural e, por conseguinte, por razões operativas, a Administração Pública de cada estado da Federação.

Ao longo do tempo, a extensão desempenha diversos papéis, mas o importante é perceber repercussão, principalmente para a agricultura familiar, na organização social e produtiva, com a inclusão de políticas públicas, as quais ofertam o suporte e as metodologias para a sua implementação (MUSSOI, 2011, p. 31).

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater) foram consolidados com a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Foram fruto de estudos, debates e construções de propostas por técnicos extensionistas, pesquisadores da academia, organizações de agricultores e técnicos governamentais, considerando os períodos históricos vivenciados na extensão rural.

Nas propostas construídas, há incorporação da ideia de “prestadoras de serviços”- por meio de associações civis devidamente credenciadas – entre elas ONGs, associações de agricultores, em que o poder público contrata essas associações para executarem os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), por meio de chamadas públicas<sup>4</sup>, contratualização pública –, aos agricultores familiares. Ainda, entre os objetivos descritos na Pnater está o apoio ao associativismo e ao cooperativismo (BRASIL, 2010).

Pode-se atribuir como novo momento da extensão rural com modelos institucionais as associações civis, a associação oficial via descentralização pública e pela chamada de modelos pluralista de extensão rural. Orientações que não estão desassociadas da conjuntura internacional, conforme Rivera e Qamar (2003, p. 2)

---

<sup>3</sup> A discussão que pauta na agenda dos juristas sobre Estado Social está no liame constitucional que impera o social sobre a supremacia do interesse público sobre o privado. Além disso, a própria necessidade da existência do Estado de Direito prescindir do social, assim como este ter a necessidade do Estado de Direito.

<sup>4</sup> Com a sanção e vigência da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, há alteração na Lei nº 8.666/93, sobre a dispensa de licitação à contratação de entidades prestadoras dos serviços extensão rural (BRASIL, 2010).

Os governos estão bem posicionados para promover o aumento do pluralismo institucional na prestação de serviços de extensão e supervisionar o aprimoramento e a garantia de qualidade necessária para o desenvolvimento rural. Em qualquer arranjo institucional pluralista de atividades de extensão, o governo será inevitavelmente envolvido, em questões de controle de qualidade, programas promocionais e garantindo serviços que monitorem e avaliem a assistência técnica especializada. O desafio é resolver como melhor promover a coordenação dos serviços e como melhor intervir quando necessário.<sup>5</sup>

A adoção do pluralismo institucional com a prestação de serviços de extensão rural já é uma realidade. A interdependência do papel do setor público e a perspectiva de seu papel à extensão ainda são necessárias às ações políticas e administrativas do governo nos serviços de extensão rural, pois esses serviços ofertam uma interação público e privado, privado ou em uma “auto-internalização” do setor público, concluindo-se de forma preliminar que em qualquer opção. Embora não se trate de uma regra, há coordenação, regulação, intervenção e orientação do Estado e/ou de agências estatais.

Vale destacar que a construção das políticas públicas é operacionalizada desde que o tratamento dado ao problema pelos poderes locais, estadual ou federal seja considerado de relevância pública. Assim, o acesso à política pública e/ou a adesão a programas e planos vem condicionado aos modelos determinados de atuação. Desse modo, trata-se de um processo de instrumentalização da ação política, plenamente reconhecido na gestão pública, mesmo quando, em alguns momentos ou vários momentos, haja necessidade de adequar as determinações das políticas, programas ou planos públicos aos fatos da realidade existente. Porém, cada caso é um caso, tem suas particularidades e é necessário que se faça uma análise para afirmar-se tal hipótese, porquanto descarto de imediato qualquer apologia ou sentimento anárquico do desaparecimento do Estado ou o posicionamento liberal para o fortalecimento da sociedade civil há que se ter um Estado fraco.

Ao contrário, a orientação normativa da tese está amparada no conceito de sociedade civil, proposto por Cohen e Arato (2001), em que definem sociedade civil: “como uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta, sobretudo, da esfera íntima (especialmente a família), a esfera das associações (especialmente associações voluntárias),

---

<sup>5</sup>Governments are well placed to promote increased institutional pluralism in extension service provision and oversee the quality enhancement and assurance necessary for rural development. In any pluralistic institutional arrangement of extension activities government will inevitably be involved in quality control issues, promotional programmes, and support services such as monitoring and evaluation and specialized technical support. The challenge is to resolve how best to promote coordination of services and how best to intervene when necessary.

movimentos sociais e formas de comunicação pública” (2001, p. 8).<sup>6</sup> No entanto a participação da sociedade civil, no sistema político, localiza-se tanto no espaço privado como no espaço público. O movimento da sociedade civil media as relações com o Estado, na defesa do mundo da vida, por intermédio de mobilização autônoma da sociedade civil. Nota-se a importância do papel das associações no conceito de sociedade civil de Cohen e Arato. Dessa forma, os autores compreendem que a sociedade civil é o instrumento, por intermédio dos seus atores, ao processo de democratização das estruturas estatais (COHEN; ARATO, 2001).

Neste sentido, as instituições, estruturas estatais e a própria sociedade civil convergem na construção de espaços de democratização, afastando-se do dualismo proposto pela política liberal. Levando a compreensão que a abertura dessas oportunidades constitui institucionalidades mais democráticas no sistema político. Contudo, em que medida este contexto de reformas oportuniza a constituição de institucionalidade mais democráticas, ou seja, pode-se ratificar a democratização como consequência da reforma; ou em que medida o movimento da sociedade civil, no sistema político proposto por Cohen e Arato, pode ser considerado democratizante das estruturas estatais e do próprio sistema político, a partir de reformas institucionais? São problematizações provocativas ou quase insurgentes, a partir das políticas públicas ofertadas, por exemplo.

Constata-se que, a partir do perfil das políticas ofertadas, há uma promoção e um incentivo no que se refere à formação de organizações de agricultores – associação e cooperativas - como meio de encaminhamento social às políticas de desenvolvimento rural e esperança de solução às mazelas de marginalização existentes. Diante disso, cria-se a imagem de que a base de consolidação da política de desenvolvimento rural está na participação associativa.

Nesse sentido, observa-se a convergência do modelo de mobilização, incentivo e promoção de associações civis a partir de políticas públicas (programas, planos entre outros) em que a extensão rural não está à deriva disto, ou seja, escolhe o fato, alheio às experiências existentes e quiçá de proposições de alternativas as alternativas aos agricultores. De acordo com a pesquisa realizada no Litoral Norte do estado do Rio Grande do Sul, a extensão rural oficial assim procede,

---

<sup>6</sup> Como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia); la esfera de las asociones (en especial las asociones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública.

De acordo com os técnicos da organização, o papel da Emater em seus escritórios municipais consiste na organização dos produtores, garantia de acesso a políticas públicas como crédito para aquisição de áreas e custeio para lavouras e assistência técnica para alguns tipos de cultivos. Na maior parte do tempo estão envolvidos em facilitar o acesso às políticas públicas do governo federal e estadual, como PRONAF, o PNAE e o PAA (LUZ, 2012, p. 49-50)

Nesse cenário, as orientações aos agricultores, familiares, assentados rurais e suas associações são debatidas diante dos espaços e práticas de operacionalização em consonância com os serviços públicos oferecidos. Reconhece-se que a política de versão inclusiva aproxima as demandas sociais, mas podem ser percebidos fatos paradoxais advindos dessa orientação, como regulação a partir dos condicionantes constitucionais e infraconstitucionais à gestão pública brasileira, tendo como consequência a aplicação de processos gerenciais da Administração Pública ao associativismo civil, por exemplo; a exclusão de grupos e/ou indivíduos por não serem contemplados no modelo ofertado de política de desenvolvimento; e, por fim, a cultura da participação ainda não consolidada na sociedade brasileira.

Compreende-se que há implicações na relação institucional de participação do associativismo como modelo de operacionalização de políticas de desenvolvimento rural, mais especificamente de serviço de extensão rural, em que descaracteriza o projeto político de associativismo como um todo, bem como alterna a posição das associações civis entre executoras e proponentes dos serviços de Extensão Rural. Além disso, o processo participativo é problematizado conforme as propostas oficiais, distante das leituras de possibilidades de alternativas a partir das diferenças, face ao contrato de fato estabelecido. Na verdade, nada aquém e nada além da política de desenvolvimento oferecida aos agricultores. Do mesmo modo que as associações de extensão rural com representação oficial do Estado oferta seus serviços, as associações dos agricultores também o fazem, haja vista a execução de políticas públicas colocados à disposição no meio rural. Numa análise preliminar, pode-se interpretar essa questão como uma fragilização do projeto político do associativismo civil constituído, pois

Os modelos já não constituem uma transcendência ou uma projeção, já não constituem um imaginário relativamente ao real, são eles próprios a antecipação do real, e não dão, pois, lugar a nenhum tipo de antecipação ficcional, são imanentes, e não criam, pois nenhuma espécie de transcendência imaginária (BAUDRILLARD, 1991, p. 152).



Na compreensão da argumentação de Baudrillard, os contextos da assistência técnica e extensão rural tratam a transcendência do serviço público para o privado, como consolidado. Será que é isso que está sendo colocado?

Por outro lado, deixa-se sobrestado o quase pessimismo ou ceticismo de Baudrillard e seguimos a ótica de Santos, quando propõe como forma de resistência das ou “da razão indolente e preguiçosa”, os procedimentos sociológicos. A proposta de Santos é que se faça o exercício de análise diferente da sociologia dominante. Para isso, ele propõe uma sociologia “transgressiva e insurgente” para subverter a produção de ausências e transformar em presenças essa produção, tirar ou passar da invisibilidade à visibilidade essa ausência dentro de uma ecologia de saberes, o que ele chama de sociologia das ausências (SANTOS, 2007). A ecologia de saberes é a resposta para as monoculturas produzidas na sociologia ocidental.<sup>7</sup>Santos (2007) propõe cinco modos para subverter a monocultura, sendo que para cada monocultura haverá uma ecologia dos saberes: a das temporalidades; a do reconhecimento; a das escalas locais e globais; e aquela das produtividades. E, naturalmente, um é espelho do outro e vice-versa.

Adiciona a sociologia das ausências, a “sociologia das emergências” com proposta de confrontar à racionalidade sociológica no sentido tradicional. Trabalha o presente, buscando identificar os sinais ou pistas emergentes ou desqualificados ou desacreditados já existentes no presente com possibilidade do futuro – sinais esses emergentes e desacreditados justamente por não terem ainda se consolidado, dentro do campo do “Ainda Não” (SANTOS, 2007). Assim, convém problematizar as dúvidas para se aproximar ao problema de pesquisa.

## 1.2 VÁRIAS DÚVIDAS PARA COMPOR UMA APROXIMAÇÃO AO PROBLEMA DE TESE

De certo modo, a problematização aproxima-se da discussão da intervenção do Estado na vida associativa, todavia pergunta-se: Qual a natureza do serviço de assistência técnica e extensão rural? É público, privado ou mista ou temos outra natureza ainda não considerada?

Diante disso, ao observar alguns fatos e procedimentos previstos na Pnater, assenta-se nas seguintes considerações a problematização do presente estudo: o incentivo de organizar os agricultores para o acesso à política pública tem consequências no campo associativo, como a concorrência entre as associações civis existentes e a duração efêmera destas

---

<sup>7</sup>São cinco as monoculturas: a monocultura do saber e do rigor; a do tempo linear; a da naturalização das diferenças; a da escala dominante; e, finalmente, aquela do produtivismo capitalista.

associações, o que leva ao descrédito da natureza associativa, à dependência dos recursos públicos, sem contar a despolitização da entidade criada e a transferência de responsabilidades e ações. A partir dessas considerações, surgiram as seguintes indagações:

– Em que medida se justificaria a indução da constituição de associações civis vinculadas a programas de políticas públicas, haja vista a existência de associações civis no local?

– A formação de associações, sem fins lucrativos, como alternativa de estratégia de desenvolvimento rural traduz, analogamente ao apregoado por Boaventura de Souza Santos (2008) as “ausências” e “emergências” das instituições envolvidas?

– Quais as relações de poder estabelecidas a partir desse espaço de participação institucional produzido?

Assim, norteada pelos questionamentos acima, acredita-se que à medida que são constituídas e adaptadas entidades associativas para implementar e executar políticas de desenvolvimento rural, há uma simulação das ausências e dissimulação das possibilidades no meio rural, oficializa-se de fato o serviço de Ater de natureza privado.

Nesse sentido, tem-se como objetivo geral compreender como as ausências e emergências alteram a natureza do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), pós reforma do Aparelho do Estado brasileiro, na década de 1990, com a implementação de serviços públicos no meio rural por meio de associações civis sem fins lucrativos. Como primeira escolha de projeção ao tema proposto, apresenta-se o mapeamento teórico temporal da trajetória da Ater no capítulo seguinte, pois “[...] o espaço é impensável sem o tempo, pelo que é mais correcto falar de uma entidade complexa, o espaço-tempo” (SANTOS, 1998, p. 140). Da mesma forma, considera-se importante apresentar a transição de fases, para que se compreenda o percurso de situações fáticas, no período de observação, em que, na formação associativa, houve certa linearidade, quase um recrudescimento externo de formação de associações, porém uma fragmentação interna. Esse aspecto demonstra o quanto são débeis as iniciativas associativas em torno de operacionalização de políticas públicas.

Desta forma, a estruturação da tese converge inicialmente, para aspectos de contextos espaciais mais amplos de discussões vinculados a problematização. Já no capítulo do percurso metodológico, apresentam-se os objetivos específicos direcionados a articulação dos serviços de extensão rural a partir de um contexto local.

## 2. A TRAJETÓRIA DO SERVIÇO DE EXTENSÃO RURAL: DOS PROBLEMAS À POLÍTICA PÚBLICA

As dinâmicas políticas entre os atores da sociedade civil e os atores políticos são tramadas por elementos e fatos na construção da política pública. Nesse sentido, é necessário compreender a operacionalidade dos elementos fundamentais de uma política pública, os quais têm relação com a “intencionalidade pública e a resposta a um problema público” (SECCHI, 2012, p. 2). A análise das estratégias e a natureza da política de todo modo estão relacionados ao “problema público” em que a política pública é desenhada, pois

[...] os problemas públicos resultam de múltiplas relações sociais que se enlaçam com outras relações sociais e estas com outras, de comportamentos influenciados por outros comportamentos de outros mais. Não dão lugar a realidades separadas ou tratadas separadamente (VILLANUEVA, 1993, p. 65)<sup>8</sup>.

O autor relaciona a formatação do problema público como fruto das interações das relações sociais construídas em espaços sociais diferenciados, cujos comportamentos perpassam pela influência entre si desencadeando a uniformização desses comportamentos. Segundo o autor, as realidades não podem ser tratadas de forma separada. Em outras palavras, ele entende que o problema público dentro de uma mesma realidade deve ser tratado de maneira uniforme.

Joan Subiarts trata a política pública como “uma oportunidade de melhora a um determinado problema”, um ensejo “a porta de melhora do público”, mas considera a necessidade da identificação e verificação da relevância do problema: “Nos inclinamos assim, pois, por considerar os problemas como oportunidades de melhora, que uma vez identificados ou definidos podem pôr em marcha a ação dos poderes públicos.” (SUBIARTS, 1992, p. 52)<sup>9</sup>. A definição do Subiarts resume-se que, na identificação do problema (e isso é a “oportunidade de melhora”), há provocação da ação dos poderes públicos. Assim, torna-se evidente a importância que Subiarts confere à identificação do problema e à solução ou resposta do problema público.

---

<sup>8</sup>[...]los problemas públicos resultan de multiples relaciones sociales que se enlazan con otras relaciones sociales y éstas con otras, de comportamientos influenciados por los comportamientos actuales o esperados de otros actores y el de éstos por el comportamiento de otros más. No dan lugar a realidades separables o tratables por separado.

<sup>9</sup>Nos inclinamos así, pues, por considerar los problemas como oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos.

Secchi (2012) define o problema público como “um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”. Na sequência, o autor afirma que “o problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade). Embora Secchi aposte em dois pilares: a necessidade de superação das situações inadequadas e a relevância do problema à coletividade, ele alerta que “a quantidade e a qualidade das pessoas que ensejam uma política pública também são suscetíveis a interpretações” (SECCHI, 2012, p. 7).

Tomando por base as três definições, compreende-se que o elemento essencial da construção de política pública é o problema tornar-se público e estar entre os primeiros passos para a identificação do problema, pois a incorporação do “público” ou a adjetivação ao problema está diretamente vinculada à análise que é dada e o quanto é meritório ser tratado o problema de forma coletiva. Para isso, os contextos das situações inadequadas às relações sociais que acontecem fazem parte da análise do problema, e os atores ou agentes de provocação contribuem para a tomada de decisão até a instauração de ação dos poderes públicos como enfrentamento do problema.

Contudo nem todos os problemas recebem o tratamento de significância coletiva, visto que o campo interpretativo passa pela “intencionalidade política”. Para que a “intencionalidade pública” se transforme em deliberação pública (decisão e ação dos poderes públicos) é preciso percorrer um caminho bem complexo. Por quê? A convalidação das razões estatais está na superioridade do Estado em relação a outros atores, premissa básica que se justifica entre outros argumentos, no direito/dever do Estado em corrigir eventuais descompassos ou desvirtuamentos na elaboração, implementação e execução de uma política pública, por exemplo. Ou pela própria “intencionalidade pública”, que nada mais é do que a homologação da necessidade e a vontade do coletivo, e as ações dos poderes públicos podem ser possíveis na solução dos problemas. Por último, o Estado é o agente de controle na liberação de aportes de recursos públicos, dependência direta dos “utentes” na elaboração e implementação de políticas públicas.

De todo modo, as definições podem ser alargadas, mas as evidências entre a vontade de responder a um problema público é a caracterização de uma política ser pública ou não pública (SECCHI, 2012). Nessas condições, cabe analisar os processos de configuração dos problemas até a inserção na agenda pública como problema público, pois este não nasce pronto. Ao contrário, há toda uma trajetória dentro do contexto espaço/temporal em que se

encontram procedimentos diversos, conflitos, consensos e ciclos transacionais que configuram a elaboração e implementação da política pública. No caso dos serviços de Ater, as trajetórias foram se destacando com períodos demarcados de problemas para problemas públicos, aliados a ambientes internos e externos traduzidos em muitos momentos em políticas de governo.

Há, obviamente, diferenças de ordem interna e externa no sistema político, porém é na ordem interna que há formulação de várias políticas ancorada nas “vontades” dos atores governamentais ou personalizada a partir do grupo político eleito. Dessa maneira, adotam, por vezes, problemas sem a significância coletiva, seja por intermédio das políticas de governo ou de forma mais tendenciosa e tratam o problema como se fosse público. Nesse contexto, vale ressaltar que “[...] o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.” (SOUZA, 2003, p. 13).

Ao longo da trajetória espaço/temporal da Extensão Rural, percebe-se que o campo da “intencionalidade pública” e da definição de “problema público” não funcionou na mesma homogeneidade e correspondência à agenda pública, dado que as fronteiras na busca de igualdade de atendimento eram desiguais. Particularidade ou não, houve processos diferenciados, tendo em vista a forma como era tratada a influência dos atores individuais, atores coletivos e atores políticos. Essa é uma característica que se impõe de forma natural no processo de elaboração e implementação, porque

[...] toda política pública implica decisões e interações entre indivíduos, grupos e instituições, decisões e interações influenciadas. Sem dúvida, [implica] as condutas, as disposições do conjunto de indivíduos, grupos e organizações afetadas. Portanto, não deveríamos estudar somente intenções senão também as condutas ( SUBIARTS, 1992, p. 41- tradução livre).<sup>10</sup>

Por esses motivos, cada vez mais há estudos que preconizam investigações sobre a conduta ou comportamentos dos atores individuais e coletivos, por exemplo. Até porque é “uma categoria que mais recebe influência do que provoca no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2012, p. 92).

---

<sup>10</sup> [...] toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas. Por tanto, no deberíamos estudiar sólo intenciones sino también conductas.

A partir desta orientação, apresenta-se este capítulo mapeando a trajetória da Extensão Rural brasileira para que se compreendam os contornos na elaboração ou formulação da política pública. Reconhecendo as diferentes formas de sedução nos pontos de passagem entre o público e o privado.

Entende-se que o serviço de extensão rural não está à margem das composições, relações estratégicas, da evolução do sistema político e, por consequência, das intervenções estatais que desenharam as fronteiras de operacionalidade interna de acordo com os interesses estatais, os interesses da política externa e do público beneficiário.

De modo geral, a literatura aponta para quatro momentos dos serviços de Ater no Brasil: “o período do Assistencialismo Familiar (1948 a 1960); o período do “Produtivismo Modernizador” (1961 a 1980); o período “Crítico Reflexivo” (1980 a 1990) e o período de “Transição Ambientalista” a partir de 1990 (CAPORAL, 1998, p 75). Embora não haja discordância das fases ou momentos estudados até aqui, adota-se, para este estudo, uma caracterização mais descritiva na tentativa de articular a evolução da política brasileira, o núcleo do Aparelho do Estado, pois neste englobam-se a administração pública e os serviços de Ater.

A delimitação temporal deste estudo refere-se à periodização, a partir da reforma do Aparelho do Estado em 1995. Entretanto apresentam-se fases anteriores ao proposto, pois desde o início do processo de construção do problema público até a incorporação na agenda pública, ou seja, a instituição da Pnater, há contextos socioespaciais bem diversificados.

## 2.1 DO IMPÉRIO À ERA VARGAS: FOCO NA AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO

Na época do Império, a produção agrícola estava circunscrita a três produtos: cana-de-açúcar, cacau e café e, sob esta égide, as negociações e as composições políticas e econômicas eram construídas. Em 1831, com o apoio do Ministério dos Negócios do Império, na cidade do Rio de Janeiro, foi fundada a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, cuja finalidade de promover o desenvolvimento da indústria nacional, por intermédio “do invento, aprimoramento e ampliação do acesso a maquinário agrícola, bem como o intercâmbio de conhecimento técnico-científico entre produtores rurais e pioneiros da indústria brasileira” (BERGAMASCO et al., 2017, p. 317). A história da época retrata que o bem maior estava em desenvolver a indústria nacional e, para isso, o aporte de desenvolvimento tecnológico para o “maquinário agrícola” era a justificativa para o investimento no setor industrial.

Em 1859, há criação dos chamados Institutos Imperiais de Agricultura, presentes nos estados da Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, entre outros. As atividades dos Institutos eram relacionadas à pesquisa, ao ensino e à assistência técnica para o meio rural, porém o atendimento resumia-se “às demandas de grupos patronais organizados” (BERGAMASCO et al., 2017, p. 317).

Em 1926, em Minas Gerais, é fundada a Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária de Viçosa (ESAV)<sup>11</sup> pelo norte americano Peter Henry Rolfs e quatro anos depois houve o primeiro encontro prático<sup>12</sup>, chamado: “semana do fazendeiro”, considerado no país como o “marco de Ater nacional”(OLINGER, 1996; BERGAMASCO et al. , 2017, p. 317). A “semana do fazendeiro” consistia em reuniões anuais durante uma semana educativa, com demonstrações de métodos em assuntos agropecuários para os agricultores e assuntos domésticos para as mulheres (OLINGER, 1996).

Conforme Bergamasco et al., “a transição de modelo de Ater impulsionado pelas organizações de proprietários rurais para o início da tutela e iniciativa estatal dos serviços de ATER perpassa pela “comercialização e crédito” disponibilizados pela Nova República, além do estabelecimento de novas instituições de ensino, pesquisa e extensão ( 2017, p. 317).

O Governo Vargas (1930-1945) inicia-se sua trajetória governamental marcada pela Revolução de 1930 no combate à “política café com leite”, preconizado pelo controle político das oligarquias agrárias do estado de São Paulo e Minas Gerais. Na era Vargas, são várias as regulamentações e aplicações normativas de direitos sociais e trabalhistas, com destaque para a área urbana. Para o meio rural, a orientação não era a mesma, pois, em grande medida, as reivindicações dos pequenos produtores rurais não eram convalidadas como “intencionalidade pública”.

Tais reivindicações não representavam os interesses dos atores políticos para articulação de políticas de governo e quiçá públicas. Segundo Bergamasco et al. (2017, p. 318) “[...] os grandes proprietários pressionavam governo e população contra quaisquer iniciativas no mesmo sentido. Por outro lado, barganhavam Assistência Técnica, subsídio e crédito”, ou seja, ao mesmo tempo em que os produtores rurais impediam a garantia dos direitos sociais e trabalhistas ao meio rural, eles reivindicavam o abrigo do Aparelho do Estado com a solicitação de Assistência Técnica, crédito e subsídio.

---

<sup>11</sup> Universidade Federal de Viçosa.

<sup>12</sup> Olinger (1996) registra na sua obra, a data de 1930. Portanto, pode haver divergência. Adota-se a data de 1929, tendo em vista a referência utilizada ser mais recente.

As intervenções estatais eram definidas conforme a conjugação de forças do poder político e do poder econômico no país, como afirma Bresser-Pereira:

No Brasil, a coalizão de classes formada por Getúlio Vargas incluía a burguesia industrial, os trabalhadores urbanos, a burocracia pública moderna que então surgia, e setores da velha oligarquia proprietária de terras que não exportava, mas fornecia para o mercado interno (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 3)

A arguição de Bresser-Pereira confirma-se pela explicação de Fonseca, que aponta para “nova fase do desenvolvimento brasileiro”, centrada no eixo da economia, em que

O capital hegemônico passava a ser o capital industrial para que a modernização do sistema econômico se fizesse sem entraves e desvios em termos do processo de produção capitalista. Isso requereria do setor agrícola o exercício de um novo papel perante a economia como um todo. Além de continuar como geradora de divisas pelo fornecimento dos produtos alimentícios de exploração, a agricultura deveria suprir ainda as necessidades das classes urbanas e trabalhadoras sem contudo onerar o capital industrial com altos custos, seja na alimentação dos operários, seja no preço da matéria-prima para a indústria (FONSECA, 1985, p.61)

Assim, o jogo de forças era delineado, e a estabilidade dos benefícios dos grandes produtores aumentava cada vez mais, estabelecendo um fosso em relação à disponibilidade dos benefícios aos pequenos produtores.

Em 1940, num trabalho colaborativo entre Ministério da Agricultura e as Secretarias de Agriculturas dos Estados, foram realizadas as “semanas ruralistas”, em que havia o deslocamento de técnicos (agrônomos e veterinário) ao interior dos municípios, proferindo palestras e práticas de demonstração de interesse do produtor. Neste cenário, o Ministério da Agricultura cria postos agropecuários, na equivalência de “ser pequenas fazendas demonstrativas sobre o uso correto de máquinas agrícolas, conservação do solo, cultivos e criações racionais” (OLINGER, 1996, p. 46).

Assim seguia o dimensionamento das dinâmicas políticas. Vargas, quase em fim de mandato, determina a criação das Associações Rurais nos municípios com sede, denominadas “Casas Rurais”, com o reconhecimento do Ministério da Agricultura. As “Casas Rurais” desenvolveriam o ensino da agropecuária com a parceria da administração pública, tratos com higiene nas habitações rurais, assistência técnica aos associados e organização de exposições permanentes (BERGAMASCO, 2017, p. 319). A partir desse processo dirigido, o Governo Vargas propôs a formação de um órgão consultivo à União, chamado União Rural Brasileira, com base nas sociedades rurais, as quais representavam o conjunto de associações rurais de



cada município. De certa forma, o Governo Vargas verticaliza a atuação associativa no meio rural e vincula as “Casas Rurais” ao ensino.

Como se pode perceber, o modelo de extensão rural não era evidenciado como proposta de Estado, as ações eram isoladas, um modelo de assistência técnica e extensão rural em que as iniciativas de governo estavam ancoradas no poder de barganha. O foco não era voltado aos produtores desprovidos de recursos e organização, mas, sim, os grandes produtores, alguns com produtos destinados à exportação, como café, cacau, cana de açúcar e outros no atendimento da economia interna. Os compromissos governamentais eram pautados na proteção da propriedade e conservadorismo. Nessa época, qualquer alteração do sistema político que, por ventura, viesse acontecer, implicaria em arranjos institucionais complexos. Além disso, a conjuntura internacional estava dividida em dois blocos: comunismo x capitalismo, em face da II Guerra Mundial (1939-1945). O governo brasileiro aliou-se aos Estados Unidos, representante do capitalismo, uma aliança que define o lado das suas ações, interferências e influências.

## 2.2 A EXTENSÃO RURAL POR INTERMÉDIO DO “CRÉDITO AO AGRICULTOR”

Contemporâneo ao término da II Guerra Mundial, o Governo Getúlio Vargas foi deposto, vindo a assumir Eurico Gaspar Dutra (1946). Governo Dutra declinava a preferência de atuação a capitais estrangeiros para investimentos em determinados setores da economia brasileira. Com isso, a facilitação da inserção do capital estrangeiro no Brasil vinha de encontro com as composições pós-guerra aos países em desenvolvimento, capitaneados pelos Estados Unidos da América (EUA) e pela União Soviética. O país norte-americano foi o promotor da ajuda humanitária ao estado brasileiro e à América Latina.

A influência estadunidense na extensão rural brasileira era estratégica do ponto de vista da guerra fria. De acordo com Pettan, eram muitas “as possibilidades de expansão do comunismo junto à empobrecida população rural da América Latina”, (2010, p. 119). Não se pode esquecer que o mundo continuava dividido em dois blocos: bloco comunista e bloco capitalista. Embora a intervenção das agências dos Estados Unidos na extensão rural brasileira trouxesse aportes de conhecimento à extensão, a aproximação e o apoio à extensão estavam vinculados à dimensão estratégica política militar do EUA. Na verdade, os EUA e o

governo brasileiro – Governo Vargas<sup>13</sup>, mantinham associações colaborativas, bem como para a agricultura e para formação de escolas agrárias. Logo, desde a metade da década de 1940 já se percebem as inserções externas no meio rural.

Nessa perspectiva, a Fundação Rockefeller, consorciada com os governos estaduais brasileiros, por intermédio da *American International Association* (AIA) para o desenvolvimento econômico, instituição filantrópica, e o *Ibec Research Institute* (IRI) vinculado à *International Basic Economy Corporate* (Ibec), estabelece parcerias com os grandes fazendeiros. (OLINGER, 1996; BERGAMASCO et al., 2017). A AIA tinha os seus projetos e pesquisas financiados pelas empresas Nestlé e a Agrocere, no município de Santa Rita do Passo Quatro e São José do Rio Preto, estado de São Paulo, bem como com outros Institutos Agrícolas, no país. Além disso, a AIA fornecia publicações aos servidores do governo (BERGAMASCO et al., 2017).

As parcerias de intervenção estabelecidas entre os governos estaduais e a AIA focavam na formação do conhecimento dos servidores do governo, bem como nas comunidades rurais dos municípios citados. No município de Santa Rita do Passo Quatro, a AIA desenvolvia suas atividades com a finalidade de “aumentar a produção, a produtividade e a renda das famílias rurais, garantindo-lhes um melhor nível de vida” (OLINGER, 1996, p. 47). Enfronhada no meio rural, a AIA alertou para o fato de que os produtores tinham dificuldade para o “acesso a tecnologias”, porquanto a formação de associação de crédito era ideal para os produtores. Para Bergamasco et al., tal proposição era voltada para a ideia de que “o estabelecimento de Associações de Crédito, que concomitantemente prestasse Assistência Técnica para adoção de tais insumos, veio suprir tal lacuna” (2017, p. 320).

No mesmo ano, dezembro de 1948, o estado de Minas Gerais encampa a ideia de associação de crédito, sendo signatário junto com o ESAV e a AIA, na fundação da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar), associação civil, sem fins lucrativos e de direito privado, embora com a participação do governo de Minas Gerais. A associação ganhou relevância, como o “segundo maior serviço de extensão rural do mundo” com a premissa de que “[...] com **crédito mais assistência técnica** – esta através de processo educativo – era possível elevar o nível de vida das famílias rurais mineiras” (OLINGER, 1996, p. 48 – grifo do autor).

Para Fonseca (1960, p. 60), a trajetória até aqui apresentada

---

<sup>13</sup> O Governo Vargas, em 5 de junho de 1940 aprova a colaboração militar entre o Estado Unidos e Brasil.

[...] significa o resultado das conversações e convênios realizados entre Brasil e Estados Unidos que culminaram na implantação do Programa Piloto de Santa Rita do Passa Quatro, no Estado de São Paulo, e na fundação da ACAR-Minas Gerais, através do mensageiro especial da missão americana no Brasil, o Sr. Nelson Rockefeller.

Todavia, nos primeiros anos de existência as atividades da Acar, eram conhecidas como “**ajuda técnica e financeira**” aos agricultores e donas de casa (OLINGER, 1996, p. 49). A responsabilidade administrativa da Acar estava a cargo da AIA. Já em termos de financiamento, a Caixa Econômica de Minas Gerais era quem autorizava a abertura de linha de crédito especial para os projetos de extensão da associação mineira.

O crédito chamava-se Crédito Rural Supervisionado e destinava-se a “projetos de agricultura e economia doméstica”. Porém, com a repercussão econômica e social do Crédito Rural Supervisionado, é retirado o financiamento dos projetos sociais e são priorizados projetos somente com repercussão econômica, porque a promoção de investimentos em projetos sociais causava o “endividamento dos agricultores”, passando a chamar-se Crédito Rural Orientado (OLINGER, 1996, p. 49). Cabe ressaltar que,

Na experiência americana, cuja prática de transações bancárias já era uma constante para os agricultores, o “crédito supervisionado” não era um elemento que vinha associado à atividade extensionista. Esta modalidade- extensão e crédito – era uma experiência que se implantava somente nos países “subdesenvolvidos” e que no Brasil começou com a experiência da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), em Minas Gerais (FONSECA, 1985, p. 82).

Dessa forma, a partir do trabalho da Acar, o serviço de extensão rural vincula-se sua prestação de serviço à operacionalização ao crédito rural “e não educar o agricultor, palavra até então desconhecida”, somente a partir de 1952 que a prática extensionista dedicou-se ao objetivo de educar (FONSECA, 1985, p. 84-85). Do mesmo modo, o termo **extensão** no Brasil só foi uso corrente na Acar após o curso ofertado na ESAV, no ano de 1952, em Viçosa, MG (OLINGER, 1996).

Novas associações foram fundadas nos mesmos moldes da Acar, destacando-se a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural – Ancar em 1954, também associação civil, sem fins lucrativos e de direito privado. A Ancar foi fundada, após a criação do Banco Nordeste do Brasil (BNB), pelo governo federal, com mais dois associados fundadores, AIA e o Banco do Brasil, a sede da associação era na cidade de Recife, PE. Integravam também a associação os estados do Piauí, Alagoas, Sergipe, Pernambuco, Bahia, Ceará e Bahia e, um

ano após, a incorporação dos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte (OLINGER, 1996). De forma inversa, o governo federal não era sujeito e, sim o ator, pois era parte da organização.

A base da associação era o modelo estadunidense que consistia na prestação de serviço de Assistência Técnica, por intermédio das universidades (escolas agrárias na época). No mesmo ano da fundação da Ancar, além da obtenção de crédito direto no sistema bancário, firmam “convênios com Ministério da Agricultura, Educação e Cultura, sendo esta a primeira vez que o governo federal destinava recursos financeiros para a Extensão Rural” (OLINGER, 1996, p. 52).

Ainda, nesse cenário, o governo brasileiro e o governo norte-americano firmam convênio e criam o Escritório Técnico de Agricultura (E.T.A.), com sede no Rio de Janeiro. A missão era “[...] a execução de projetos da agropecuária nacional, tendo por base de ação a **assistência técnica e o crédito rural**” (OLINGER, 1996, p. 52). A partir desse convênio, vários projetos foram implantados no país<sup>14</sup>, pois “[...] a presença das diretrizes do ETA no projeto extensionista brasileiro representou o início de uma nova fase, ou seja, da assimilação do “modelo difusionista-inovador” (FONSECA, 1985, p. 88).

Com efeito, o Estado brasileiro, por intermédio do Presidente da República eleito em 1956, Juscelino Kubistchek (JK), propunha um levante em termos de desenvolvimento ao país, estabeleceu o Plano de Metas com o objetivo de alcançar patamares de desenvolvimento em curto prazo. Para isso, propunha transformar os cinco anos de governo em 50 anos de progresso. Nesse contexto, a industrialização do país era a chamada mais influente para que a intervenção estatal na economia fosse plenamente justificável no projeto político da época.

Nesse sentido, apesar dos entraves e obstáculos na implementação do Plano de Metas, JK disseminava em suas ações o caráter do desenvolvimentismo, o qual agradava os setores sociais com ofertas de alternativas, embora fosse de caráter imediatista, a “burguesia industrial” era dotada de infraestrutura as suas atividades e o trabalhador com a política de empregos (AQUINO et al., 2011).

---

<sup>14</sup> No estado do Rio Grande do Sul, o governo do estado em 1955 firmou o convênio com o E.T.A, nos moldes estabelecidos em outros estados, denominado Projeto 11. Participaram deste convênio, a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – Ascar (fundada no mesmo ano do convênio), o Ministério da Agricultura e a Federação das Associações Rurais, do Comércio, da Indústria, bancos privados e outras entidades interessadas (OLINGER, 1996, p. 56).

O Plano de Metas de JK preconizava o cumprimento de 31 metas nos contextos de seis grupos<sup>15</sup>. Entre eles, estava a alimentação, com investimentos em armazéns e silos, frigoríficos, trigo e a mecanização da agricultura e uso de fertilizantes (AQUINO et al., 2011, p. 520). Nomeadamente, o programa de metas teve registro de superação nos resultados previstos, em algumas metas, como a mecanização da agricultura com produção de tratores, o aumento de fertilizantes (adubos químicos) e, principalmente, a indústria automobilística, que excedeu a meta inicial prevista. Em contrapartida, a “produção de trigo” não alcançou os resultados previstos (AQUINO et al., 2011, p. 530-31).

Nesse contexto, a extensão rural pode ser percebida diante das novas dinâmicas governamentais. O governo JK apostava na indústria automobilística e, como subgrupo dessa indústria, a mecanização da agricultura era moeda rentável, pois envolvia a fabricação de tratores e implementos agrícolas, um consumo interno que favorecia não só os beneficiários diretos, mas, sobretudo, as relações econômicas que, por conseguinte, fortaleciam as políticas interna e externa do Estado. Assim, “foram se tramando as linhas para a formação de um “organismo controlador”, pois “era evidente a possibilidade de não se ler pela mesma cartilha [os estados] neste país de regiões tão diferenciadas (FONSECA, 1985, p. 114).

Com o apoio do Governo JK e o respaldo do E.T.A, foi criada, em 1956, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar), associação privada (OLINGER, 1996). Como fundadores da Abcar constam: “o E.T.A, o Ministério da Agricultura, a AIA, a Acar-MG, a Ancar, a Ascar, a Confederação Rural Brasileira e, logo depois, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste” (OLINGER, 1996, p. 58-59). A inclusão dos bancos estatais justificava-se por serem os agentes financiadores de crédito aos produtores.

A Abcar trazia a missão de coordenação da extensão rural em todo o país e a promoção de “intercâmbios de conhecimentos entre os técnicos das filiadas e do exterior”, além de ser encarregada de buscar e distribuir os recursos financeiros angariados nas instituições nacionais e internacionais para o fomento do serviço de extensão rural. As associações de extensão rural já existentes filiaram-se à Abcar, e as associações formadas, após o ato de constituição da Abcar deveriam integrar-se ao quadro associativo desta. A filiação era obrigatória nas duas situações. A Abcar estimulava a criação do serviço de extensão rural nos demais estados da federação, conforme a orientação estatutária da entidade.

---

<sup>15</sup> Os grupos eram: energia, transportes, alimentação, indústria de base, educação e Brasília (construção).

Assim, forma-se o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (Siber), o conjunto das associações filiadas à Abcar.

No entanto, embora o serviço de extensão rural coordenado pela Abcar ostentasse o apoio dos governos estaduais e suas secretarias de agriculturas e o próprio ministério, havia redução de investimentos

[...] na medida em que a extensão recebia novos acréscimos orçamentários, reduziam-se as disponibilidades financeiras dos serviços de fomento do ministério e das secretarias de Agricultura. Tal situação tornava-se, a cada ano, menos tolerada pelos principais financiadores da Extensão Rural (OLINGER, 1997, p. 62).

Como se pode ver, o conflito era gerado pela instabilidade da manutenção dos recursos dos Ministérios e das Secretarias de Agricultura, em que, a partir da inclusão de mais recursos no orçamento, havia redução de aporte financeiro à extensão nos respectivos órgãos, porém, mesmo com os conflitos existentes, há expedição de dois decretos presidenciais, que auxiliam a Abcar na condução do serviço de extensão rural.

Primeiro, o Decreto nº 50.632, de 19 de maio de 1961, que reconhece a Abcar e suas filiadas estaduais, órgãos de cooperação do governo federal, incluindo-as no Plano Quinquenal, com aporte orçamentário; e o segundo, Decreto nº 50.662, 18 de maio de 1961, em que a Abcar e as suas filiadas são declaradas de utilidade pública, garantindo, dessa forma, a isenção de tributos e obrigações fiscais e com a possibilidade de serem agraciadas com alguma fatia no orçamento da União. Apesar disso, a Abcar e suas filiadas “funcionavam em regime de cooperação com os órgãos que tinham interesse no desenvolvimento rural, federais, estaduais, municipais e privados” (OLINGER, 1996, p. 73). Havia, portanto, uma conjugação de forças guarnecendo o trabalho da Abcar.

De outro lado, Fonseca (1985, p. 123) atenta para a hierarquização da extensão, cuja decisão dos destinos do trabalho extensionista educativo não era fruto da Abcar, mas das autoridades brasileiras e de acordo com os interesses americanos. No que refere a estruturação do Siber, os membros fundadores são a representação do governo, AIA, associações de classes, bancos e outras entidades, as quais estavam no mesmo patamar de hierarquia da Abcar. O comando era de responsabilidade da Junta Governativa, cuja função era deliberar sobre as diretrizes da Abcar, com a assessoria da comissão técnica para aprovação de projetos e planos, programas entre outras matérias. A partir daí as associações filiadas, via secretaria executiva de cada associação, nas capitais, disseminavam as determinações aos escritórios

locais. Portanto, fica evidente que as ações das associações filiadas estavam submetidas ao comando do organismo central, no caso a Junta Governativa.

A base estrutural das associações filiadas era semelhante à estruturação da Abcar. Tinham uma Junta Governativa e, via departamento e coordenação entre outras formas de organização interna, desenvolviam as suas atividades. Ainda, em caso de haver aumento de escritórios locais, eram formados escritórios regionais para supervisionar os trabalhos, conforme a orientação da associação estadual. Os escritórios locais eram considerados unidades de “execução de campo” e, no mínimo, deveriam ter uma equipe técnica com três profissionais: um agrônomo ou técnico agrícola, uma extensionista doméstica e um auxiliar de escritório para cada município. Além disso, havia os aportes logísticos para atuação da extensão (carro, móveis e material de escritório) e a cedência do local pela Prefeitura Municipal. Em algumas regiões, como no Sul do país, as prefeituras contribuíam com recursos financeiros para manutenção do escritório, bem como a busca de captação de fundos e arrecadação municipal (OLINGER, 1996).<sup>16</sup>

Ressalta-se que a agenda pós 1950 do governo brasileiro consistia na emergência da expansão do setor industrial, preconizado como modelo ideal à Extensão Rural. Tratava-se do modelo de difusão e inovação de tecnologia à agricultura brasileira com “complexos agroindustriais competitivos, com participação de grandes empresas, algumas multinacionais, produtoras de insumos e equipamentos” (PEIXOTO, 2010, p. 21). De tal modo que a sofisticação tecnológica ofertada ficava cada vez mais distante para os pequenos produtores.

Nessa fase, pode-se perceber a intervenção do Estado no serviço de Extensão Rural. Começa-se pela linha de crédito estabelecida pelo governo de Minas Gerais e as parcerias técnicas firmadas com o governo estadunidense, por intermédio de agências internacionais, como também o reconhecimento das organizações privadas, Abcar e suas filiadas, conferindo-lhes o título de entidades de utilidade pública, ou seja, o reconhecimento público do quanto o trabalho das associações era necessário ao Estado e a sociedade, o que garantia a legitimidade das associações e a destinação de recursos orçamentários da União, representando um avanço.

Apesar disso, as metas governamentais planejadas pelo Governo JK não permitia que os pequenos agricultores ingressassem ou acompanhassem o processo de industrialização e a

---

<sup>16</sup>Ainda se mantém esta estrutura. Por exemplo, no estado do Rio Grande do Sul os escritórios municipais, - os escritórios da Emater-RS-Ascar - são incorporados nas dependências das áreas públicas ou em locais locados pelo poder municipal nos municípios. Desta forma, cada município entra com o espaço físico, mobiliário e valores de cotas, devidamente acertada com regional da Emater-RS-Ascar, para que tenha o aumento da equipe de trabalho no município para implementar e executar as atividades de extensão no município.

mecanização das suas lavouras. No mesmo contexto, havia limitações dos recursos de sustentabilidade financeira das associações, pois estas não estavam diretamente vinculadas aos recursos públicos, ao contrário, buscavam recursos complementares junto às agências de cooperação internacional para o auxílio e manutenção de suas atividades.

Com isso, pode-se afirmar que, mesmo o governo participando, firmando acordos para implementação e execução de serviços de extensão rural, ele o faz como integrante ou membro da Associação, cujo interesse estava na expansão industrial e, principalmente, para atender à orientação em face dos resultados de auxílio pós-guerra. Conforme Caporal, a atividade de extensão rural integrou-se aos programas de “ajuda de desenvolvimento”, tanto que [...] a partir da II Guerra mundial, as ações e políticas para o meio rural passaram a responder a outros objetivos (CAPORAL, 1998, p. 48)<sup>17</sup>.

Pode-se inferir sobre o percurso demonstrado, que o serviço de Extensão Rural era privado, as ações de extensão estavam centralizadas na Abcar com ênfase no crédito rural. A primazia era voltada para os projetos de interesse e repercussão econômica, com reais possibilidades de resultados econômicos. Já os investimentos de cunho social por intermédio do crédito rural não foram adiante, tiveram curta duração na Abcar. Assim, a intervenção moldava a Extensão Rural, numa perspectiva em que mesclava os interesses direcionados pelo governo, a partir dos convênios e metas estabelecidas dos interesses da Abcar e suas filiadas e demais membros integrantes da Abcar. Logo, em termos de formação de uma agenda pública para extensão rural, estava bem distante, pois a Extensão não era para solucionar problema público e, sim, a solução de problemas direcionados, como o retorno dos investimentos na industrialização e o controle das ações extensionistas nos estados.

### 2.3 A TRANSIÇÃO DA CENTRALIZAÇÃO À COORDENAÇÃO DOS SERVIÇOS DE EXTENSÃO RURAL

Vários são os processos de configurações políticas e econômicas, entre disputas eleitorais, intervenções externas, preferencialmente, norte-americana, crises políticas, oligarquias em conflitos, crescimento desordenado das cidades brasileiras, lutas camponesas com tensões provocadas pela luta da terra em vários recantos do país, enfim, articulações sequenciais em nome de um projeto político. De todo modo, permanecia o projeto político

---

<sup>17</sup>[...] a partir de la Segunda Guerra, las acciones y políticas para el medio rural pasaron a responder a otros objetivos.



desenvolvimentista, com forte estímulo à promoção da modernização no país, com eixo na industrialização.

A década de 1960, a situação política no país contornava problemas políticos, como a renúncia do presidente Jânio Quadros, não só advindos do panorama internacional. Assume a presidência da república o vice-presidente Senhor João Goulart, mas com redução de poderes, fruto da “conciliação política”<sup>18</sup> entre os oponentes e aliados à continuidade do governo eleito para o mandato de 1961 a 1965. No comando do país, a partir de setembro de 1961, o presidente João Goulart, Jango, inicia suas atividades propondo as Reformas de Base ao país. As reformas consistiam na reestruturação de setores da economia e da área social, em segmentos agrário, urbano, educacional, fiscal, eleitoral e bancário.

No meio rural, os conflitos emergiam desde a mobilização de direitos trabalhistas ao trabalhador do campo até embates entre proprietários de terra e posseiros. Como registro no estado do Rio Grande do Sul, em 1962, forma-se o primeiro núcleo do Movimento dos Agricultores Sem-Terra do Rio Grande do Sul (Master). Além do objetivo principal de “lutar para que a terra pertencesse a quem nela trabalhasse”, o movimento reivindicava como bandeira de luta “o combate aos elevados preços de insumos e a ampliação do crédito agrícola”, entre outros, conforme Aquino et al. (2011, p. 617). Na verdade, já havia conflitos de resistência de luta pela terra em vários locais no país, como as Ligas Camponesas em Pernambuco. Além disso, as lutas de resistência da expulsão da terra dos camponeses (na época era assim identificados) contam com o reforço de apoio e incentivo pelo Partido Comunista e a Igreja Católica.

O Governo João Goulart, por intermédio do Plano Quinquenal (1961/1966), com a participação das associações filiadas e a Abcar, institucionaliza a Siber, ou seja, o sistema Abcar é nacionalizado. Conforme Olinger (1996), o sistema Abcar não oferecia política direcionada aos pequenos agricultores, pois nos dois elementos reivindicados pelo Master, percebe-se a debilidade na agenda do sistema. Nesse contexto, destaca-se a criação, em 1962, da Superintendência de Política Agrária (Supra), que incorpora o Serviço Social Rural ao Siber (PEIXOTO, 2008).

Paralelo a isso, no contexto mundial, a Revolução Verde torna-se solução para as políticas de intervenção no meio rural, com o financiamento do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *United States Agency for International*

---

<sup>18</sup> Eufemismo usado pela autora, pois muitos autores consideram que foi um “golpe branco” na época. Ato nº 4, Emenda Constitucional a Constituição Federal de 1947.

*Development* (Usaid) – Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional e a Agência das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e o apoio dos Governos, a produção de sementes híbridas e fertilizantes, entre outros insumos, era o auge das metas para a agricultura. Nessa onda, aliava-se a esse modelo de pacotes tecnológicos, com venda de produtos de insumos, máquinas, fertilizantes químicos entre outros, o ensino, pesquisa e extensão rural. Mais tarde, há visibilidade da perversidade da adoção dos pacotes tecnológicos como o desflorestamento, contaminação da água e as consequências na fertilidade do solo, que já não era a mesma.

Outro fato paralelo estava na compreensão da perversidade imposta em termos de espaço ambiental. Rachel Carson lança, em 1962, nos Estados Unidos, o livro *Silent Spring*, Primavera Silenciosa, até hoje referenciado como marco importante à agricultura, em que questiona a contaminação do ecossistema via os pesticidas aplicados.

Importante também foi a criação da Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (Contag), no final de 1963, em que “unificava a enorme diversidade de segmentos no campo e centralizava as organizações sindicais até então existentes” (MEDEIROS, 2001,p.104).

Nesse contexto, as linhas abissais foram traçadas e lados foram definidos, ou seja, agricultores mais consolidados e outros muito distantes de alternativas de produção e quiçá de desenvolvimento. Portanto, a ciranda era rodada, alguns tentando se manter na adoção de pacotes tecnológicos e outros, quase a maioria, tentando entrar na roda, isto é, sobreviver entre as intervenções e apropriações tecnológicas de modelo desfavorável para a agricultura.

Há que se registrar que, na década de 1960, há um grande deslocamento do mundo rural para o mundo urbano, principalmente, da região nordeste para a região sudeste, em que o homem do campo ou trabalhador rural ia à busca de ocupação, apenas um trabalho. Além da seca e do latifúndio, na região nordeste, a indústria canavieira, apesar da oferta de trabalho, disseminava a precariedade nas relações de trabalho e violentos conflitos de terra. Na região Sul, a característica das propriedades rurais era de minifúndio, as grandes propriedades rurais estavam na mão de poucos proprietários, e estes eram os que, no âmbito da política ofertada, eram mais bem contemplados. Logo, as diferenças abissais aumentavam e se destacavam num Brasil que se industrializava à margem de uma agricultura de pequena escala.

Em 1964, houve o golpe militar. Entre os atos do governo para o meio rural está o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, “com uma inclinação visível no sentido da modernização, em detrimento de políticas reformistas levantada pelos movimentos

sociais e sindicais nos anos anteriores” (CAPORAL, 1998, p. 82)<sup>19</sup>, ou seja, não houve afastamento do modelo anos 1950. Entre os dispositivos legais do Estatuto, há a extinção do Supra e, em seu lugar, cria-se o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra). Além disso, o governo militar lança o Plano de Ação Econômica (1964/1966) com o foco na economia brasileira em três áreas: política fiscal, monetária e salarial. Esses conjuntos de atos eram em nome do “atraso cultural” apontado, e implicavam ordenamento de metas como a modernização do campo. Um ano depois, em 1965, é instituído o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), vinculando o Siber ao sistema, cuja oferta era empréstimos aos produtores de créditos orientados por linhas de créditos supervisionados, “o que na prática, significou condicionar tais empréstimos à aquisição de insumos e maquinários” (BERGAMASCO, et al., 2017, p. 322).

Em 1966, o Ministério da Agricultura assume a coordenação da extensão rural em todo o país, por intermédio do Inda. Contudo a execução do serviço de extensão rural permanecia com a Abcar e suas filiadas nos estados, mas que “**era a primeira tentativa de enfraquecer o Siber**” na interpretação do Olinger (1996, p. 68 – grifo do autor). O enfraquecimento era fruto da necessidade de recursos públicos para financiamento das atividades da entidade e suas filiadas. Com isso, a Abcar silenciou e aderiu “[...] as sucessivas políticas dos governos militares, inclusive, a ênfase ao modelo produtivista” (CAPORAL, 1998)<sup>20</sup>.

Em 1968, com a promulgação do Ato Institucional nº 5 – AI5<sup>21</sup> inicia-se o palco de grandes atrocidades em nome da governabilidade militar. Nesse cenário, o governo militar legislava sobre qualquer matéria, determinava o fechamento do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas dos estados e Câmaras Municipais de Vereadores. Nesse ambiente, os estados perdem autonomia em relação às Acar(s), os dirigentes representantes da sociedade civil, nacionais e estrangeiros integrantes da Abcar são afastados. As ações dos serviços de extensão rural e as decisões sobre os serviços foram centralizados, embora os repasses financeiros ao Siber fossem disponibilizados, houve “uma verticalização no sistema”

---

19

<sup>20</sup>[...] las sucesivas políticas de los gobiernos militares. Incluso, el énfasis al modelo productivista.

<sup>21</sup> AI5 – Ato institucional nº 5, publicado em 13 de dezembro de 1968, promulgado pelo Presidente da República, Costa e Silva que poderia decretar a intervenção nos estados e municípios, proibir, suspender e retirar a liberdade política do cidadão, suspendendo os direitos políticos. Para isso, utilizava-se da força para coibir manifestações, reuniões ou reivindicações sociais que fosse contra o regime vigente. Considera-se o momento de maior violência da época, pelo o ato e suas consequências. Revogado 10 anos depois, Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978.

(BERGAMASCO, et, al. 2016, 323). Os investimentos estatais aumentavam e, em contrapartida, as ofertas de investimentos norte-americanos reduziam, provocando o distanciamento do ideário original de política extensionista, pois gradualmente a orientação do projeto do governo era adotada (PETTAN, 2010).

As transformações eram eletivas e intencionais, consistiam um processo de solidariedade inversa, no sentido de que “eu te dou a luz, mas...”, uma vez que criam-se as condições de estruturas nas Acar(s), as quais “ passaram a receber, a partir de 1969, uma taxa de assistência técnica que incidia sobre cada projeto de crédito rural elaborado e assistido e, em 1971,10% do Fundo de participação dos Estados”, a Abcar elege “[...] como sua clientela preferencial os grandes e médios empresários rurais beneficiários de um estruturado e amplo programa de crédito orientado” (PETTAN,2010, p. 131).

Dessa forma, houve alterações na forma de trabalho dos extensionistas, iniciativas de apoio a novas organizações não eram permitidas, o foco era no “aumento da produtividade do trabalho e da terra”, adotando, assim nova metodologia, período difusionista produtivista (BERGASMASCO et al., 2017). Convém compreender que o cenário principal era do Estado no pós-guerra em que a determinação “era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infraestrutura necessária à urbanização” (EVANS, 1993, p. 1).

Ainda que fossem necessárias políticas de modernização à agricultura, a intervenção estatal ocorria para os grandes produtores, ficando à margem os pequenos e médios agricultores. Tais discussões não passavam pelo Governo, muito pouco pelas Associações responsáveis pelo serviço de extensão rural e tampouco a permanência do serviço no setor privado. Nomeadamente, o governo coordenava a centralização das atividades a serem formuladas e implementadas como serviço de Ater, porém a execução e implementação ainda estava a cargo da Abcar e suas filiadas.

### **2.3.1 “Apesar de você” a extensão rural foi estreitando vínculos com o governo federal**

Num contexto político nada favorável, com governo militar cometendo atos de violência, negando o direito às liberdades individuais e coletivas à população, em que para aqueles que ousassem transpor as barreiras do determinado ou imaginado pelo governo militar e seus representantes, a tortura, o exílio e a prisão eram o destino.

Contrariamente, as autoridades brasileiras aproveitavam-se de fatos e feitos populares para maquiarem as mazelas sociais. A vitória da Seleção Brasileira de Futebol no Campeonato Mundial, na cidade do México foi um fato que no embalo do lema de “90 milhões em ação, todos juntos vamos salve a seleção”, o governo militar extingue o Inda e o Ibra e forma o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra), ficando este órgão responsável pela extensão rural. Segundo Olinger (1996), na prática, era a Abcar que coordenava a extensão rural, mas o governo militar avoca para si, aparentemente, a responsabilidade do serviço de extensão rural. Em 1972, vinculada ao Ministério da Agricultura, cria-se a Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (Embrapa), empresa pública com a responsabilidade de promover e executar pesquisas no país, em comunhão com os estados, universidade e instituições privadas (OLINGER, 1996).

Convém esclarecer o entendimento dado de “empresa pública” na época. O tema era disciplinado por ato da Presidência da República, via Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, assim disposto:

Empresa Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividades econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (BRASIL, 1967, art.5º, inc.II).

Os requisitos para estabelecer uma empresa pública tinham como finalidade a exploração de atividades econômicas, seja pela demanda quase compulsória do Governo ou por mera conveniência administrativa governamental. Ainda, era importantíssimo que o patrimônio fosse próprio e o capital exclusivo da União. Pois bem, pelo referido na descrição de empresa pública, o Governo obrigava destinar os recursos financeiros à entidade, pois o capital era exclusivo da União e ainda pelo o caráter de exploração econômica, embora a Embrapa tivesse como objetivo a pesquisa, ao fim e ao cabo, o foco é nos resultados econômicos que advinham da pesquisa. Esta, uma mudança substancial em termos de considerar a natureza pública da extensão rural, porém as inovações tinham melhor apropriação com produtores de média e grande escala de produção.

Outro esclarecimento: o governo militar prescrevia o modelo de desenvolvimento à agricultura por intermédio de planos de desenvolvimento. De acordo com Pettan,

Em todos os planos de desenvolvimento do governo federal durante o regime militar, sempre a Ater ficou atrelada aos interesses do Estado e foi utilizada como um instrumento para a implementação das políticas agrícolas que recebiam suas orientações da política econômica de cada momento histórico (PETTAN, 2010, p. 123).

Foram implementados três planos<sup>22</sup>, o I Plano Nacional de Desenvolvimento com metas de mecanização agrícola e intensificação de insumos demarcava a instituição do modelo de desenvolvimento tecnológico, com vigência entre 1972 a 1974. Também se estabelecia um novo programa de investigação e experimentações agropecuárias e o fortalecimento dos sistemas de créditos e extensão rural (CAPORAL, 1998).

Por outro lado, as ações públicas estavam revestidas de redundâncias com criação de empresas e órgãos no governo militar, representando o “acréscimo acumulado de burocracia”, a contar da instituição da Embrapa, pois as pesquisas já ocorriam, por intermédio dos Institutos de Pesquisas Agropecuárias vinculados ao Ministério da Agricultura. Havia a distribuição e loteamento desordenado de empresas, órgãos, departamentos, sempre centralizados no governo federal, via administração pública brasileira.

Da mesma maneira, nesse ímpeto de todos juntos, em 1973, inicia-se o processo de extinção da Abcar, o que se arrastou até 1974, quando da troca de governo (PETTAN, 2010). A partir disso, há a estatização da Siber, por meio da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - Embrater, instituída pela Lei 6.126, de 06 de novembro de 1974, incorporando toda a estrutura da Abcar. A ideia era, além

[...] de ter uma empresa semelhante à de pesquisa. [...] era assegurar recursos financeiros ao sistema de extensão rural, problema que estava começando a tornar-se insolúvel ante o **crescimento quantitativo, sem necessária qualidade**, do quadro do pessoal dos serviços estaduais (OLINGER, 1996, p. 93 – grifo do autor).

Pode-se inferir que, num primeiro momento, a Abcar assume a coordenação das metas do produtivismo econômico do governo, mantendo sua boa articulação com a equipe do Ministério da Agricultura (PETTAN, 2010). Mas as conversas já são difíceis, as relações entre organizações mais ainda. Por natureza, elas nascem de relações de zonas de conflitos, com grau de complexidade, cujas reivindicações e interesses que se contrastam ao determinado ou ao estabelecido enfrentam oposições para alcançar seus objetivos. Não sendo diferente com a Abcar, a troca de Ministro no Ministério da Agricultura foi a derrocada da

---

<sup>22</sup> I PND – 1972 a 1974; II PND -1975 a 1979; e o III-PND –1980 a 1985.

associação (OLINGER, 1996). Nessa época, conforme Chico Buarque o recado era “hoje você é quem manda/Falou tá falado/Não tem discussão” (BUARQUE, 1970).

Parafrazeando Chico Buarque, brotava água nova. Em 1974, via Decreto Presidencial, cria-se a Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (Compater), com a função de articulação entre pesquisa e extensão, qualificando o sistema de pesquisa e transferência de tecnologia (CAPORAL, 1998). A proposta era que as atividades fossem integradas ou realizadas de forma conjunta entre a Embrapa e a Embrater.

Ainda, como contexto histórico econômico na década de 1970 o “milagre econômico” esgota-se acompanhado de duas crises do petróleo (1973/1974 e 1978/1979), o que repercutiu na economia nacional e implicou novos direcionamentos da ação estatal como o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

No II PND, de 1975 a 1979, ocorreu a vinculação dos serviços de Ater, em nível federal, juntamente com o projeto econômico levado a cabo pelo governo militar. Em 1976, as Acar(s), associações filiadas da Abcar e dos estados, são transformadas em empresas estaduais, chamadas: Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater(s)). Portanto, o reconhecimento das associações privadas (Acar(s)) dos estados como empresas públicas tratava-se de nova configuração no serviço, com os investimentos exclusivamente de capital ou recursos públicos.

Conforme Caporal, no período de 1974 a 1984, o marco da atividade de extensão rural foi: “a difusão de tecnologias, com o apoio do crédito rural, com a atuação por produtos e com base em pacotes tecnológicos” (CAPORAL, 2014, p. 25). A extensão rural atuava com o foco na modernização da agricultura, provocando a marginalização de muitos agricultores fora dos padrões de modernização.

Mesmo assim, o paradoxo estava estabelecido, pois, por mais que a extensão fosse centrada na transferência de tecnologia, a extensão rural era conceituada como um processo educativo, caracterizada como educação não formal. Com essa base orientadora, a extensão rural estava a cargo da responsabilidade estatal e oferecida de forma gratuita. Por conseguinte, a extensão rural tratava-se de um “bem público”<sup>23</sup> (CAPORAL, 2014). Nesse contexto, a modernização da agricultura, por intermédio das *commodities* agrícolas era a “hora da vez” e, em 1980, o Ministério da Agricultura determinou

---

<sup>23</sup> Segundo Diesel, et al. (2008) com o debate da privatização da extensão alguns conceitos foram apropriados da teoria econômica, como por exemplo, “bem público”.

[...] que mais agricultores fossem atendidos por técnicos via SIBRATER, dentre os quais pequenos e médios agricultores, bem como que a abordagem incluísse novamente a qualidade de vida da família rural. A reaproximação das diretrizes de ATER às questões de cunho social teriam sido menos voluntarismo governamental do que, em verdade, uma tentativa da EMBRATER de se legitimar no processo de reabertura democrática em curso (BERGAMASCO, et al., 2017, p.325).

Ressalta-se que a Embrater com as suas filiadas, a partir da democratização do país, em 1986, tentam resgatar os agricultores que estão à margem do processo de modernização, culminando no trabalho do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater). A recomendação era de uma extensão rural “democrática, participativa, popular, voltada para os mais pobres no campo” (CAPORAL, 2014).

A extensão rural tem, na década de 1980, o Sibrater, com a determinação de concentrar suas ações nos “pequenos produtores rurais” e nos assentados da Reforma Agrária. A orientação era fundada na apropriação de “novas metodologias de capacitação extensionista, na participação e na pedagogia da alternância” (PEIXOTO, 2010, p. 21).

Contemporâneo a isso, ingressa no país a obra de Paulo Freire – Comunicação e Extensão - que problematiza a função do agrônomo extensionista. Freire compreendia que a função do agrônomo era ser educador e o papel da extensão era de intervenção transformadora. Para Freire, na extensão rural, da forma como vinham as práticas extensionistas, conduzia-se a uma extensão “bancária”, ou seja, as proposições das práticas extensionistas comunicavam-se de forma verticalizada e “antidialógica” (FREIRE, 2013). A fundamentação da Política e Diretrizes de Formação Extensionista promovida pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica, em meados de 1987, era respaldada no ideário freiriano (CAPORAL, 2014).

No entanto, o governo militar, no exercício do último mandato, pautava-se na ideia de que

Apesar dos avanços em relação aos debates que ocorriam internamente, a existência da Embrater passou a ser crescentemente ameaçada junto ao último mandato do governo militar, que em sua maioria detinha a convicção de que a modernização agrícola havia sido bem-sucedida e que, portanto a assistência técnica deveria limitar-se à prestação de serviços privados. De acordo com esta visão, caberia ao Ministério da Agricultura priorizar seus recursos para programas de comercialização e créditos agrícola, voltados a produtores já integrados ao mercado (BERGAMASCO et al., 2017, p. 326).

No campo das ações do Estado, a orientação para a assistência técnica ficar a cargo de prestação de serviços privados não era surpresa, pois já havia tentativas de processos de



desmobilização dos serviços, como a primeira tentativa de fusão da Embrater com a Embrapa, em 1983, barrada graças à efetiva participação e resistência da Contag. A Embrater mantinha, então, a sobrevivência. Em 1985, assume José Sarney como Presidente da República e estabelece os objetivos da Embrater para pequenos e médios produtores. O governo era signatário do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – (I PND-NR), cujos compromissos eram com a dívida social, assim chamada pelo governo. Além disso, havia o compromisso de observar as decisões da Carta do 4º Congresso da Contag (PETTAN, 2010). No mesmo ano, o Ministério de Reforma Agrária e Desenvolvimento – MIRAD, incorpora o Incra e apresenta o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), com a preposição de novas alternativas ou novas formas ao serviço de extensão rural (PEIXOTO, 2008).

Uma reflexão mais aprofundada das preposições apresentadas pelo governo se faz necessário, pois não foi inspiração utópica estatal. Várias são as mobilizações na época, e a síntese que se faz aqui, no entanto, é sobre os contextos de resistência dos “pequenos produtores” que, desde 1970, denunciavam o crescente processo de pauperização.

Asseguravam aos pequenos produtores, como modo de sobrevivência e desenvolvimento, a solução nos projetos de colonização. O governo federal ofertava terras na região Norte do país, em que os pequenos produtores tornavam-se os desbravadores dos projetos governamentais de falsas promessas e realidade que lá encontrariam. Assim, muito mais pelas consequências desastrosas do que pelo sucesso projetado a eles, os agricultores eram desbravadores das decepções e infortúnios. Porquanto, a trajetória dos pequenos produtores do Sul do país, com o apoio da Igreja Católica e das oposições sindicais do meio rural estava na luta pela e por terra. Uma insurgência demonstrada a partir dos fatos políticos ainda iniciados no final dos anos de 1970, como a ocupação de terras pelo Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), entre outros. Mas, sobretudo, a expansão dos movimentos de ocupações para o restante de outras regiões do país, tendo o Movimento dos Agricultores Sem Terras (MST) como propulsor na canalização e a visibilidade das precariedades das condições sociais e econômicas do pequeno produtor à sociedade e ao principal opressor e interventor para ações favoráveis a causa, o Estado. A pressão das ocupações atingia, entre outros, o estado São Paulo, onde as ocupações eram de grande intensidade, provocando a discussão de novas alternativas aos sem terras. De modo geral, o Estado é incitado a discutir senão novos, mas rever os modelos agrícolas instituídos, principalmente, ao pequeno agricultor, hoje agricultor familiar, os sem terras e os assentados rurais.

Dessa maneira, as denúncias eram expressas e expostas pelos movimentos transgressivos, como também na sutileza da expressão musical ou manifestação artística no país. Assim como no Sul do país, com diversos festivais musicais nativistas, havia em outros recantos do país, emboladas, literatura de cordel, entre outras que registravam a “*queixa-crimis*”<sup>24</sup> para a sociedade, denunciando problemas da precariedade das condições do pequeno produtor e, porque não dizer a sonegação dos direitos da humanidade, que não estava na agenda pública, mas que ganhava a notoriedade pública. Entre canto e encanto de cunho contestatório sobre e com o homem do campo, a situação do meio rural e a própria conjuntura de desenvolvimento ao país, eram retratados em versos, como a canção de Alceu Valença, compositor pernambucano nos idos de 1972 com “Papagaio do Futuro” sobre problemas ambientais.

As “*queixas-crimis*” das precariedades das condições agrárias e fundiárias eram traduzidas pelas consequências ao homem do campo das políticas ofertadas ou omitidas, conforme João de Almeida Neto e Nilo Bairros de Brum:

Um dia deixei o campo  
 Porque o campo me deixou  
 No pasto perdi o rastro  
 Que o vento norte apagou  
 Morador dos corredores  
 Deixei prá trás horizontes  
 Herdei a fome das vilas  
 E a quinha nua das pontes  
 Um dia volto à querência  
 Para cortar sesmarias  
 E o novo canto da terra  
 Cantarei nas pulperias  
 Desgarrados, boias-frias  
 Encontrarão nova trilha  
 E os direitos sonegados  
 Virão a sobre partilha  
 (NETO; BRUM, 1985)

---

<sup>24</sup>*Queixa-crimis* é uma peça processual de ação penal privada, em que o particular ofendido denuncia o fato criminoso para instauração da ação e punição do culposos.

Nesses versos, encontram-se várias passagens que podem ser identificados como problemas públicos, dignos de composição da agenda pública, como: “desgarrados boias frias”; “herdei a fome das vilas e a guincha nua das pontes” e, em busca de uma “nova trilha”, o alento era de que “um novo canto da terra, seria cantado nas “pulperias” e os “desgarrados boias-frias encontrarão nova trilha e os direitos sonegados virão a sobrepartilha”. A expectativa de “nova trilha” pode ser traduzida por formulação e implementação de políticas públicas de intervenção de desenvolvimento, até porque os efeitos da perversidade eram concebidos a partir do projeto de modernização no campo e das estruturas produtivas, cujo cotidiano com o proselitismo do sistema contribuía para um processo de urbanização desordenado, formando os cinturões de precariedade social. Assim, as bifurcações foram sendo construídas.

Fechado este parêntese, o ano de 1985 é a virada de página no cenário político, encerra simbolicamente o término do comando militar no país. Após o processo de abertura política deflagrado na gestão executiva do Presidente João Batista Figueiredo – General do Exército-, as transições de novas alternativas aos atores da sociedade civil e à sociedade foram se construindo. Sempre é bom destacar que a Constituição Federal de 1988 reforça os laços do campo social nas suas reivindicações e construção de novas perspectivas. O jogo era jogado com forças sociais bem antagônicas e, por vezes, havia composições nas preposições, o processo constituinte, fase anterior à promulgação da Constituição, foi um exemplo.

Embora a paz não fosse eterna, mas “apesar de você”, ou seja, dos comandos e demandas às vezes indissociáveis entre a vontade coletiva e a intenção pública, o Estado assumia a vinculação com os serviços de Ater.

### **2.3.2 A crise no serviço de Ater e a reforma do Aparelho do Estado**

Cabe uma pequena síntese antes de ingressar-se propriamente nos anos de 1990. As políticas públicas no meio rural que são trazidas com iniciativas setoriais, territoriais e regionais em função do desenvolvimento rural, cuja transposição ensaística de pacotes tecnológicos nos anos de 1970, 1980 e parte de 1990 deixavam à margem os agricultores da escala de produção prevista no sistema agrícola brasileiro (FAVARETO; DEMARCO, 2004). Os autores trazem a contextualização histórica temporal dessas iniciativas:

[...] os anos 70 tiveram como principal marca a massificação das políticas e processos sociais desencadeados com a chamada modernização conservadora (privilégio à grande propriedade, tecnificação e mecanização das lavouras, grande oferta de crédito); os anos 80, por sua vez, trouxeram uma crise desse mesmo modelo e que se materializou nos custos sociais, ambientais, e na inviabilidade do padrão de financiamento anterior; os anos 90, no rastro da crise, foram os anos de ascensão da agricultura familiar como segmento reconhecido socialmente e alvo de políticas específicas até então inéditas e, associado a isso, foi o período em que se consolidou a idéia de que o envolvimento dos agentes influencia positivamente a boa aplicação de recursos públicos (FAVARETO; DEMARCO, 2004, p. 135-136).

De acordo com a argumentação dos autores sobre os “anos 90”, nessa década há o desmantelamento do serviço público de extensão rural. Há a extinção da Embrater, cuja competência era coordenar o serviço no país. Com isso, o país fica “sem política de Ater, sem uma oferta efetiva de participação federal na oferta de serviços de Ater, quer no que diz respeito ao orçamento da União, quer do ponto de vista da orientação para a ação” (CAPORAL, 2014, p.26)<sup>25</sup>. Passa-se a responsabilidade da extensão rural aos governos estaduais, municipais e organizações não governamentais (ONGs) (DIAS, 2007).

A extinção da Embrater, para Caporal,

[...] foi determinado por exigências dos organismos financeiros internacionais, ao impor os pacotes de ajustes estruturais que determinava a diminuição do Estado e exigia cortes em gastos em setores que não afetassem demasiadamente os problemas sociais. E, a empresa nacional de extensão se enquadrava em tal categoria, uma vez que não exercia atividades de execução direta de serviços junto aos agricultores e famílias rurais, senão que formava parte do nível superior da administração federal (CAPORAL, 1998, p. 311-12).<sup>26</sup>

Durante o Governo Itamar Franco, houve várias alterações com implicações na Ater. Em 1992, os serviços de Ater ficam a cargo do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA); em 1993, a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) retira a competência da Embrapa e transfere à coordenação ao Sibrater; em 1994, no Governo Itamar, é criado o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), com poucos recursos e pouco prestígio no então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma agrária (MAARA).

---

<sup>25</sup> Conforme Peixoto (2010) a Embrapa além de assumir o acervo da Embrater, cria a Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (SER/Embrapa).

<sup>26</sup> fue determinado por las exigencias de los organismos financieros internacionales, al imponer los paquetes de ajuste estructural que determinaban la disminución del tamaño del Estado y que exigían cortes en los gastos en sectores que no afectasen demasiadamente a los problemas sociales. Y, la empresa nacional de extensión se encuadraba en tal categoría, una vez que no ejercía actividades de ejecución directa de servicios junto a los agricultores y familias rurales, sino que formaba parte del nivel superior de la administración federal.

Nesse cenário, o percurso retrçado capta as inquietações:

Assim, apesar da manutenção oficial, do Sibrater nas instâncias governamentais, em verdade a década de 1990 foi marcado pela intensa mobilização do Terceiro Setor prestador de serviços de Ater no Brasil, uma vez que o Estado passou a reconhecer que cabia iniciativa privada a organização de serviços considerados não-essenciais. Portanto, os serviços públicos federais de Ater foram, na prática, extintos a partir do desmonte da Embrater (BERGAMASCO, et al., 2017, p. 329)

A extensão rural é absorvida pela tendência reformista do Estado, provocando uma crise no sistema, o Estado compensa com “políticas humanísticas”:

Como se supunha, o mesmo Estado que causou o enfraquecimento do aparelho de extensão, seguindo o modelo que se tornou moda em outros países, ele passou a financiar programas assistência técnica especial, para atender às necessidades de setores específicos população rural, não sendo mais exercida exclusivamente por empresas públicas. Este é o caso, por exemplo, dos projetos Contacap e do projeto Lumiar, ambos patrocinados pela Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, destinado a prestar assistência técnica aos agricultores residentes nos novos assentamentos promovidos por esta entidade (CAPORAL, 1998, p. 315-316)<sup>27</sup>.

A proposta de política agrária do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) reconhecia a urgência de atendimento às demandas sociais, principalmente os conflitos no campo<sup>28</sup>, propondo alterações legislativas, com fim de acelerar a implementação da reforma agrária no país, como o aumento do Imposto Territorial Rural (ITR), o rito sumário em processos de desapropriação, critérios de avaliação das terras desapropriadas, programas de aumento de crédito aos assentados – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera) e Programa Nacional de Fortalecimento dos Agricultores Familiares (Pronaf).

No ano de 1997, rearticula-se a União Democrática Ruralista (UDR) como entidade representante dos proprietários rurais. Surgem, também, milícias organizadas por fazendeiros com a função de enfrentamento ao movimento de ocupações e invasões de terras, milícias

---

<sup>27</sup> Como se suponía, el mismo Estado que causó la debilitación del aparato de extensión, siguiendo el modelo que se puso de moda en otros países, pasó a financiar programas especiales de asistencia técnica, para atender necesidades de sectores específicos de la población rural, ya no realizados exclusivamente por las empresas públicas. Es el caso, por ejemplo, de los proyectos CONTACAP y del proyecto LUMIAR, ambos patrocinados por el INCRA – Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, destinados a prestar asistencia técnica a los agricultores que viven en los nuevos asentamientos promovidos por esta entidad.

<sup>28</sup> Nos anos de 1990, as condições sociais no meio rural enveredavam pelo aumento das ocupações, o massacre de trabalhadores sem-terra em Eldorado do Carajás (PA), ainda que o governo tenha criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária. No entanto os movimentos sociais eram excluídos ou ignorados do debate, principalmente, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.

estas denunciadas pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Nesse mesmo período, ainda surgem grupos de sem terras independentes do MST.

Ainda, em 1997, por iniciativa do Estado – Ministério Extraordinário de Política Fundiária – foi criado o projeto Lumiar – Projeto Lumiar de Assistência Técnica aos Assentamentos, com a coordenação compartilhada pelo Incra, Ministério da Agricultura, bancos do Brasil, do Nordeste, da Amazônia, entidades representativas dos trabalhadores rurais e uma representação dos governos estaduais, de preferência a Secretaria da Agricultura (BRASIL, 1997, p. 20).

Para Caporal,

[...]o projeto Lumiar, parte da justificativa de que o Brasil, "praticamente desmantelou o seu sistema de extensão rural e assistência técnica", no que exige que o Incra implemente projetos para a "promoção e assistência técnica" aos agricultores recém-assentados pelo programa de reforma agrária. O projeto conta com os recursos do orçamento do próprio Instituto, os quais visam o recrutamento de técnicos por organizações dos agricultores, mediante contratos com cooperativas de profissionais, empresas públicas, ONG, etc., aprovados pelo INCRA para este fim. A avaliação deste tipo de iniciativa ainda não foi realizada (CAPORAL, 1998, p. 316).<sup>29</sup>

Apesar de o projeto Lumiar ter sido extinto no ano 2000, com denúncias de malversações de recursos públicos e gestões deficitárias, foi uma experiência emergencial e inovadora, diante do contexto de conflitos agrários, para os atores e Estado, no âmbito governamental e não governamental, importantíssimo para construção da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e a Assessoria Técnica, Ambiental e Social (Ates).

Outro momento importante no debate e construção de Ater está no IV Grito da Terra ocorrido no ano de 1997. Em resumo, tem-se, nas décadas de 1980 e 1990, a transição política de governos centralizadores a uma descentralização das decisões, principalmente, a implementação das políticas públicas, reivindicação fruto das lutas de grupos, movimentos populares e sociais, durante o processo de democratização (1985). Com isso, estreitavam-se os laços nas relações entre cidadão, grupos, movimentos populares, sociais, sindicatos e demais organizações de representação com o Estado, mas ainda não se configura a

---

<sup>29</sup>[...] el proyecto LUMIAR, parte de la justificativa de que Brasil, "prácticamente desmanteló su sistema de extensión rural y asistencia técnica", lo que exige que el INCRA ponga en marcha proyectos para el "fomento y asistencia técnica" a los agricultores recientemente asentados por el programa de Reforma Agraria. El proyecto cuenta con recursos presupuestarios del propio Instituto, los cuales son destinados a la contratación de técnicos por organizaciones de los agricultores asentados, mediante la firma de contratos con cooperativas de profesionales, empresas públicas, ONG's, etc., autorizadas por el INCRA para este fin. La evaluación de este tipo de iniciativa aún no ha sido realizada.

participação social, pois a participação era momentânea pressão compulsória dos movimentos e o Estado assoberbado com tantas reivindicações, não encontrava soluções.

### 2.3.3 Da vivência ao novo: Pnater e Anater

Em 2003, assume a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, governo comprometido e eleito na esteira das reivindicações do campo (reforma agrária e o pequeno agricultor), resgata a extensão rural como política pública, apresentando a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater). Tal proposição baseada na experiência do Projeto Lumiar e no acúmulo de várias lutas sistematizadas é tratada como uma “política pública que estaria apta a superar problemas constatados no passado”, segundo Mussóli, (2011, p. 34). Portanto, a Pnater é criada em 2003 e implementada em 2004, o Ministério de Desenvolvimento Agrário assumir como “nova política de Ater”.

Para Peixoto, a Pnater de 2004

[...] incorpora uma visão inovadora de que os serviços de Ater devem ser caracterizados por uma pluralidade de formas institucionais. Entre as inovações da Pnater de 2004 está definição de que *a nova Ater Pública, deverá organizar-se na forma de um Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, do qual participem entidades estatais e não estatais* (PEIXOTO, 2010, p. 24 – grifo do autor)

Assim, a Pnater especificava as entidades, instituições e/ou organizações que poderiam participar do Sistema Nacional de Descentralização de Ater Pública, como instituições públicas estaduais, organizações dos agricultores familiares atuantes em Ater, cooperativas de técnicos e de agricultores que executassem atividades de Ater, entre outras em conformidade com os princípios e diretrizes da Pnater (PEIXOTO, 2010).

Correndo em outra via, o Inra cria o Serviço de Assessoria, Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária, o Programa de Ates e, a contar desse programa, há possibilidade de contratação de prestadoras de serviços em assentamentos da Reforma Agrária (PEIXOTO, 2008). A diferenciação está na forma de implementação da Pnater aos assentados rurais, cuja apropriação vai além do concebido e estruturado.

Além disso, o modelo construído coletivamente era diferenciado do modelo de Ater dirigido e coordenado pela Embrater, no que se refere

[...] a sua concepção e gestão participativas, por meio de conferências regionais, estaduais e nacionais, como por sua proposta metodológica, baseada em princípios agroecológicos, e pela configuração do sistema de ATER concebido para sua operacionalização, que é descentralizado e *multi* institucional (BERGAMASCO et al., 2017, p. 315).

Com isso, a Pnater prescreve a inclusão de metodologias, a delimitação de quem atender (agricultores familiares), as atividades de assistência técnica e extensão rural deve seguir os princípios da agroecologia. Além disso, o serviço é de caráter universal e gratuito (BRASIL, 2004).

Em 2005, é lançado o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater) com a proposta de incentivo a programas estaduais de Ater, e institui parcerias com o Conselho Nacional de Pesquisa e Extensão (CNPQ), bem como reconhece, via portaria ministerial, o Sibrater. O governo levava a bom termo as atividades de Ater, conforme as reivindicações no meio rural.

A respeito disso, pode-se atribuir o percurso do Estado, a partir de três estratégias: acumulação, hegemonia e confiança sugerida por Santos (2013). Contudo, o autor afirma:

[...] ousou afirmar que, hoje em dia, tendem a transformar-se [estratégias de confiança] nas estratégias mais autônomas de todas as estratégias de Estado, as que lhe permitem actuar credivelmente em nome de toda a sociedade e assumir a responsabilidade de preservar a integridade desta, apesar de ele ser apenas uma parte dessa sociedade (SANTOS, 2013, p. 177-178).

Ora, era notória a aproximação e participação do Partido dos Trabalhadores (PT) junto com os movimentos sociais do campo e populares. Na época, os movimentos circundavam suas lutas na luta por terra, nas reivindicações de crédito rural, na precariedade das relações de trabalho, em políticas direcionadas ao pequeno agricultor, dos agricultores atingidos por barragens entre outras, havia o compromisso político do Governo Lula e do PT. Razoável entender-se que a moldagem das ações do Estado, embora possa ser questionada a racionalidade dessas ações, avoca relações de confiança a partir das ações estratégicas de Estado.

Percebe-se o pacto social estabelecido, mesmo que de forma tácita, entre os movimentos sociais e algumas associações dos agricultores e o governo, mas que foi essencial para assegurar as condições de governabilidade política, tanto pelo grau de representatividade do governo eleito que se apregoava como pelo grau de confiança dos movimentos sociais e as associações dos agricultores.



Houve a disponibilidade de escuta e conciliação de algumas reivindicações dos movimentos e representações dos agricultores familiares e a vontade política do governo em atender tais solicitações, entre elas, a institucionalização da Pnater.

Em 2010, é instituída a Lei nº 12.188/2010 caracterizando, no inciso I do art. 2º, a Ater como “[...] serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais;” e ainda nos demais dispositivos elenca os princípios, os objetivos e os beneficiários da Pnater. São considerados beneficiários, conforme o art. 5º:

- I – os assentados da reforma agrária, os indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais;
- II – [...] os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites daquela Lei (BRASIL, 2010, art. 5º).

A comprovação da qualidade de beneficiário da Pnater é realizada pela Declaração de Aptidão (Dap) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), além de ter a inscrição no Sistema de Informação do Programa de Reforma Agrária (Sipra), no caso de assentados da Reforma Agrária. Consta, na primeira parte da Lei nº 12.188/2010, a política de Ater, uma ratificação do prelúdio dos debates realizados, reivindicações dos beneficiários, movimentos sociais do campo, estudiosos e agentes de Ater no país e, na segunda parte da Lei, a instituição como instrumento de implementação da Pnater, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater). A atuação do Pronater é respaldada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura Familiar – Condraf.

Mas, cabe ressaltar, uma Lei não é a garantia da perpetuidade do direito, ou melhor, pode até ser considerada o salvo conduto para as reivindicações ou as motivações de resistências das forças sociais da sociedade, porém “o efeito do direito estatal está numa razão direta à força que o Estado põe à disposição para o seu cumprimento e numa razão inversa às resistências que o Estado é obrigado a vencer” (EHRlich, 1986, p. 288).

Por outro lado, a inquietude da sociedade e a incompletude na implementação das políticas públicas é caso de movimento constante, os quais provocam alterações e adaptações, posteriores na Lei que, por vezes, segue a ordem da argumentação de Santos,

A actuação do Estado é um fluxo contínuo de ações e omissões, decisões e ausências de decisões, discursos e silêncios, e só num determinado grau de agregação é possível encontrar a combinação específica de estratégias que preside à actuação do Estado num determinado período (SANTOS, 2013, p. 177).

Em outras palavras, o Estado, e neste caso é mais que evidente, além de contrapor as resistências de um segmento, responde com ajustes para o interesse de um determinado segmento e a vontade governamental. Pode-se afirmar que a argumentação de Santos é colaborativa para o entendimento de que, embora haja legislação, há que se perceber em que condições os objetivos propostos são e podem ser alcançados, pois o Estado em face das implicações de contexto espaço/tempo, reconfigura suas atuações, seja pela pressão dos dominados ou dominantes, seja pelo deslocamento das forças do mundo. A título de exemplificar a flexibilidade forçada, ressaltam-se as alterações ocorridas na Lei de Licitações sobre a contratação de prestadoras de serviços aos serviços de Ater, em que houve dispensa da exigibilidade de processo licitatório para as prestadoras de serviços de Ater, por intermédio de chamadas públicas. Além disso, dirime alguns entraves sobre contratação de técnicos e a prestação de contas.

Enfim, as divergências são salutares, pois obrigam a atos de intervenção, tanto por parte do Estado como dos atores da sociedade civil. Na ótica de Caporal, há um “novo momento da extensão rural brasileira” quando da substituição da Pnater 2003 pela Pnater de 2010. Além da alteração da “contratação de serviços sem licitação”, as relações entre as instituições executoras e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) também se modificaram, porque as executoras de “parceiras do objeto de Ater” passaram a ser tratadas “como se fossem empreiteiras, que firmam um contrato para prestar serviços de interesse do MDA/SAF<sup>30</sup>/Dater<sup>31</sup>” (CAPORAL, 2014, p. 43). São visões que não podem ser ocultadas, pois algumas implicações são percebidas no contexto dos serviços de Ater.

Na introdução, sobre a Lei de Ater, destaca-se a contratualidade posta aos serviços de extensão rural às organizações prestadoras de serviços, cuja meta-regulação e hierarquia do Estado à contratação pública torna-o articulador de iniciativas da sociedade, ou, mais

---

<sup>30</sup> Secretaria Agricultura Familiar do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) com a” missão consolidar o conjunto da agricultura familiar de modo a promover o desenvolvimento local sustentável por meio da valorização humana e da negociação política com representantes da sociedade, respeitando os desejos e anseios das organizações sociais e praticando os princípios da descentralização, da democracia, da transparência e da parceria, com responsabilidade” (MDA, 2015).

<sup>31</sup> Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), departamento encarregado de coordenar as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) junto a SAF. (MDA, 2015).

especificamente, as ações coletivas são tratadas por “temas articuladores” (AVRITZER, 1997, p. 162).

Por outro lado, com a instituição da Pnater, o Estado assume o compartilhamento da implementação dos serviços de Ater, a partir do desenho traçado, além das representações oficiais nos estados. Assim, é possível às organizações privadas não lucrativas, chamadas “entidades executoras do Pronater a implementarem o serviço de Ater. De forma natural, os desafios aparecem, fazem parte do contrato social estabelecido.

O governo federal sancionou a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, autorizando a instituição do serviço social autônomo com a seguinte denominação: Agência Nacional de Assistência e Extensão Rural – Anater, com a finalidade de

promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais, para a melhoria das condições de renda, da qualidade de vida e para a promoção social e de desenvolvimento sustentável no meio rural (BRASIL, 2013, art. 1º).

Logo em seguida, por intermédio do Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014, art. 1º institui o serviço autônomo como “pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos de interesses coletivos e de utilidade pública” e, entre as competências da Anater está a contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares, empreendedores rurais e mais os médios produtores rurais. A Anater terá, também, a competência de “credenciar e acreditar entidades públicas e privadas prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural” (BRASIL, 2013; BRASIL, 2014).

Ainda são bastante incipientes as interpretações sobre a efetiva atividade da Anater e sua competência. No entanto, de forma preliminar este cenário participativo faz com que a arena da participação em cada ato tenha o toque das exigências burocráticas que tornam as organizações reféns de ações previsíveis e universais sem criatividade de atuação e nem de execução dos seus projetos políticos, deixando ao Estado tal iniciativa.

Historicamente, no Brasil, a criação das agências reguladoras está vinculada a política de privatização, todavia, na década de 1990, as agências autônomas são previstas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O projeto das Agências Autônomas desenvolver-se-á em duas dimensões. Em primeiro lugar, serão elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas e um levantamento visando apenas os obstáculos na legislação, normas e regulação existentes. Em paralelo, serão aplicadas as novas

abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação (BRASIL, 1995, p. 75).

Dessa maneira, as agências autônomas passam pelo modelo de uma nova política de descentralização da ação regulatória do Estado, bem como a configuração de espaços de participação dos atores da sociedade civil, como destaca Mattos:

[...] as agências reguladoras se transformaram em um novo locus de circulação de poder político, redefinindo as relações internas ao Poder Executivo na regulação de setores da economia brasileira e as condições de barganha política entre este e o Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, as agências teriam potencial de serem assumidas como uma nova arena política de participação de atores da sociedade civil na elaboração de políticas públicas (MATTOS, 2004, p. 3).

Por essa trilha, compõem-se agendas de investigação na identificação da lógica da regulação, da legitimidade ao serviço de extensão rural, entre outras. Contudo, estamos no “laboratório de experimentação”, e mais ainda no tensionamento da balança de uma Extensão Rural pública e/ou privada.

Convém ressaltar que, com as mudanças, em 2016, na presidência da República<sup>32</sup>, houve atos pouco compreendidos, por erros crassos ou grosseiros, por falta de conhecimento e atos que não foram bem elaborados, como pode se evidenciar sobre o “Pacto Nacional pela Ater”. Primeiro, tratar o “Pacto” como fundamento da Anater num regulamento é desaprender o direito ou desconhecer a técnica legislativa. Mas o Regulamento foi publicado e define da seguinte forma o Pacto:

Pacto Nacional de Ater: compromisso público entre a União e os Governos Estaduais e o Governo do Distrito Federal com vistas ao desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural no âmbito da unidade da federação, cuja implementação será feita através da entidade pública de ATER por meio de parceria a ser firmada com a Anater (REGULAMENTO DA ANATER, 2017, art. 3º, inciso III).

A Anater é uma agência e como tal o “Pacto” não deveria ser o seu fundamento. Salvo melhor interpretação, o fundamento da Anater está descrito quando foi instituído, por intermédio da Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, no art. 1º, como serviço autônomo com a seguinte finalidade:

---

<sup>32</sup>A deposição da Presidente Dilma Roussef da presidência da República, eleita por voto popular em 2014, para governar por quatro anos a República Federativa do Brasil, pelo Congresso Nacional. A partir disso, assume o Vice-Presidente, Senhor Michel Temer, como diz o ditado popular no interior do Rio Grande: “ mais perdido que nem cego em procissão”.

[...] promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais, para a melhoria das condições de renda, da qualidade de vida e para a promoção social e de desenvolvimento sustentável no meio rural (BRASIL, 2013, art. 1º).

Mesmo assim, não há como desconsiderar o Pacto. O compromisso firmado é requisito para estabelecer parceria com a Anater, conforme o § único do art. 4º do Regulamento : “Para que a Entidade Pública de Ater venha a estabelecer parceria com a Anater, o Governo Estadual e do Distrito Federal devem ter aderido ao Pacto Nacional pela Ater” (ANATER, 2017, p. 2). No entanto, a menos que seja objetivo do Estado retomar os serviços de Ater de forma exclusiva, houve um processo de invisibilidade das entidades privadas, executoras ou prestadoras de serviços de Ater.

Assim, não há impedimento legal para que a Anater possa regular a contratação dos serviços de Ater com as entidades privadas, conforme o inciso II, § 2º do art. 1º, do Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014, assim disposto: “credenciar e acreditar entidades públicas e privadas prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural” (ANATER, 2014, p. 1). Portanto, as organizações privadas estão aptas a firmarem parcerias com a Anater.

Todavia é ato contumaz o governo “congressual” adequar às demandas legislativas e porque não dizer dentro do contexto do “mundo da vida” política. Com efeito, mesmo que a Anater insista em firmar parcerias apenas com as instituições públicas é quase impossível alcançar esse objetivo.

O Pacto conforme os objetivos propostos são: “o cumprimento da Política Nacional de Ater”, ou seja, cumprir a Pnater. O poder público, via a administração pública, tem o dever de observar e assegurar a execução e o cumprimento da lei. Qual é a novidade? O outro, “o fortalecimento das entidades públicas de Ater”, este, no entanto, é o reconhecimento de que há precariedade na Ater pública, via entidades públicas. Logo, duas hipóteses podem ser auferidas desse objetivo. Primeiro, essa autoafirmação é uma repetição do que existe e, segundo, uma indicação que pouco ou nada tem de entidades públicas de Ater no Brasil, pois quem reforça algo é por que algo perece. Conforme alerta Castro,

Após a extinção da Embrater e a crise fiscal generalizada nos estados brasileiros nas décadas de 1980 e 1990, a oferta de ATER por instituições públicas se reduziu drasticamente, e os agricultores familiares foram os mais prejudicados. Isso porque os médios e grandes agricultores têm melhores condições de acesso a outras fontes de ATER (empresas de consultoria, revendas de produtos agrícolas, multinacionais

de insumo) que gradativamente ocuparam o vazio deixado pela redução da oferta de ATER pelas instituições públicas ao passo que entre os agricultores familiares há uma maior dependência da assistência técnica pública (Emater) (CASTRO, 2015, p 52).

E, por último, o terceiro objetivo, “a formação de parceria entre a Anater e as Entidades Públicas de Ater”. A menos que seja apenas uma tramitação administrativa, esse objetivo é plenamente desnecessário. Firmar um pacto para algo que está na investidura da função pública é testar a boa fé de quem pensa e conhece a legislação, aliás, ninguém pode alegar o desconhecimento da lei.

Apenas a título de esclarecimento do que se alega no parágrafo anterior, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código Civil, no seu art. 40, classifica as pessoas jurídicas em direito público e direito privado. No rol das pessoas jurídicas em direito público, incisos IV e V do art. 40 está respectivamente, “[...] autarquias, inclusive as associações públicas; as demais entidades de caráter público criadas por lei;” no inciso V enquadram-se as fundações públicas e agências reguladoras. Penso que dispensa comentário.

Pode-se inferir que o “Pacto” é mais um proselitismo do que uma vontade política encobre aquilo que existe. É um discurso que não entra em diálogo com as prestadoras de serviços de Ater do setor privado. Desaparece ou é ocultado do âmbito da Anater, as associações civis e, porque não dizer, desaparece do Estado. Pode-se considerar como evidência de sociologia de emergência, proposta por Santos (2008). Ou, ainda, tende-se a interpretar que a formação do “Pacto” é a reprodução e produção de um real que não existe e dificilmente voltará, uma vez que se aproxima ao real com a proposta de substituição, isso é simulacro de simulação, conforme Baudrillard (1991). Por enquanto, o trabalho das prestadoras privadas não dialoga com o sistema Anater, pois, pelo Regulamento da Anater, não há o reconhecimento de prestador de serviços de Ater às associações civis, mas aplica-se o mesmo modelo de contratação das representações oficiais da extensão rural.<sup>33</sup>

Nesse caso, o caminho traçado pela Anater favorece os interesses da representação oficial e dificulta os interesses das associações civis, pois, a partir da regulamentação, reconfigura a prestação dos serviços de Ater.

A ideia de circunscrever alguns fatos e atos conforme o contexto de tempo e espaço, neste capítulo, é para demonstrar as escalas de condicionamentos do serviço de extensão rural

---

<sup>33</sup> A título de esclarecimento, quando da pesquisa não havia iniciativa da Anater na contratação das entidades prestadoras dos serviços privados. Se recorrermos a página na web da Anater consta os instrumentos normativos para a contratação das entidades privadas.

brasileira. Nota-se, claramente, que na formação petitoria inicial, a intervenção pública foi requerida na defesa dos interesses das elites nacionais e durante os caminhos instituídos foram encaixando peças, o que contribui para a separação e tensões entre o público e o privado nos serviços de extensão rural.

A delimitação do tema de estudo fortalece-se quando se observa a memória escrita sobre extensão rural. O Estado tangenciou o serviço, ora respondendo aos interesses internos nacionais, ora respondendo aos interesses internacionais numa concepção de oferta de crédito e numa concepção produtivista. Além disso, há estudos como os de Peixoto (2008) e Diesel et al. (2006), que abordam sobre os riscos de privatização dos serviços de extensão rural. Além disso, há a própria subordinação à orientação de linhas de desenvolvimento pregadas pelo capital estrangeiro previstas em conexões conceituais e operativas em termos de financiamento do sistema.

De todo modo, o mapeamento da trajetória proposto aqui não é conclusivo, cabe ainda um aprofundamento da dimensão e tensões do que é público, privado e suas derivações, conforme se propõe nos próximos capítulos. Mas pensa-se que as fronteiras foram apresentadas e passa-se, no próximo capítulo, para as reflexões das hierarquias e sombras que se desenham à natureza da extensão rural brasileira.

### **3. A HIERARQUIA DE UMA SOMBRA OU A “SOMBRA DA HIERARQUIA”<sup>34</sup>: NATUREZA DO SERVIÇO DE EXTENSÃO RURAL**

No capítulo anterior, buscou-se mapear a trajetória da Extensão Rural brasileira, dos primórdios para a institucionalização em Lei dos serviços de Ater, a Pnater. Ou seja, dos problemas iniciais até a apropriação na agenda pública da Extensão Rural, quando foram demarcadas as fronteiras estabelecidas pelas relações, as quais contornaram e influenciaram as decisões travadas entre governos, organizações públicas, organizações paraestatais, organizações privadas, movimentos sociais e populares e a própria disciplina dos mandamentos legais e técnicas da Administração pública em relação à implementação de uma política pública. Vale salientar que

Elementos básicos de qualquer análise sobre o processo de implementação são pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência) (SECCHI, 2012, p. 46).

Dessa forma, sob o título “A hierarquia de uma sombra ou a ‘sombra da hierarquia’: natureza do serviço de extensão rural” buscar-se-á, neste capítulo, fazer uma articulação com os aportes teóricos e as novas (ou não?) configurações que se desenham para a natureza da extensão rural brasileira, a partir do entendimento do que é público, privado e as derivações advindas dentro do contexto da atuação do Estado, da administração pública e do setor privado.

Na elaboração de uma política pública, a capacidade estatal é demonstrada por intermédio dos governos e das relações que formam entre o Estado, sociedade e mercado. Não é incomum tal afirmação, pois as configurações de relações entre organizações públicas, organizações privadas e sociedade civil fazem parte da leitura de arranjos institucionais, desde a efetividade do governo até as reivindicações individuais. Todavia a hierarquia da efetividade do governo está respaldada pelo princípio da legalidade, em que, sob o império das leis e de

---

<sup>34</sup> Termo citado por Bob Jessop, no texto “Crisis-management and state restructuring: what future for the state?”, publicado em 2015. O sentido de “hadow of hierarchy” tradução para “hierarquia das sombras” é apontar a influência indireta que os Estados podem exercer sobre outros atores ou as forças políticas da sociedade civil (JESSOP, 2015, p. 9).



suas estruturas organizacionais, integra e coordena, o processo de elaboração, implementação e avaliação de uma política pública.

É um direito estatal? Sim. Agora, será que se pode afirmar que este direito estatal pela hierarquia da lei concede às ações estatais o direito emancipatório de ser público? Ou em outros termos, por intermédio da hierarquia mandamental há garantia da efetividade dos serviços serem públicos, em virtude do direito estatal? O manto da hierarquia faz sombra ao privado ou apenas há uma sombra de hierarquia pública sobre o privado? Talvez não haja respostas ou, por mais que se formulem, ainda são complexas, mas, por enquanto, admite-se que a solução do problema público conduz à compreensão de situações sombrias complexificando os arranjos institucionais.

Por outro lado, se considerássemos a ineficácia ou eficácia das leis com a seguinte motivação: os programas que motivaram a política alcançaram os seus objetivos ou “perdeu-se a onda”? Isso não se configura mais o problema como problema público, Portanto, não é motivo de estar na agenda pública; ou, permanece o problema, porém não tem mais a mesma repercussão ou relevância coletiva de quando integrou a agenda pública. Entre outras derivações há questionamentos que podem ser percebidos como auxiliares do protagonismo da pergunta: “Entre ausências e emergências: uma extensão rural pública ou privada?”, considerando o campo das heterogeneidades que perpassam a partir das dimensões políticas que abarcam as políticas públicas.

Ao propor esta sessão se não ousada, mas provocativa naquilo que se aduz à extensão rural como política pública, de educação informal, dirigida à agricultura familiar, quilombolas, pescadores e indígenas, cuja prestação do serviço é exercida por organizações de representação oficial e organizações privadas, nomeadamente, pela política nacional norteadora dos serviços, Pnater.

Para começar ressalta-se que a política pública tem o condão, conforme argumenta Secchi, de “enfrentamento de um problema público”, (2012, p. 7). Lembra-se que há um ciclo da apropriação do problema para problemas públicos até ser incorporado como uma agenda pública. Neste campo de apropriação e incorporação do problema, ficam implícitos os vários aspectos ou perspectivas que dimensionam a formulação, implementação e avaliação de uma política pública. Entretanto a virtuosidade está em reconhecer que nenhuma política será absoluta. Por isso, é essencial fazer algumas delimitações.

### 3.1 AS DIMENSÕES POLITICAS DOS SERVIÇOS DE ATER ENTRE LEIGO E ESPECIALISTA

A dimensão entre leigo e especialista a ser considerada no meio rural está na distinção da “fronteira” do conhecimento entre o leigo e o especialista ou entre o “técnico e o não técnico” mesmo que não seja tão estanque a separação, mas

[...] a imposição da sua separação como imperativo do rigor, de eficácia ou de racionalidade, particularmente em circunstâncias em que estão em causa problemas complexos e diagnósticos controversos destes, torna legítima a suspeita de ela estar ao serviço de um projeto específico de organização do saber e do poder, mesmo quando legitimado por preocupações com o bem comum. (SANTOS; MENEZES; ARRISCADO, 2004, p. 47).

A fronteira do conhecimento entre o “técnico e o não técnico” ou do leigo e o especialista, a critério da preferência de cada um, conforme os autores num dado momento provoca a suspeita do projeto de “organização do saber e do poder”. Não há como fugir da afirmação dos autores, pois, tanto conhecimento técnico como o não técnico, são dois elementos que permeiam as tomadas de decisões e o desenvolvimento das ações extensionistas. O fato é que o desempenho da agricultura dialoga com a dependência ou não do saber técnico.

Um diálogo sempre ou quase sempre inacabado nas ciências de modo geral e no caso da Extensão Rural faz com que se volte a sua origem de base educativa informal, cuja efetivação de programas estava a partir de

[...] uma negação do saber próprio dos agricultores, justificava-se a presença de programas educacionais no meio rural como instrumento redentor de suas carências, capaz de alimentá-lo, informa-lo, curá-lo e integrá-lo ao mundo da produção e do consumo (FONSECA, 1985, p. 94).

Continuando na esteira das considerações de Santos, Menezes e Arriscado, as suspeitas entre a fronteira do técnico e não técnico incursas na extensão rural são dissipadas, tanto pelas ações dos agricultores familiares e suas associações, cooperativas, sindicatos e movimentos sociais, como pelos próprios técnicos, os quais são motivados pela participação do agricultor e pelas vertentes acadêmicas, em que há contínuo debate sobre os impactos e as repercussões políticas e sociais na importância da simetria do conhecimento técnico e o não técnico. Esse contexto aproxima-se da seguinte argumentação:

[...] de que a opção entre elas, longe de ser exclusivamente técnica, é também política e social, cultural ou econômica – está hoje na origem de uma das vertentes da democratização da ciência, que consiste na luta por um diálogo cada vez mais amplo e profundo entre cientista e cidadãos, entre ciência e cidadania (SANTOS; MENEZES; ARRISCADO, 2004, p. 47-8).

Nesse contexto, os autores expressam a importância e evolução do estreitamento do diálogo entre o especialista e o leigo ou o conhecimento técnico e o não técnico. Poderia resumir de forma singela que os modelos de extensão rural, desde 1948 até aos tempos atuais, conduziram-se nesse entendimento de ajustar os interesses dos conflitos existentes entre o conhecimento leigo e o do especialista. Nas palavras de Freire,

[...] não podemos nos colocar na posição do ser superior que ensina um grupo de ignorantes, mas sim na posição humilde daquele que comunica um saber relativo a outros que possuem outro saber relativo. (É preciso saber reconhecer quando os educandos sabem mais e fazer com que eles também saibam com a humildade.) (FREIRE, 2010, p. 29).

Dentro do horizonte dos serviços de Ater, a preocupação está em aliar o saber popular ao saber científico na compreensão de que o saber do agricultor deve ser respeitado e sua aplicação deve ser incentivada. Isso é fato. São valores disseminados em todos os recantos do país. No entanto, em alguns momentos, o império do conhecimento científico impera, mesmo que descontextualizado da realidade existente. Conforme declaração em entrevista “ Além da disputa com as organizações privadas há também concorrência com a Academia. Por quê? Nós somos concorrentes práticos deles, entendeu? A Universidade é muito teórica. A academia é muito teórica. É importante, mas não da forma que chegam ...” (E.3, 2017).

De modo geral, a sociedade confere *vênia* ao saber científico. Isso é um fato que está propenso à garantia de certeza na formulação de projetos, por exemplo. Da mesma forma, para o agricultor, é importante o conhecimento técnico, como se observa nesta fala: “Ah... eu falei com a técnica X ela é especialista, ótima em produção B... entende tudo. Daí me deu as dicas que eu precisava” (E.6, 2017).

Ou, na concepção que os bancos universitários podem dar maiores esclarecimentos, vistos que são tomados como fonte do saber,

Tu tens notícias, ou melhor, tu conheces a semente do amendoin preto? Andei conversando por aqui... até com um técnico da Epagri e ninguém me dá notícia. Eu era pequeno ainda quando vi... e depois lá em Canoas tinha um colono que produzia. De repente lá na tua Universidade não descobrem? Deve ter alguma pesquisa elas [Universidades] fuçam tudo (E.11, 2017).

Na mesma perspectiva, porém por intermédio do elo de confiança, em que o agricultor tem com o saber técnico:

Olha falamos com o técnico da Emater... se ele fala que tal produto é bom para a planta e melhora, nós adotamos. É assim... sempre que precisamos vamos ao escritório da Emater... é montagem de um projeto, informações sobre feiras... coisas que nos interessam nós vamos lá e conseguimos. Sabe né eles sabem... tem mais informações do que a nossa, nós (E.5, 2017).

Pode-se perceber que o técnico tem o crivo de ser essencial. Nesse caso, a partir da implementação de projetos. Aqui, as relações de interações sociais são formadas sem tensão entre o leigo e o especialista, como se observa a seguir:

Eu acho que eles têm uma participação fundamental [os agricultores], porque tu aprendes diariamente com eles. Às vezes tu aprende uma coisa com eles daí no próximo caso que tu vai lá tu ensina para outro, sabe... assim como eles, entre eles se passam muito conhecimento (E.7, 2017).

Primeiro, é inegável o grau de dependência do agricultor ao saber técnico de acordo com as falas descritas, o que torna categórica também a necessidade da intervenção do Estado com todo o seu aparato na garantia de recursos à assessoria. Contudo a intervenção do Estado ocorre desde que haja técnicos com especificidades requeridas, conforme os problemas apresentados pelos agricultores, ou seja, o Estado não pode ter serviços de assistência técnica em relação à oferta técnica nos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, caso contrário, torna-se imperioso a cooperação das organizações profissionais e/ou organizações não governamentais ou a busca de alternativas mais diretas ao mercado privado de assessoramento.

Porém, ao mesmo tempo em que o conhecimento técnico na área pública, pode incorrer em contratempos. Há contribuições no espaço público de mobilizações em busca de melhoras das condições nos contextos vivenciadas, como se pode constatar na fala abaixo transcrita a seguir:

Nós precisamos da leitura da propriedade do agricultor com GPS. Bueno... não temos no escritório local... daí vamos no escritório do município vizinho e com o apoio do técnico local fizemos o trabalho. Mas, isso demanda tempo, deslocamento de um técnico e um estagiário, perda de uma manhã ou tarde e a disponibilidade do colega de lá que também deixa de atender o seu pessoal de lá. Mas... vamos tentando suprir as dificuldades (E.9, 2017)

Assim como existe a relação de cooperação no espaço da representação oficial, ocorre também entre as associações civis e da representação oficial, como se constata a seguir:

Olha ... fizemos trabalhos juntos... várias vezes precisei de algumas informações que o Centro dispunha e nós não temos... conversei com o técnico de lá... assim tudo numa boa... bem tranquilo, sabe (E.7, 2017).

A segunda perspectiva está na distinção do laureamento do conhecimento do especialista como agente capaz de promover desenvolvimento, quase um salvador da pátria diante das mazelas do Estado. Convém recordar que, das fases vivenciadas no meio rural, a distinção ao especialista não é de todo recomendada, pois as proposituras iniciais de implementação de políticas na Extensão Rural eram de “cima para baixo” ou *top down*. Nesse sentido, pode se evidenciar no projeto de Inovação e Tecnologia e, após, na esteira da Revolução Verde, os pacotes tecnológicos ofertados aos agricultores para ser aplicados em suas produções, nos quais, além das implicações financeiras, havia preços ambientais a serem pagos, que fazia com que o agricultor arcasse os custos com os seus poucos recursos.

Pode-se destacar mais especificamente, na década de 1980, a mobilização do reconhecimento das premissas freirianas para a atividade extensionista, que ultrapassava fronteiras além da América Latina, conforme informação a seguir:

O nosso serviço de extensão rural aqui em Portugal seguiu pela metodologia estudada por Paulo Freire. E isso ocorria na América Latina... foi uma contribuição importante.

A meu ver, a partir da apropriação da tese freiriana, surgem os movimentos transgressivos nos serviços de Ater. Embora houvesse lutas importantes e urgentes no passado, o valor de cidadania foi sendo construído junto ao público que estava à mercê de compreensão e entendimento das agendas públicas.

Ainda na cota da interpretação pessoal, qual seria o ponto de partida do conhecimento técnico? Uma das primeiras análises seria a escola de formação do conhecimento técnico; em seguida, o conformismo a partir da consideração da supremacia do saber técnico, o sentido de propriedade do conhecimento torna-se muito forte. A imposição de orientação delimita um campo de interesses que não preservavam o ponto de partida, o conhecimento do agricultor.

Outra observação está no arbítrio de seguir o conhecimento técnico pelo agricultor, pois se não procedesse assim, não teria o acesso às linhas de crédito. Um claro instrumento de

poder exercido pelo técnico que orienta as tecnologias a serem utilizadas na produção, tornando-se o conhecimento um instrumento de poder. Há diversos fatos que poderiam exemplificar essa transposição do conhecimento como instrumento de poder, mas

O IRGA , uma associação dos arroteiros, de arroz, presta assistência técnica aos seus associados. Promoveu um dia de campo. Na verdade, uma tarde de campo, na qual eu participei e descaradamente, a extensão tá querendo empurrar uma variedade que é o IRGA424RI, para todos os agricultores, é uma variedade desenvolvida por eles e pela BASF, variedade transgênica, da qual eles têm 50% dos royalties do que a BASF recebe. Então ... não é extensão pública e não é uma extensão privada é uma extensão associativista, mas ela é tendenciosa. Eu não consigo imaginar uma extensão privada não sendo tendenciosa para alguma questão... olha esta questão técnica aí... não consigo ver ( E.2, 2017).

Torna-se apropriado diante dessa reflexão trazer a colação as contribuições de Santos sobre a necessidade de “construir a emancipação a partir de uma nova relação entre *o respeito da igualdade e o princípio do reconhecimento da diferença*” (SANTOS, 2007, p. 62 – grifo do autor). Segundo o autor, é importante construir uma teoria em que trabalhe o princípio da igualdade e o princípio da diferença de forma conjunta, porque [...] uma luta pela igualdade tem de ser também uma luta pelo reconhecimento da diferença, porque o importante não é a homogeneização mas as diferenças iguais (SANTOS, 2007, p. 62-3).

Nesse sentido, as intervenções trazidas pelos diagnósticos participativos ao meio rural contribuíram para o reconhecimento do conhecimento do agricultor. A primeira tentativa veio pelo Diagnóstico Rápido de Sistema Rural (DRSR) que consistia, além de outros resultados, “[...] o resultado do crescente reconhecimento por parte dos profissionais, do fato óbvio de que as populações rurais tinham muitos conhecimentos a respeito de muitas das questões que afetavam suas vidas” (CHAMBERS, 1992, p. 16).

Mas esta não era situação ideal, pois ainda tratava-se de uma atividade extrativista, ou seja, “[...] o agente externo ou especialista em desenvolvimento ainda ocupava o centro do palco, era o ator principal”, conforme Chambers, (1992, p. 17). Notadamente, embora em grau de menor proporção, havia a supremacia do conhecimento técnico sobre o conhecimento não técnico, vindo a surgir o Diagnóstico Participativo do Sistema Rural (DPSR). A partir daí, há o reconhecimento que

[...] o conhecimento é articulado e gerado através de formas mais participativas; [...] nos DPSRs, as populações rurais são “donas” de uma parcela maior das informações; e são essas populações que identificam quais devem ser as prioridades. (CHAMBERS, 1992, p. 17).

Há disseminação da metodologia participativa no âmbito do meio rural, principalmente quando se trata dos serviços de Ater. Apesar de existirem serviços de Ater que não aplicam os métodos participativos, é princípio exposto na Pnater, como também a própria postura do agente extensionista que, seja na serra pública ou privada, desenvolve métodos de trabalhos com orientação participativa.

A transição de um modelo a outro não é rápida. Nesses casos, as mudanças não ocorrem de imediato, passam por processos que vão sendo construídos e, naturalmente, a posição do leigo e especialista também se altera na percepção dos serviços de Ater. Conforme constatação dos entrevistados, houve melhoras na postura técnica:

Acho que nos últimos cinco anos se vê a melhora. Eu não sei o quanto o Governo Lula conseguiu incidir aí ... acho que é uma renovação natural, em que os técnicos mais velhos... daquela velha história da extensão rural que nasceu lá em Minas Gerais, se foram e se aposentaram e a nova geração veio, né... um pouco mais refrigerada, mesmo tendo sido formada a ferro e fogo pela revolução verde, mas naturalmente ... eu acho que sim... está muito melhor... os técnicos extensionistas, mais comprometidos (E.8, 2017).

Há ainda, o reconhecimento de intervenção favorável na transição à mudança, a partir do ingresso dos filhos nos bancos escolares, o que melhora as condições educativas, dentro da família.

Tem problema do técnico ainda. Daqueles que trabalham com modelo antigo e são mais conservadores e tal, mas é uma coisa que está mudando até porque os filhos dos agricultores estão tendo muito acesso aos estudos agora... a gente já vai em propriedades que os filhos são técnicos agrícolas ... alguns estão fazendo agronomia ... na feirinha dos orgânicos [encontra-se dois filhos de agricultores feirantes ], os dois estão fazendo agronomia, então isso é uma coisa que está mudando, entende (E.4, 2017).

Nota-se das duas entrevistas, que há registros de mudanças, mas ainda são cautelosos em ter a plenitude de um modelo ideal, porém fica claro que hoje o diálogo não é de oposição, entre o saber do agricultor e o saber do técnico e que a intervenção da representação oficial tem outra roupagem. Se forem trajes velhos em corpos novos ainda estão sobemos. Desse modo, cabe a reflexão: como será que estamos perante as consequências da reforma do Estado?

Para Santos, o Estado nacional, em termos de “mudança social no reformismo desdobrou-se em três estratégias: acumulação. Hegemonia e confiança” (SANTOS, 2008a, p. 343). A partir dessas estratégias, o Estado estabelece garantias:

Através da estratégia de acumulação, o Estado garantiu a estabilidade da produção capitalista. Através das estratégias de hegemonia, o Estado garantiu a lealdade das diferentes classes sociais à gestão estatal das oportunidades e dos riscos e, nessa medida, garantiu a própria estabilidade, tanto enquanto entidade política, como enquanto entidade administrativa. Através das estratégias de confiança, garantiu a estabilidade das expectativas aos cidadãos ameaçados pelos riscos decorrentes das externalidades da acumulação capitalista, e da distanciação das ações técnicas em relação às suas consequências e, portanto, ao contexto imediato das interações humanas (SANTOS, 2008a, p. 343-4).

Os relatos das entrevistas apontam para melhora no sistema de Ater. Além disso, aumentaram os vínculos de confiança entre o agricultor e o Estado e o poder de informação do agricultor. E esses vínculos foram avançando. Em termos de confiança, numa leitura rápida, pode-se argumentar que, enquanto houver continuidade das atividades, a confiança não é dissipada. No entanto, se não houver as políticas de apoio a investimento nas suas produções, termina a confiança. Não se pode esquecer que hoje há mais informação, maior acessibilidade aos sistemas de informações, o que amplia o conhecimento para o debate e discussão sobre as reivindicações e decisões.

A despeito da citação de Santos, podemos considerar pela ótica da trajetória de projetos políticos idealizados via governos, movimentos e organizações agroambientais. No final da década de 1990 e início da década de 2000, por exemplo, no estado do Rio Grande do Sul, o governo estadual traduzia a preocupação com as precariedades das condições da agricultura, principalmente a locais mais inóspitos em que havia mais dificuldade na implementação de políticas e programas governamentais. Muito pelos laços de confiança governo/movimento social/ONGs estabelecidos e identificados pelo mesmo ideal:

na época do governo Olívio.. as organizações , as ONGs estiveram uma ótima relação com o governo Olívio. As ONGs foram contratadas para operacionalizar o chamado Programa Pampa, tá... depois ficou difícil... e agora então... não temos nada (E.4, 2017)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Olívio Dutra era governador do estado do Rio Grande do Sul, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 1999 a 2003.



O aceite dessa parceria com o estado do RS estabelecia-se pela identificação com o projeto político da ONG e da proposta de trabalho do governo. Além disso, havia uma confiança estabelecida entre o interlocutor e a ONG, conforme o relato a seguir:

A gente não queria muito entrar no programa, mas enfim... havia uma história comum ... então a gente articulou este Programa Pampa e a gente chamava todos os entes, né...agentes do Estado: Secretaria da Agricultura, Emater ... e levantava quais eram as demandas da agricultura, né (E.8, 2017)

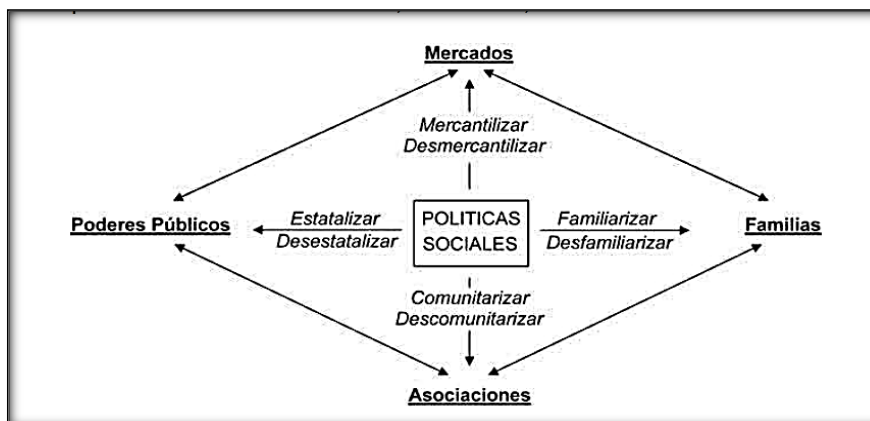
Portanto, não havia cegueira na representação, apenas a valoração de ingressar num programa ou projeto político vinha com a leitura de uma trajetória. Um exercício de reforço de um projeto político idealizado.

### 3.2 A DIMENSÃO DOS ELEMENTOS E CONDICIONANTES NA PNATER, A PARTIR DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A proposta de avaliar as dimensões políticas da política de Ater parte de noções retrabalhadas nas divergências da participação contra hegemônicas, as quais disseminam o debate dos limites ou fronteiras entre “público” e “privado” ou a partir da concepção de “bem público” ou do “valor público”. Nessa configuração, elegem-se como especificidades, a capacidade estatal e os arranjos institucionais complexos que se formam, pois cada política tem suas peculiaridades, como negociações, interesses, diversas organizações, instrumentos legais, entre outros fatos e elementos passíveis de compor espaço e tempo no desenho institucional dos serviços de Ater.

Na figura a seguir (01), pode-se perceber que a dimensão da política pode ter acordos e desacordos em eixos básicos, como mercado, poderes públicos, família e associações que se intercambiam entre si e, certamente, com o conhecimento técnico e não técnico como pano de fundo nessa configuração.

Figura (01). As múltiplas dimensões das políticas públicas



Fonte: Subirats, 2007

O autor considera quatro eixos: mercado, família, associações e poderes públicos e não descarta que cada um deles tenha o seu protagonismo. No entanto, o autor tem como premissa que a política não é neutra, à medida que os efeitos da tomada de decisões, incidem em cada um dos eixos e nos seus respectivos processos. Por isso, é possível ter as duas vias, como “estatizar e desestatizar”. O autor justifica os prefixos em face dos antagonismos possíveis na política. Por isso, o sentido de contrapor-se ao afirmado, caracterizando as múltiplas dimensões de uma política pública (SUBIRATS, 2007).

Ainda cabe observar a visão dual ou de maneira mais simples, a metodologia do “faz e desfaz” apresentada por Subirats. Peculiaridade que está no esforço de entender as várias engenharias que compõem os arranjos institucionais, as quais podem tornar-se contrastes nada lineares. Assim, a análise dos arranjos institucionais vai além da espoliação técnica para uma defesa de elementos mais complexos, é um esforço quando, por exemplo: “[...] se tenta modificar técnicas referentes a crenças como quando se ameaçam as crenças, que, por sua vez determinam técnicas e formas de ação e de comportamento” (FREIRE, 2013, p. 41).

Não é difícil compreender o porquê de tantas inquietações ou incertezas serem perseguidas, ou o porquê de tantas verdades buscadas, uma vez que são complexos os condicionamentos que substantivam a formulação de uma política pública. Por isso, em qualquer caso, os condicionamentos são integrantes na construção de processos no ritmo de cada realidade do sistema mundo.

O mesmo vale para Extensão Rural, em que a dimensão da política perpassa pela mediação dos condicionamentos socioespaciais, de tempo e espaço, com variáveis sociais, políticas e econômica, tanto nos estudos de investigação sobre os modelos de extensão rural como pela radicalização ou politização das ideias. Nesse contexto, há conflitos e interesses

entre técnicos e agricultor e/ou entre entidades públicas e privadas. É plenamente natural, no campo democrático, as relações horizontais ou verticalizadas serem constituídas.

Pode-se perceber o quão próximo está o dimensionamento dos serviços de Ater, conforme a disposição gráfica de Subirats (Fig. 01), com vários eixos de atuação, cujas atividades se abrigam sob o manto do Estado, mas com contrapontos ou orientações divergentes conforme os contextos de espaço e tempo vivenciados.

Nos dias atuais, há orientações em termos de serviços de Ater, como:

Cabe ressaltar também que a extensão rural vem operando com base em um diagnóstico equivocado, que leva as instituições que trabalham nessa área a enfatizar ações de comunicação das tecnologias existentes quando, na realidade, deveriam atuar com um olhar na rentabilidade do novo sistema de produção (ALVES, et al., 2014, p. 73).

Para os autores, as “ações de comunicação das tecnologias”, hoje, são equivocadas, e a propagação de conhecimento tecnologia não deve ser mais o *modus operante* dos serviços de Ater, mas a orientação deve ser no sentido de “rentabilidade” ao agricultor. Para isso, a atenção deve ser redobrada para a “correção das imperfeições no mercado” (ALVES, et al., 14). Alguns estudiosos acusariam de retrocesso, outros aplaudiriam, mas, sem aprofundar nas argumentações dos autores, o que se leva em conta num primeiro momento é a formação do pesquisador, o lugar da produção da fala e para quem ele fala e assim por diante. Em outras palavras, pode-se associar que há arquivos e pastas conforme os contextos e conjunturas políticas, porém convém advertir que muitos, se não a maioria, desses “arquivos ou pastas” desencadeiam processos de reflexão, dimensionando ações futuras.

Um bom exemplo é a dimensão do Estado, em que o fator vinculante dos condicionamentos de espaço e tempo leva à tomada de decisões. Se bem que a capacidade do Estado também pode ser questionada pela relação institucional adotada, como a inclusão de vários atores da sociedade civil, como prestadores de serviços de Ater, os quais são articulados com os programas e planos do Estado. Isso, para alguns, é uma inovação ou uma nova configuração dos serviços de Ater e, para outros, há o entendimento de ser retrocesso nos serviços de Ater, pois retira a capacidade estatal.

Não é novidade falar sobre a dimensão política da política de Ater, pois, ao longo da trajetória dos serviços de Ater, vários são os condicionantes de ordem interna e externa de orientação à intervenção das ações do Estado. Por isso, torna-se indispensável, o entendimento dos condicionantes num arranjo institucional.

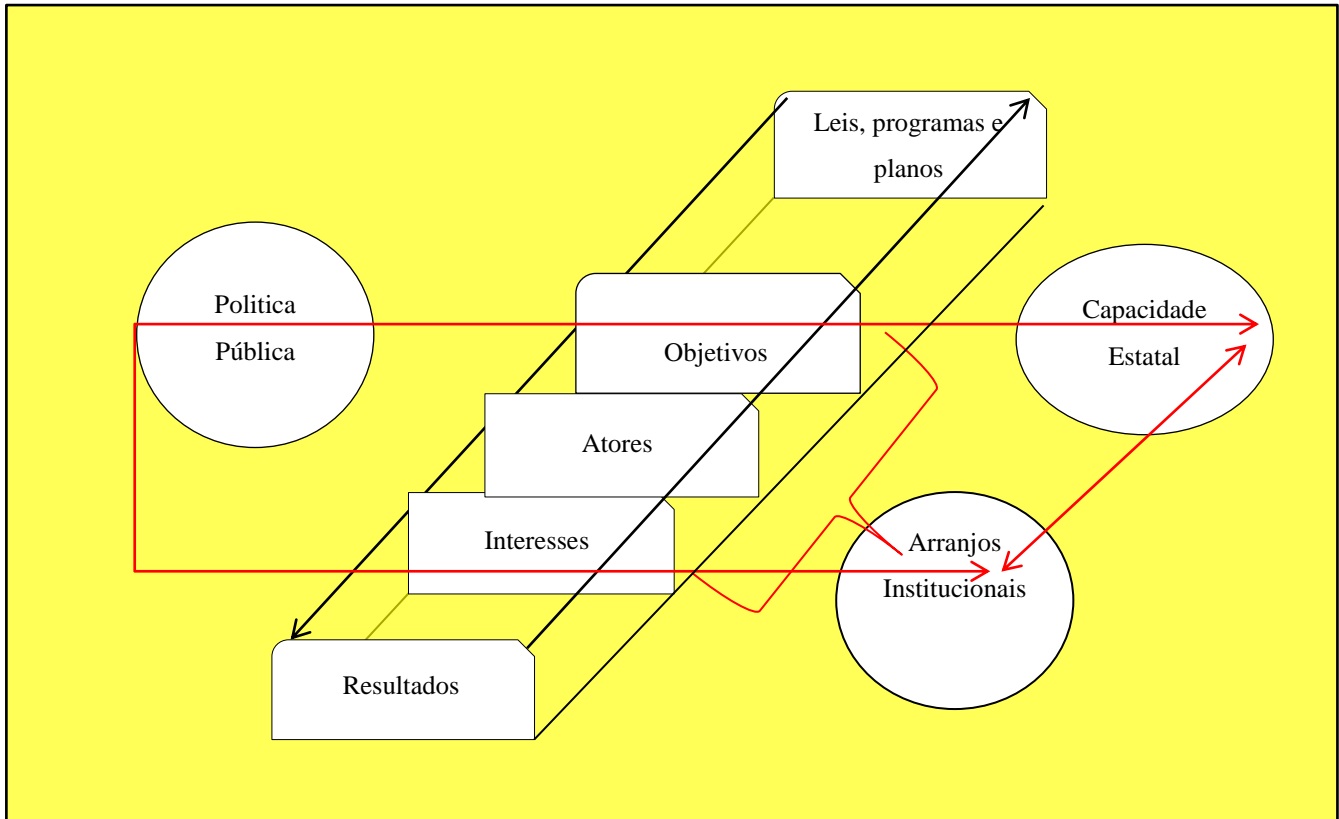
Pode-se compreender como arranjos institucionais “[...] o conjunto de regras, mecanismo e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”, conforme Gomide e Pires (2014, p. 20 – grifo dos autores). A importância do regramento conceitual, segundo os autores, é porque “São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Todavia, a partir do entendimento dos autores poderíamos decodificar conforme a teoria de conjuntos sobre os condicionantes que circundam o arranjo institucional, capacidade estatal e a política pública. Dos três elementos, num processo matemático, pode-se entender que os condicionantes de intersecção são as leis, programas e planos. Desta maneira, a partir do que é comum aos conjuntos, há uma conexão com os interesses e atores, em termos de adoção e/ou implementação de uma política específica. Algo perfeitamente factível até a definição de uma política. Contudo, no contexto preliminar do que sejam interesses comuns - atores e a capacidade estatal – pode não haver convergências. Por quê? Uma das razões está relacionada aos interesses, que não são os mesmos. De um lado, as reivindicações dos atores são suplantadas por valores diversos individuais e coletivos e, por outro, o Estado vem com os valores normativos de prescrição legal ou da superioridade mandamental. Implica, portanto graus maiores de dificuldades a articulação de atores e interesses na implementação da política pública. De sorte que a capacidade do Estado não deriva dos arranjos institucionais fechados, por vezes, são construídos em processos dialógicos ou, por vezes, pode haver uma leitura inversa do dialógico.

Desse modo, a formação de arranjo institucional é a possibilidade de alternativa ao *statuo quo* da ação do Estado. Considerando que cada elemento tem um conjunto de condicionantes, os quais se podem ser chamados de fatores. Esses fatores, quando armados em uma equação matemática, por exemplo, não apresentam como resultado uma equação simples e, sim, composta. Nesta equação, dificilmente os resultados são zero. Logo, cada conjunto destacado – capacidade estatal, política pública e arranjo institucional –, tem a sua complexidade. Metaforicamente, pode-se considerar como gavetas, que têm, cada uma, suas implicações ao abri-la, provocando ações de intervenção positivas ou negativas na implementação de uma política pública. Tal intervenção está revestida de razões construídas, a partir dos elementos dos arranjos institucionais. Com isso, infere-se que os arranjos institucionais têm a função de vincular ou aproximar a reivindicação e o resultado com a

política instituída, a partir da articulação dos interesses, objetivos e atores. As leis, programas e planos são a materialização da política pública.

Figura (02) - Elementos da Composição do Arranjo Institucional



Fonte: elaboração da autora, 2017.

Com a composição gráfica acima (Fig. 02), tem-se a intenção de mostrar a formatação das relações socioinstitucionais estabelecidas durante a implementação de uma política pública. Ainda dentro do campo de possibilidades há os espaços que perpassam entre a reivindicação e os resultados almejados e os realmente alcançados. Seria um equívoco não reconhecer que a capacidade estatal não está vinculada com a política pública formulada e, por consequência, simples ou não os arranjos institucionais são formados como elemento necessário à implementação de uma política. Têm-se dos três elementos alguns fatores comuns, como as leis e os objetivos, contudo os atores e os interesses (governamentais ou não governamentais) são a gramática da complexidade do arranjo institucional. Aqui se associa a ideia do dimensionamento de uma política.

Desta forma, a partir da compreensão do arranjo institucional, cabe pensar sobre as articulações de interesses e objetivos do Estado, das entidades de representação oficial, dos atores da sociedade civil (entidades de representação dos agricultores e das entidades privadas prestadoras de serviços de Ater).

### **3.2.1 A Pnater como emancipação na hierarquia centralizada**

A trajetória da extensão rural, no Brasil, como já demonstrado na síntese do mapeamento realizado, tem vários encontros e desencontros conflitivos e de consensualidade, envolvendo o campo da política, social e econômica, influenciando na convergência dos interesses de atores da sociedade civil no disciplinamento da Pnater, em 2010, por meio de disposição legal já citada, neste estudo.

A elevação da distinção entre o leigo e o especialista é a ideia de demonstrar a articulação e compartilhamento derivado, como consequência desse entendimento de mudanças nos serviços de Ater. Embora não se trate de uma regra, a aproximação do leigo e especialista convergiu para inúmeras caminhadas evidenciadas a partir dos estudos de grupos acadêmicos, técnicos extensionistas, associações de agricultores e movimentos sociais sobre a temática da Extensão Rural no Brasil até a formulação da Pnater (PEIXOTO, 2008, MUSSOI, 2011, BERGAMASCO et al., 2017).

O esforço de reflexão e a integração de vários setores do meio rural com os mesmos objetivos, sempre lembrando que a tendência vivenciada nos anos de 1990, era do chamado Estado mínimo, ou seja, da ideia de “quanto menos Estado melhor”. Os antecedentes históricos confirmam a redução de investimentos financeiros do Governo Federal aos orçamentos das empresas de Ater do setor público, o que gerou uma crise na Ater oficial (BRASIL, 2004, p. 4). Além disso, a ideia do Estado mínimo tornava-se real no contexto internacional.

Contrariamente à conjuntura indicada, a Constituição Federal de 1988 garante a intervenção do Estado como essencial para a sociedade brasileira. As disposições constitucionais sacramentam o Estado como agente de políticas de intervenção em áreas sociais como também de bens de produção. Em 2003, o Governo Lula aposta na intervenção do Estado nos serviços de Ater, ou seja, reforça as garantias constitucionais previstas na Constituição de 1988, selando o pacto de conjuntura dos interesses políticos, sociais e econômicos em torno de uma política de Ater. Houve a vinculação dos problemas apontados

no meio rural e a intencionalidade política para construção participativa da agenda pública sobre os serviços de Ater com o mesmo olhar dos atores envolvidos na Ater. No ano de 2010, foram publicadas, a Lei da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o Pronater, instrumento de orientação à implementação da Pnater, porém já destoante dos debates até então ocorridos (CAPORAL, 2011).

Enfim, destaca-se a descrição dos princípios da Pnater, os quais condicionam e orientam a compreensão da política de extensão rural, conforme descritos a seguir:

Art. 3º São princípios da Pnater:

I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente; II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural; III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública; IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis; V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional (BRASIL, 2010, art. 3º e incisos).

Os princípios descritos guardam a expectativa de harmonizar, integrar e ser instrumentos de garantias de eficácia do ordenamento jurídico prescrito. Assim que desenvolvimento sustentável, gratuidade, acesso e qualidades dos serviços de Ater, adoção de metodologia participativa, adoção da agricultura de base ecológica, equidade nas relações de gênero, raça, geração e etnia e a contribuição à segurança e soberania alimentar e nutricional passam a ser as colunas de sustentação à aplicação das normas e regras nos serviços de Ater.

Logo, infere-se que a Pnater, ao prescrever os princípios, confere os fundamentos de implementação de Ater ao passo que o descumprimento dos princípios ordenados viola, claramente, todo o sistema de Ater considerando que

É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2013, p. 300).

De modo geral, pode-se afirmar que as ações extensionistas no Brasil perseguem a defesa dos seis princípios da Pnater, porquanto a contar desta descrição há previsão de doze

metas ou propósitos previstos no art. 4º da Lei, que são tratadas como objetivos da Pnater<sup>36</sup>. Tais objetivos devem ser cumpridos pelos agentes extensionistas e entidades prestadoras de Ater, representação oficial ou prestadores do setor privado. Da mesma forma, embora possa não se saber o dia de amanhã, por enquanto a Anater tem previsto no § 1º, art. 3º do Decreto nº 8.252/2014, a observância dos princípios estipulados na Pnater.

Pode-se argumentar que os arranjos institucionais justificam a compreensão de uma política pública, a partir da identificação nos espaços de interesses dos elementos que integram a equação de quem coordena o resultado dessa equação. Embora, em apertada síntese, percebe-se que há uma pluralidade de interesses proporcionados pelas ausências ou presenças de políticas seja numa visão macro ou de uma visão mais localizada nas normativas de Ater.

Por outro lado, a maior complexidade dos arranjos institucionais está vinculada à diversidade no “mundo da vida” e à implementação da política e, por consequência, configura-se perante o dimensionamento complexo da política, em mudanças e alterações possíveis e adequadas e outras quase são “cláusulas pétreas”. Nos serviços de Ater, a ordenação legal elege como princípio a “gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural”. Com exceção de qualidade, os demais o mais provável é que o Estado garanta isso. Este é um condicionante estatal, em grau de hierarquia, que não se permite construções de possibilidades e, sim de certeza de recursos aos serviços de Ater.

A partir das entrevistas realizadas, percebe-se o desafio dos agentes extensionistas, na adequação do cotidiano conforme a Lei, a gestão do planejamento e a implementação da política pública associada às atividades de Ater. A possibilidade do “possível” integra o

---

<sup>36</sup>Art. 4º - São objetivos da Pnater: I - promover o desenvolvimento rural sustentável; II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais; III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais; IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários; V - assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas; VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade; VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional; VIII - aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção; IX - apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural; X - promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional; XI - promover a integração da Ater com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e XII - contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro. (BRASIL, 2010, p. 1-2).



processo de conciliação entre os interesses e as necessidades dos beneficiários locais e o que é determinado para implementar. Há entraves como

Muitas vezes existem programas que são criados, mas de vez em quando a gente tem que botar um dentinho na roda... fazer mais quadradinha... então a cada governo é mais renda, mais isso, não sei o quê... quer dizer eles botam um dinheiro lá e jogam, sabe... daí a ponta de baixo ajeita, acomoda... faz as adequações (E.3, 2017).

A afirmação traduz a distância da formulação e implementação da política pública. As atividades determinadas da unidade municipal de Torres Emater-RS-Ascar são orientadas levando em conta como prioridade as reivindicações dos beneficiários da Pnater, como o incentivo ao associativismo aos agricultores, iniciativas de cunho econômico, a partir das vocações regionais e locais, seguindo um planejamento e revisões sobre o planejamento realizado, conforme o relato:

Nós temos o Sisplam. Sistema de registros de nosso planejamento e de nossas atividades, nós temos um planejamento de 4 anos. Temos planejamentos anuais a serem realizados. Nós temos uma avaliação do que foi realizado, a cada ano, a cada final de ano; nós temos uma reprogramação do planejamento e a cada ano nós temos que entregar. Isso vale tanto para os municípios como para o estado. E nós temos que cumprir metas, para que o estado também leve essas metas para o governo (E.3, 2017).

Assim, entre elementos e condicionantes, há configurações que acabam declinando modelos até aqui estatuídos, para uma nova leitura de campos situacionais que margeiam processos provocativos aos condicionantes ainda não reflexionados no campo do público e privado. Reconheço que há delimitações claras, porém difíceis de ser compreendidas, porque metaforicamente, pode-se compreender o público e privado delimitado por ondas, em que a sua formação vem num constante, porém pode quebrar-se e vir até a arrebentação e desmanchar-se suavemente sem repuxo. Ou, a onda quebra-se antes de chegar à margem ou retorna ao mar levando consigo muita areia, ou em outras palavras, um pouco de tudo.

Nessa tentativa de transposição imaginária dos serviços de Ater, apropria-se da ideia da perspectiva da nova configuração dos serviços de Ater a partir de transformações indeléveis, ou seja, levam as margens e retornam ao mar e formam uma nova, onde repousam em outra margem. Logo, o que se vê na margem sobre a natureza dos serviços de Ater: público, privado, privatização de serviços, ou nem um nem outro? A natureza pública e privada encontra-se nos serviços de Ater, pública quando os serviços são financiados por recursos públicos, contudo compete é perceber qual a tendência, ou seja, qual é a onda.

Por essa razão, faz-se, na próxima sessão, uma tentativa de sistematizar as principais discussões sobre público, privado e privatização.

### 3.3 SISTEMATIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS DISCUSSÕES SOBRE PÚBLICO, PRIVADO E PRIVATIZAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS

Na maioria dos países do mundo, a natureza do sistema de extensão é pública, mas os serviços de extensão rural ou assessoria rural podem se apresentar em diferentes modalidades de colaboração, como por meio de contratação de serviços privados, convênios ou subsídios aos serviços privados.

O estudo de Aguirre (2012) mostra que na América Latina, há financiamento ou apoio dos organismos públicos às organizações empresariais, organizações do terceiro setor, além da extensão pública, conforme figura (03) a seguir. Percebe-se, também, que a extensão com fontes de investimento ou apoio público apenas ocorre a agricultores familiares e agricultores de “auto-subsistência”. Agricultores considerados no patamar de médios ou grandes adotam investimentos privados com enfoque para economia de exportação.

Figura (03) – Sistema de Extensão Rural na América Latina

IMPLEMENTACIÓN	Instituciones principales	Fuentes de Financiamiento	Países	Tipo Agricultores	Enfoque Principal
<b>Mayoritariamente Manejado por el Estado</b>	Organismos públicos nacionales o regionales	Completamente financiado por Estado mediante préstamos y recursos fiscales	Brasil Ecuador Nicaragua Argentina Guatemala	Agricultura Familiar	Seguridad Alimentaria Acceso a mercados
<b>Mayoritariamente manejados por el Estado</b>	Organismos públicos y consultores privados	Completamente financiado por Estado mediante préstamos y recursos fiscales	Chile Brasil Guatemala Perú	Agricultura de autosubsistencia	Pobreza rural
<b>Público Privado</b>	Servicios predominante entregados por empresas o consultores privados	Financiado en un alto porcentaje por el Estado	Chile Perú México Guatemala	Agricultura Familiar	Seguridad alimentaria Competitividad
<b>Comercial</b>	Servicios privados con apoyo del Estado o Agencias de Cooperación	Co financiamiento	Chile Brasil Argentina Guatemala	Medianos y Grandes Agricultores	Desarrollo agroexportador

Fonte: AGUIRRE, 2012

De todo modo, configura-se os arranjos institucionais construídos a partir das diretrizes do Estado à extensão que parte da regulação e constituição de políticas e, por vezes, a intervenção do setor público, principalmente na missão de assegurar o serviço para aqueles que pouco ou nada têm. Cristoplos argumenta que os serviços de extensão, público ou privado, merecem o investimento público:

Bens privados incluem conselhos individuais providos para os agricultores comerciais. Os bens públicos envolvem muitas tarefas relacionadas ao gerenciamento de recursos naturais, adaptação às mudanças climáticas e segurança alimentar. Porém, em países, onde o desenvolvimento do setor agrícola é crucial (ou decisivo) para a economia nacional e a produção de alimentos depende de um grande número de pequenos proprietários, há um grande interesse público em fortalecer a extensão (CRISTOPLOS, 2010, p. 3).<sup>37</sup>

Nesse sentido, a dicotomia público-privado desdobra-se em diversas formas de estruturação da extensão rural. Na ótica do setor público, o serviço de extensão se caracteriza por duas modalidades: a desconcentração e a descentralização, dependendo das atribuições ou funções que assumem e o próprio setor privado, que é ajustado ao prisma político e administrativo de cada país.

A diversificação de opções de serviços emerge do protagonismo estatal, a delegação das atividades do setor público às entidades privadas com ou sem fins lucrativos, mantendo o Estado, em alguns momentos, como coordenador e outros, na dispensa do papel indutor do Estado ou das instâncias do governo.

Na década de 1990, surgiu a ideia de grau de pertencimento da sociedade civil nos projetos de reforma do Estado, estendendo as ações, programas e projetos governamentais como também o próprio governo reorientando as suas funções,

A incapacidade dos governos para dispor de recursos para os serviços públicos de extensão levou muitos países em desenvolvimento a diversas reformas do sistema de financiamento e entrega do setor público. A tendência geral é a descentralização, a privatização, a orientação da demanda e a prestação e financiamento de serviços pluralistas (HOFFMANN, 2009, p. 5).<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>Private goods include one-to-one advice provided to commercial farmers. Public goods involve many tasks related to natural resource management, climate change adaptation and food security. However, in countries, where development of the agricultural sector is crucial to the national economy and food production is relies on huge numbers of smallholders, there is a great public interest in strengthening extension.

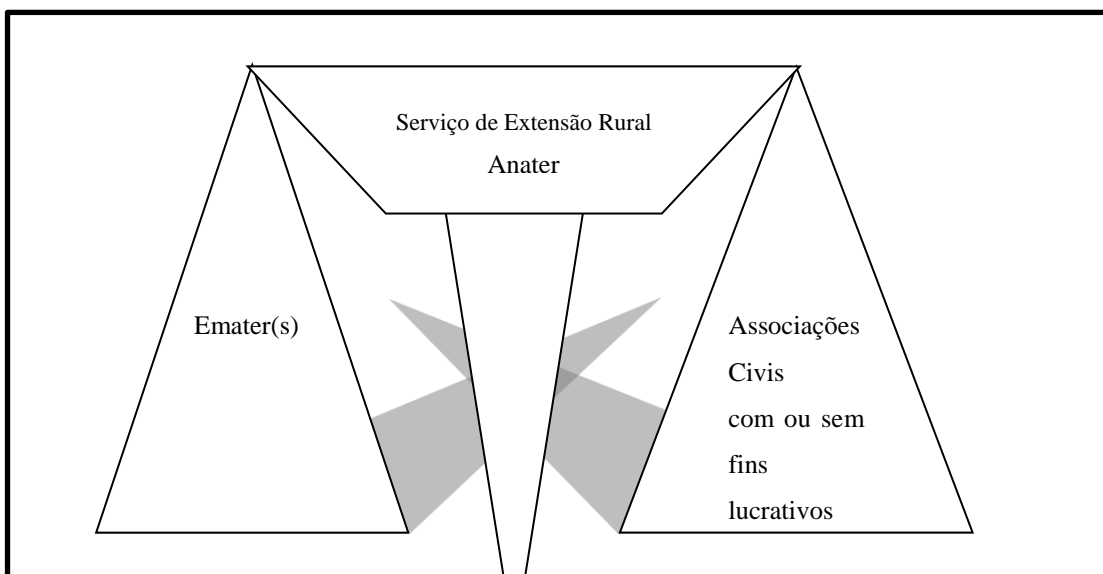
<sup>38</sup>The inability of governments to afford funding for public extension services has led in many developing countries to diverse reforms of the public sector funding and delivery system. The general trend is towards decentralization, privatization, demand orientation, and pluralistic service delivery and funding.

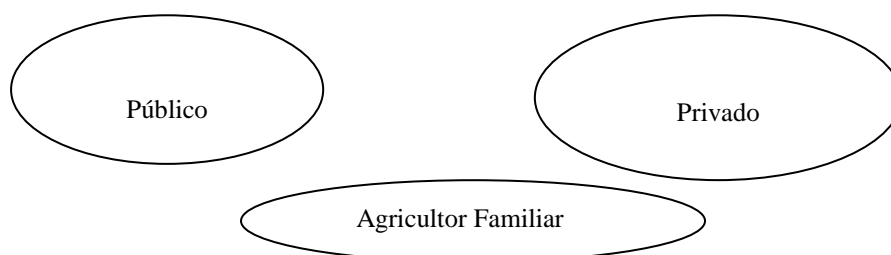
Desta maneira, a incorporação da promoção do pluralismo na extensão, enfatiza múltiplas e diversas parcerias entre os setores público e privado – incluindo parcerias com organizações de agricultores e o setor privado empresarial e a descentralização dos serviços. Autores como Birner et al. (2006) entendem que há benefícios de ter uma extensão rural pluralista, já que há a possibilidade de superar limitações, como a falta de financiamento, debilidade de recursos humanos e ainda pode haver flexibilização para adaptar os serviços às necessidades de setores ou de regiões específicas.

Contrariamente, a defesa de Birner et al., pelo pluralismo na Ater há várias contestações ainda não respondidas ou explicadas, como a coordenação da Ater contra uma possível segmentação; naturalmente, há implicações no sistema de Ater na parte financeira e administrativa e na própria articulação entre oferta e demanda, o controle de qualidade dos serviços entre outros (ALEX; RIVERA, 2004; RIVERA, 2008). Chegando a alguns casos, o sombreamento entre o público e o privado, parafraseando Bauman (2000) “onde o público e o privado se encontram”, mas o serviço de extensão rural está diante de uma balança, conforme a Figura (04), cujo pêndulo dependerá dos modelos, da autonomia, da política intergovernamental, das relações que se formam de acordo com as dinâmicas sociais, econômicas e políticas na sociedade e no Estado.

Assim como a ação dos agricultores familiares de forma organizada em movimentos, como o Movimento dos Pequenos Agricultores (MAP) e o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MST) são importantes, também o são os sindicatos, as federações e confederações e a Confederação de Agricultores Familiares (estrutura sindical de representação dos agricultores familiares e dos trabalhadores rurais). Então, tem-se que o próprio sistema conduz ao beneficiário uma confiabilidade de fechamento de disputas a outro agricultor familiar, ou amenizando as palavras, fechamento de outros participantes no sistema.

Figura (04) – Balança entre público e privado





Fonte: elaboração da autora, 2017 .

Convém lembrar que os serviços de extensão rural, no Brasil, para alguns, são tratados como um exercício de informação, conforme a afirmação dos autores:

Os produtores mais capitalizados, em geral, obtêm informações e conhecimentos de agentes privados – consultores, revendedores de insumos, máquinas e equipamentos ou técnicos de empresas integradoras. De acordo com as necessidades, buscam informações no país ou no exterior (ALVES et al., 2016, p. 65).

Essa questão está cada vez mais peculiar na agricultura, inclusive na agricultura familiar. Alguns agricultores familiares já aderem a uma assistência técnica paga, por não encontrar no sistema público, os serviços, como se observa do seguinte relato:

Vendemos ovos também... daí, neste caso, tive que buscar fora [a assistência], porque na Prefeitura não tinha quem fizesse... a Emater também não.... daí corremos e fizemos... contratamos um médico veterinário para certificar os ovos. Pagamos por fora, senão não poderíamos entregar ovos na merenda escolar (E.4, 2017).

Há duas perspectivas que devem ser consideradas a partir dessa informação. Primeiro, trata-se de agricultor familiar se não consolidado, quase consolidado, como se evidencia, pois não depende somente do serviço público gratuito ofertado. Por outro lado, a partir da convergência de interesses – legais e pessoais -, o agricultor familiar utiliza seus recursos próprios disponíveis para manter o que tem garantido, pois, caso não o faça, perde o acesso, conforme os requisitos legais determinados no Pnae, por exemplo.

Cabe aqui mencionar que o agricultor familiar em Torres não adere com facilidade ao serviço pago, como conta nesta narrativa:

A gente fala: olha cuidado com esses vendedores. A agropecuária, por exemplo, está te oferecendo isso, mas ela quer vender o produto... empurrar os produtos dela. Até outro dia teve um agricultor queria montar uma agroindústria com a aplicação um produto “x”. Daí eu disse: quer aplicar o que eu posso fazer, mas terá problema. E expliquei. Passados alguns dias... ele voltou e perguntei, ele disse que não deu certo. Acho que até eles têm interesse, ainda mais se vai com a proposta de ajudar eles estão com a porteira aberta (E.7, 2017).

De todo modo, o governo federal formula, desenha a política no sentido de transpor os limites de atendimento e das desigualdades. A confluência desses objetivos são o sucesso e a esperança dos beneficiários, pois, dependendo da implementação das políticas, as respostas são a contemplação de um presente com o olhar no futuro. Assim, cabe apenas ao Estado construir e manter o mirante que, por hora, tem-se mantido vigilante nesta lógica, principalmente para agricultores familiares que podem atender as determinações e exigências de implementação das políticas públicas ofertadas ao meio rural.

Mas, a “trotezinho” as relações entre os destinatários da Pnater são reconfiguradas, aqueles que ultrapassaram a linha divisória já estão situados noutra patamar de reivindicações e atendimentos. Cita-se como exemplo os agricultores que são fornecedores da sua produção à merenda escolar, por intermédio da Política Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, assessorados pelo serviço de extensão rural, os quais são incentivados a cultivarem produtos orgânicos. Por um lado, além da meta da superação, tem-se uma vinculação do agricultor as regras do mercado, obrigando o Estado a regular e coordenar as relações no tripé da assessoria, mercado e comercialização do produto. E, por outro, dentro do contexto espaço/tempo a agricultura torna-se cada vez mais especializada e voltada à ideia de comercialização dessa produção. E, por justa razão, esses agricultores acabam necessitando do serviço de extensão rural mais especializado.

Agora, não havendo serviço de assistência técnica em oferta para alguns tipos de atividades, o agricultor busca em entes privados. Assim, os fatos vão ocorrendo e, naturalmente, as necessidades para soluções imediatas, além de dispendiosas, ainda comportam a somatização de fatos como a inércia do sistema público e a falta de alternativas na abrangência de seu campo de atuação. Mas pode-se argumentar que são fatos dentro de um contexto de normalidade na operacionalização do serviço de Ater, cruzando-se com a formatação administrativa pública e privada, a partir das exigências e regulações determinadas. Dessa maneira, antes de nominar as modalidades dos serviços existentes no Brasil, apresentam-se, aqui, as formas de delegações ou transferências de serviços no âmbito do serviço público.

### 3.3.1 Desconcentração

Tanto a descentralização e a desconcentração são termos que têm em comum a transferência de serviços, se ligam do sistema central para pontos periféricos. De certa forma, por vezes, se confundem os dois termos. Assim, de imediato alerta-se para duas características básicas da desconcentração a partir da orientação de Medauar (2010, p. 56):

- a) Pode ocorrer tanto entre órgãos situados num mesmo local como entre órgãos geograficamente distantes;
- b) As atividades distribuídas têm vínculos de hierarquia entre os órgãos envolvidos;

Na compreensão de Medauar:

Existe desconcentração quando atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores, dentro de uma mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica (diferentemente da descentralização, em que se transferem atividades a entes dotados de personalidade jurídica própria [...]) (MEDAUAR, 2010, p. 56).

De certo modo, diante das possibilidades, novos cenários foram se desenhando, conforme a compreensão de Gohn,

O novo século apresentou-nos mudanças nas políticas sociais, desconcentração de várias atividades estatais na área social, aplicação das novas legislações no âmbito federal com a criação de organizações sociais (OSs), organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip's) e programas em parceria público-privado (PPP), entre outras alterações de ordem institucional. Ocorreram a desativação da atuação direta do Estado na prestação de alguns serviços sociais e a transferência da operacionalização desses serviços para o setor privado sem fins lucrativos. Isso tudo contribuiu para a reconfiguração do cenário do associativismo civil brasileiro, gerando a criação de espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil (GOHN, 2014, p. 80).

De todo modo, cabe mencionar que a descentralização pode tomar o rumo da desconcentração. Partindo da premissa que a delegação dos serviços limite as atribuições distribuídas e dentro do mesmo nível de governo, às unidades administrativas regionais ou locais, para as escolas ou para instituições privadas ou comunitárias. Também é possível, no mesmo processo de organização, coexistir a descentralização e a desconcentração.

### 3.3.2 Descentralização

A descentralização pode ser compreendida em dois campos: político e administrativo. De modo geral, na ótica política, muito se liga o tema ao discurso democrático de participação, sociedade civil, cidadania enfim, são vários os propósitos movidos por dependência das exigências ou foco escolhidos ou determinados. A questão aparente que se apresenta é a seguinte: menos Estado, menos burocracia, mais abertura para a sociedade com a inclusão de novos atores. Tais fatos foram incluídos nas reformas institucionais desencadeadas no final da década de 1980 e estendidos nos anos 1990.

No entanto, o termo “descentralização” tem sentidos não muito precisos, como explica Almeida:

Ele tem sido utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução do escopo do governo federal em decorrência: a) do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais; b) da transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal; ou c) da passagem de atribuições da área governamental para o setor privado (ALMEIDA, 1995, p. 2).

Para Almeida, a descentralização pode resultar na criação de novos âmbitos de ação ou na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios (1995, p. 2).

Em consonância com a autora citada, tem-se a seguinte argumentação:

Na verdade, o formato de descentralização adotado no Brasil manteve a autonomia política dos governos municipais, restringindo significativamente sua autonomia para tomar decisões sobre o exercício das políticas que lhe são atribuídas (ARRETICHE et al., 2011, p. 34).

A descentralização dimensiona a visão de oportunidades e iniciativas no sentido de inovação e ainda, simultaneamente, a participação estabelece um trabalho interdisciplinar, pois duas ou mais organizações trabalham com o mesmo tema. Subiarts alerta para os dois problemas na descentralização dos serviços no contexto da gestão pública:

Se descentralizarmos nós geramos dois problemas. A descentralização significa aumentar a desigualdade também de territórios, porque os territórios não são iguais. Temos que descentralizar a redistribuição, controle, avaliação e temos que ser, às vezes, redundante. Em outras palavras, existem várias administrações que lidam com o mesmo. Se for descentralizada, aparentemente pode-se perder o controle, mas



o que se precisa fazer é buscar formas de controle distintos (SUBIRATS, 2007, p. 16)<sup>39</sup>.

Para Peixoto, o sistema de Ater a partir dos meados dos anos 1970 “[...] já nasceu descentralizado no âmbito dos estados pela constituição de empresas estaduais de Ater (as empresas de assistência técnica e extensão rural – Ematers), embora cofinanciadas pelo governo federal” (PEIXOTO, 2014, p. 897). No entanto, Peixoto relata que,

Em muitos estados, a responsabilidade pela manutenção dos escritórios locais das Ematers (aluguel, água, energia, telefones e até combustível para os veículos) passou as prefeituras. O resultado foi que, em muitos casos, por falta de interesse político de prefeitos, os escritórios locais foram fechados ou os técnicos foram pressionados a atender produtores que apoiavam os governantes locais, com efeitos negativos evidentes para o resultado do trabalho (PEIXOTO, 2014, p. 897-98).

Nesse sentido, as desigualdades alertadas por Subirats ficam evidenciado nas arguições de Peixoto, pois nem todos os estados assumiram a responsabilidade de manter os escritórios locais das Ematers, dependendo dos recursos das prefeituras municipais como serem responsáveis pela infraestrutura local. Além disso, há diferenças de atendimento e interesse político na implementação dos serviços de Ater.

De qualquer modo, a concepção de descentralização na extensão rural está vinculada à conceituação e implicações da organização administrativa. Sendo assim, Di Pietro afirma que:

a descentralização administrativa supõe a transferência de uma atividade própria da Administração Pública ou, mais especificamente, de um serviço público, definido como **“toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”** (DI PIETRO, 2009, p. 44 – grifo da autora).

Outra compreensão da significação da descentralização administrativa:

[...] significa a transferência de poderes de decisão em matérias específicas a entes dotados de personalidade jurídica própria. Tais entes realizam, em nome próprio, atividades que, em princípio, têm as mesmas características e os mesmos efeitos das atividades administrativas estatais. A descentralização administrativa implica, assim, a transferência de atividade decisória e não meramente administrativa (MEDAUAR, 2010, p. 63).

---

<sup>39</sup> Descentralizar quiere decir, aumentar la desigualdad también de territorios, porque los territorios no son iguales. Tenemos que descentralizar redistribuyendo, controlando, evaluando y hemos de ser, a veces, redundantes. Es decir que haya varias administraciones que se ocupen de lo mismo. Si se descentraliza, aparentemente se puede perder el control, pero lo que hay que hacer es buscar formas de control distintas.

Embora possa haver divergências no sentido dado pelas autoras, a base nuclear é a mesma, ou seja, atividades ou tarefas públicas podem ser distribuídas conforme o princípio da subsidiariedade. O Estado mantém o monopólio de serviços, como segurança, justiça entre outros e serviços cuja execução não é recomendada a particulares. Por outro lado, serviços considerados sociais e econômicos de forma supletiva podem ser exercidos pela iniciativa privada (DI PIETRO, 2009, p. 37-38)<sup>40</sup>.

Nesse sentido, Christoplos (2010) compreende que há necessidade de compartilhar a sustentabilidade da extensão, mas com o apoio financeiro do governo central.

A descentralização deve incluir clareza em relação às necessidades e objetivos e uma liderança forte para garantir que a eficácia e a sustentabilidade da extensão também sejam reconhecidas como uma responsabilidade local, embora com frequência com o apoio financeiro do governo central (CHRISTOPLOS, 2010, p. 14)<sup>41</sup>.

Logo, a primazia da iniciativa privada tem certa relevância, inclusive com regime de liderança para garantia da descentralização, mas, por consequência, há um recuo da intervenção estatal que acelera a instituição de parcerias público/privado. Entre as tendências que decorrem da subsidiariedade do Estado está a diminuição do seu tamanho, ou seja, em face ao processo de privatização implantado, o interesse público passa a não ser exclusivo do Estado.

### 3.3.3 Público e privado

A dicotomia público e privado, aparentemente, se posta numa divisão tranquila de espaço, interesses e vontades das disciplinas de direito público e direito privado, mas também das ciências sociais. Todavia, as contemporizações de tempo e espaço circulam, ora referenciando um campo ora noutro. Há, ainda, aqueles que conjugam público e privado de

---

<sup>40</sup> Convém esclarecer o sentido de Estado Subsidiário e Estado Mínimo: [...] neste, o Estado só exercia as atividades essenciais, deixando tudo o mais para a iniciativa privada, dentro da ideia de liberdade individual que era inerente ao período do Estado Liberal; naquele, o Estado exerce as atividades essenciais, típicas do Poder Público, e também as atividades sociais e econômicas que o particular não consiga desempenhar a contento no regime da livre iniciativa e livre competição (DI PIETRO, 2009, p. 20).

<sup>41</sup> Decentralization must include clarity regarding needs and objectives and strong leadership to make sure that the effectiveness and sustainability of extension is also recognized as a local responsibility, albeit often with financial support from central government.

forma híbrida, manifestando a existência do “quase público” dependendo das circunstâncias analisadas.

Do mesmo modo, a posição dicotômica, público e privado se sustenta mutuamente, pois a existência de um depende do outro. São jogos de “pingue-pongue” em que cada lance pode ocasionar consequências. Enquanto, cada um permanecer no seu lado tem-se o equilíbrio, cada um com as suas características. Agora, na oscilação do jogo, é provável que se conjugue ou adjective os lados de forma distinta, pois respondem com lógicas diferentes. Portanto, convém apresentar os contextos dessas “lógicas diferentes”.

Enfim, existem interpretações moldadas pela distinção do sujeito e o objeto de estudo apresentado, mas principalmente, da separação sociedade e Estado.

Autores, como Bauman (2000) e Arendt (2009), também realizam reflexões sobre público e privado. Arendt desenvolve o trabalho no sentido de esfera pública e esfera privada, cuja extinção da diferença entre público e privado vem com a era moderna aparecendo na esfera social. Já Bauman compreende a dicotomia público/privado pela proposta de “projeto de autonomia”, com dois aspectos a serem considerados:

[...] a sociedade, para ser independente, precisa de indivíduos independentes e estes só podem ser livres numa sociedade autônoma. O que lança dúvida sobre a preocupação da teoria política em geral – e da teoria da democracia em particular – com a *separação* ente os domínios público e privado e sua *independência mútua*. É antes a *ligação*, a *dependência* mútua, a *comunicação* entre os dois setores que deve estar no centro das teorias (BAUMAN, 2000, p. 92 – grifo do autor).

Na sequência, Bauman alerta “A fronteira entre o público e o privado que essas teorias se ocupam tanto em delinear deve ser vista mais como uma *interface* do que algo de fronteiras estritamente vigiadas entre Estados [...]” (2009, p. 92 – grifo do autor).

Para Kelsen, deve-se interpretar a diferenciação entre direito público e privado de forma relativa, pois a “Teoria Pura do Direito relativiza a oposição” haja vista algumas semelhanças como: a) em qualquer dos direitos (privado ou público) há uma vontade do Estado; b) em ambos há individualização de uma norma geral; c) em termos de negócio jurídico privado também os atos públicos são os mesmos que aparecem; e, por fim, d) a criação do Direito apresenta diferenças nos dois métodos (KELSEN, 1979).

Segundo Kelsen,

[...] a absolutização do contraste entre Direito público e privado cria também a impressão de que só o domínio do Direito Público, ou seja, sobretudo, o Direito

Constitucional e administrativo, seria o sector de dominação política e que esta estaria excluída do Direito privado (KELSEN, 1979, p. 382).

Para Violin, público e privado, na antiguidade, apresentavam uma dualidade nas características, entretanto com a entrada do Estado Social “fez com que elementos que anteriormente eram privados passassem para a esfera pública, acarretando uma junção de aspectos das duas esferas, submergindo a *esfera social* (VIOLIN, 2010 p. 185 – grifo do autor).

Assim, a distinção do ideário da dicotomia público/privado é bastante complexa, pois os termos de uma dicotomia podem ser independentes, mas, ao mesmo tempo, podem ser interdependentes ou condicionantes entre si, “se reclamam um a outro continuamente”, pois “na linguagem comum, o interesse público determina-se imediatamente em relação e em contraste com o interesse privado e vice-versa” e da mesma forma na linguagem jurídica (BOBBIO, 2010, p. 14).

Ainda que haja diversas perspectivas para a distinção entre público e privado, Bobbio assim compreende a questão:

[...] a dicotomia clássica entre direito privado e direito público reflete a situação de um grupo social no qual já ocorreu a diferenciação entre aquilo que pertence ao grupo enquanto tal, à coletividade, e aquilo que pertence aos membros singulares; ou mais em geral entre a sociedade global e eventuais grupos menores (como família), ou ainda entre um poder central superior e os poderes periféricos inferiores que com relação àquele, gozam de uma autonomia apenas relativa, quando dele não dependem totalmente (BOBBIO, 2010, p. 14-15).

Dessa maneira, embora a dicotomia se justifique pelo princípio secular da supremacia do direito público sobre o direito privado, a partir desta transcorre o debate e a inserção de novos questionamentos por meio do direito, pois, na posição de ordenador das relações sociais, há compreensão da existência de outras dicotomias “tradicionais e relevantes nas ciências sociais”, como sociedades iguais e sociedades desiguais, do negócio jurídico (lei/contrato) e a justiça comutativa e distributiva. Dicotomias ancoradas no debate entre público/privado, dentro da visão em que o Estado tem a supremacia na relação governo x governado (BOBBIO, 2010).

Outra percepção é a necessidade de ressignificação do que é público e do que é privado, porque “[...] o privado aqui é um privado orientado pelo interesse capitalista e o estatal ou público é o estatal-público desse privado, talvez rival, porém não é antagonista. Em

ambos enfoques, é a mesma razão instrumental que se mordem o rabo” (QUIJANO, 2014, p. 715).<sup>42</sup>

Nessa ótica, pode-se decodificar da seguinte maneira: há um privado que o foco está nas vertentes e orientações dos interesses capitalistas e há um público ou estatal que é o público-estatal do privado, ou seja, existe o privado que tem a leitura de público-estatal, mas que há um cabo de guerra que cada um puxa com veemência para o seu lado, porém não são divergentes ou contraditórios. Por isso, na visão de Quijano, é o estatal público desse privado que impõe limites ao privado capitalista.

O privado capitalista ou geralmente o privado mercantil, implica em interesses opostos aos do conjunto da sociedade, de modo que não pode ser compatível com a equidade, a solidariedade, a liberdade ou uma democracia que está constituída desses elementos, senão até o limite do interesse privado. O estatal ou o público deste privado são, exatamente, a expressão desta limitada compatibilidade: emerge e se impõe, precisamente, quando a última lógica da dominação está em perigo (QUIJANO, 2014, p. 717).<sup>43</sup>

Está se tornando recorrente nas práticas de extensão rural a constituição de entidades associativas vinculadas a uma temática específica, grupo determinado e relação entrelaçada à política de desenvolvimento elegida como alternativa de desenvolvimento. As entidades associativas dos agricultores ou vinculadas a temáticas ambientais são passíveis de ser classificadas na ordem oferecida por Quijano, ou seja, um privado que tem o limite o público ou estatal. Entre as razões está o exercício das práticas públicas, entre os limites está a obediência das regras do direito público na prestação de serviços de Ater.

Por outro lado, retomando a delegação dos serviços de Ater a entidades ou organizações privadas, o sentido de processo de decisões autônomas fica prejudicado, pois as ações interventivas do Estado seguem o modelo conforme a oferta de políticas determinadas “de cima para baixo”. Com isso, as associações criadas não são “nem sujeito e nem objeto”, mas viram massas. Na orientação em que as “massas não se expressam, são sondadas. Elas

---

<sup>42</sup>Lo privado allí es lo privado moldeado por el interés capitalista. Lo estatal o público es lo estatal-público de ese privado, su rival quizás, pero no su antagonista. En ambos enfoques, es la misma razón instrumental la que se muerde la cola.

<sup>43</sup>Lo privado capitalista, o más generalmente lo privado mercantil, implica un interés opuesto a los del conjunto de la sociedad, de modo que no puede ser compatible con la equidad, la solidaridad, la libertad o una democracia que esté constituída de esos elementos, sino hasta el límite del interés privado. Lo estatal o lo público de ese privado son, exactamente, la expresión de esa limitada compatibilidad: emerge y se impone, precisamente, cuando la lógica última de la dominación está en peligro.

não se refletem, são testadas” (BAUDRILLARD, 2004, p. 22). Assim, ingressa-se no campo da simulação prevista por Baudrillard.

[...] estamos na lógica da simulação, que já nada tem a ver com a lógica dos fatos e uma ordem das razões. Simulação é caracterizada pela precessão do modelo, de todos modelos ao redor do mero fato – o modelo vem primeiro e a circulação orbital constitui o genuíno campo magnético dos eventos. Os fatos não têm mais uma trajetória própria, nascem da intersecção de modelos ao mesmo tempo. Esta antecipação, esta precessão, este curto-circuito, esta confusão do fato com o seu modelo, é sempre ela que dá lugar a todas as interpretações possíveis, mesmo as mais contraditórias – todas verdadeiras, no sentido em que a sua verdade é a de se trocarem, à semelhança dos modelos dos quais procedem, num ciclo generalizado (BAUDRILLARD, 1991, p. 26).

O relato abaixo colabora com a afirmação de Baudrillard:

Os caras não querem nem saber... vamos dizer assim... oh a Emater faz um planejamento, certo. Tá, ok! Se faz os estudos, observa as necessidades, os pedidos... enfim... e aí manda-se ... do mesmo modo outro escritório e assim por diante ... Bom ... vai ter ... vamos poder fazer? Não sei! Por quê? Porque depende o que tem lá em cima ... o nosso estado quebrado... então... Ah lá tem um projeto assim, assim... se encaixo ou se pode encaixar o nosso pedido... vem o dinheiro... e daí fizemos (E.10, 2017).

Portanto, com o intermédio das políticas públicas, pode surgir a conotação de ser um modelo em que adequa o fato ou espera que o fato se torne visível na composição de um problema público para que, posteriormente, seja instituído o modelo. Diante de uma conjuntura, em que os serviços de Ater são tratados por organização não estatal como públicos, existe o comprometimento com as reivindicações e necessidades do agricultor familiar. Além disso, a prestação de serviços de Ater é financiada com os recursos advindos do Estado em grande parte, ou seja, recursos públicos. Isso por si só desperta questões, como: os recursos são públicos, portanto, qual é o questionamento ou quais são os questionamentos? As organizações não estatais, não formulam as políticas, não subsidiam o serviço, a seleção do serviço é conforme a Chamada pública, quem dita as regras é o governo e as entidades cumprem, por que se está questionando? O financiamento das atividades de Ater pode ser público ou privado. Nesse sentido, penso que não há controvérsia. Mas, e a implementação dos serviços de Ater, não está sendo analisada? Quais são as aspirações que não estão refletidas nesses modelos (políticas públicas) ou todos estão representados no modelo instituído?

Admite-se estar diante da imagem que forja o campo participativo, simula a participação de atores da sociedade civil gerando “modelos de um real sem origem e nem realidade: hiper-real” (BAUDRILLARD, 1991, p. 8). Ou seja, há uma ausência. De outro

lado, dissimula a gestão pública na situação paradoxal de democratização de seus atos entre emancipação e regulação.

Entende-se que caberia a compreensão da natureza do processo que simula e dissimula a participação dos atores da sociedade civil como prática efetiva, sem a percepção dessas novas realidades, tornando-as ausentes do jogo dos espelhos e, por conseguinte, produzindo a “não existência” prevista por Santos (2008). Para o autor, entre as lógicas de produção de não existência, há “a lógica da escala dominante”, que ocorre quando “as entidades ou realidades definidas como particulares ou locais são aprisionadas em escalas que as incapacitam de serem alternativas credíveis ao que existe de modo universal ou global” (SANTOS, 2008, p. 788).

### 3.3.4 Privatização

O conceito de privatização pode ser encarado na concepção de várias definições. Compartilho com Di Pietro, que entende o conceito de privatização amplo, em aberto:

Trata-se, na realidade, de um **conceito ou de um processo em aberto**, que pode assumir diferentes formas, todas amoldando-se ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e os modos privados de gestão dos serviços públicos (DI PIETRO, 2009, p. 7 – grifo da autora).

A autora segue em suas reflexões, argumentando:

[...] constata-se o surgimento de novas formas de parceria, como os contratos de gestão com as chamadas organizações sociais, os termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) e as parcerias público-privadas. Verifica-se uma privatização de atividades estatais e uma fuga crescente do direito administrativo, com suas fórmulas rígidas tradicionais e a busca do direito privado que, por ser utilizado pela Administração Pública, acaba se mesclando com o direito administrativo, ficando a meio caminho entre o público e o privado (DI PIETRO, 2009, p. 7).

Estaremos testemunhando a extensão privatizada ou a privatização dos serviços de extensão rural? Talvez, o conjunto de confusões que advêm a tais inquietações parta da compreensão do pluralismo institucional constituído, da entrega da extensão às organizações do setor privado, coordenadas pelo Estado até porque conforme Cristoplos (2010, p. 3): “Os

serviços de extensão, por conseguinte, merecem o investimento público junto com o investimento privado.<sup>44</sup>»

Para Connolly (2004), a privatização pode ser um importante componente estratégico, todavia considera necessário diferenciar entre: privatização do serviço de extensão e a privatização de empresas, conforme expõe a seguir:

A privatização das empresas envolve *a cedência total ou substancial própria de controle* operacional do governo para o setor privado, onde a privatização de serviços envolve o desenvolvimento de novas parcerias entre agências governamentais, associações capazes e atores do setor privado e não governamentais (CONNOLLY, 2004, p. 1 – grifo do autor).<sup>45</sup>

Connolly preocupa-se com essa diferenciação, visto que, na reforma de serviços, os governos ficam com a coordenação e responsabilidade total sobre a política de serviço, podendo as partes interessadas – governo, prestadora de serviços do setor privado e não governamentais articularem suas demandas, por meio de contratação de prestação de serviços, financiamentos do setor público ou taxas e acordos de partilhas (CANNOLLY, 2004).

Novamente, volta-se a estruturação e as formas diversificadas da extensão:

A extensão é - conceitualmente e na prática - mais do que costumava ser. Sua função e tarefas são cada vez mais assumidas por várias organizações públicas e privadas. A extensão agora é vista como consistindo em uma gama de serviços que fornecem conhecimento e informação às pessoas rurais para que possam modificar seu comportamento e uso de tecnologias para melhorar seus meios de subsistência (RIVERA; ALEX, 2004, p. 41)<sup>46</sup>

Diante da exposição, identifica-se a extensão rural como um sistema de estruturação pública aberta à participação e trabalhos de interesses e arenas diferenciadas delineadas pelos traços da descentralização, desconcentração e a sutileza do processo de privatização por aproximação da falta de distinção entre público e privado e, sobretudo, pela falta de aportes de recursos públicos ao serviço de extensão rural.

---

<sup>44</sup> Extension services therefore require and deserve public investment along with private investment.

<sup>45</sup>Privatization of enterprises involves the *ceding of total or substantial ownership and operational control* from the government to the private sector where as privatization of services involves the development of *new partnerships and associated capacities* between government agencies and non-governmental and private sector actors.

<sup>46</sup>Extension is - conceptually and in practice - more than it used to be. Its function and tasks are increasingly assumed by multiple public and private organizations. Extension is now seen to consist of a range of services providing knowledge and information to rural people to enable them to modify their behavior and use of technologies to improve their livelihoods.



Se tratarmos o serviço de extensão rural como assistência técnica apenas, necessariamente, os serviços passam pelo setor privado. Seria um viés defensável se fosse apenas um serviço de assessoria técnica e não de extensão rural. Há diferenças conceituais a ser consideradas

[...] o termo extensão rural possa ser conceituado de três formas diferentes: como processo, como instituição e como política. Como processo a extensão rural significaria, num sentido literal, o ato de estender, levar ou transmitir conhecimentos de sua fonte geradora ao receptor final, o público rural. Todavia, como processo, em um sentido amplo e atualmente mais aceito, extensão rural pode ser entendida como um processo educativo de comunicação de conhecimentos de qualquer natureza, sejam conhecimentos técnicos ou não. Neste caso, a extensão rural difere conceitualmente da assistência técnica pelo fato de que esta não tem, necessariamente, um caráter educativo, pois visa somente resolver problemas específicos, pontuais, sem capacitar o produtor rural. E é por ter um caráter educativo que o serviço de extensão rural é, normalmente, desempenhado pelas instituições públicas de Ater, organizações não governamentais, e cooperativas, mas que também prestam assistência técnica (PEIXOTO, 2008, p. 8).

Convém aproximar o alerta de Santos, que acredita que a composição conformista de aceitação do conhecimento técnico mantém o alerta para dois sistemas: “o sistema de desigualdades e o sistema de exclusão” (SANTOS, 2008a). Ou, ainda, pode-se ter a compreensão de que a reivindicação se faz em nome de um socorro emancipatório que pode até ter como pano de fundo, o “desenvolvimento”, mas o que está em jogo é o espaço de produção, espaço este que perpassa pela compreensão de articulações com outros espaços de poder, como a economia, o mercado, as relações internacionais, o próprio Estado (quando tratar de regulamentações jurídicas/políticas), as relações políticas, entre outros.

Por outro lado, há precariedade dos serviços públicos, cuja disponibilidade de recursos físicos e financeiros é fraca, provocando a busca de auxílios entre os setores públicos e no setor privado em face da indisponibilidade de ferramentas necessárias à atividade extensionista na representação oficial. Nota-se, portanto, que as debilidades de ofertas de condições de trabalho obrigam os integrantes da representação oficial a socorrer o setor privado para a implementação de serviços necessários aos beneficiários.

Nesse cenário, pode-se afirmar que o serviço de Ater, ao utilizar-se dos instrumentos, ferramentas do setor privado, ultrapassa a linha do público e, neste caso, privatiza o serviço? Deve-se ter o cuidado ao fazer essa pergunta, pois a porosidade nas relações entre o setor público e o setor privado e vice-versa é perfeitamente natural, ainda mais quando os objetivos se aproximam como se pode constatar a seguir:

Olha estamos todos no mesmo barco. Todos desejam o melhor... vamos dizer assim para os nossos “clientes” se for pelo lado da disputa. Pessoalmente, precisei de algumas informações que o pessoal do Centro sabia... fui lá... falei com o pessoal e tal... a mesma coisa se precisam de algum dado nosso (E.7, 2017).

Eis a indagação: em que medida os serviços de Ater prestados por entidade privada, cuja sustentabilidade financeira da sua organização é de verba pública, é privado? Há um emaranhado de linhas que podem se entrecruzar. A primeira entidade é privada, e pode-se dizer que não há interferência do poder do Estado e do dinheiro público e tampouco o regramento normativo consoante as exigências do poder público. A segunda linha é composta pelas entidades privadas consolidadas no campo de trabalho com agricultor, com foco dirigido em temas conforme os seus objetivos, mas que, para sua sustentabilidade ou existência de suas atividades, participam das chamadas públicas. Diante disso, pergunta-se: qual a situação? Outra linha de indagação, entidades privadas totalmente vinculadas por projetos ou programas públicos, sua sustentabilidade financeira e a existência da entidade dependem dos recursos públicos. Nesse caso, qual a situação? E assim podem-se elencar várias situações com várias consequências.

Pelo recurso público é difícil distinguir o que é público ou privado, pois a Emater-RS-Ascar, conforme o relato a seguir não depende apenas das contribuições ou investimentos públicos. Mas, detalhe, a Emater-RS-Ascar é associação civil de direito privado, por isso também tem a prerrogativa de buscar várias fontes de sustentação das suas atividades, conforme o relato:

É uma organização privada que recebe recursos públicos, mais que busca recursos privados para que se mantenha de outra forma, porque tem uma frota, uma estrutura física, porque tem pessoal que tem que ser pago além da questão só do governo. Então ... vai atrás, entendeu ... como te disse, as outras não se mantêm exatamente por isso, porque elas recebem só daquilo ali, entendeu. Não buscam outras formas. Não são como nós temos 496 escritórios em 500 municípios no RS. Então a nossa capilaridade é monstra, né. Então para montar toda esta estrutura a gente tem que ter recursos de outros meios (E.3, 2017).

É importante ressaltar que o espaço demarcado num território vai além do lugar pelo cotidiano, tanto das prestadoras de serviços públicas ou privadas como dos beneficiários dos serviços de Ater e, principalmente, se for considerado que

O termo extensão rural também pode ser entendido como uma política pública. Neste caso referimo-nos às políticas de extensão rural, traçadas pelos governos

(federal, estaduais ou municipais) ao longo do tempo, através de dispositivos legais ou programáticos, mas que podem ser executadas por organizações públicas e/ou privadas” (PEIXOTO, 2008, p. 9-10).

Assim, a implementação dos serviços de Ater é complexa. O serviço de Ater nas regiões brasileiras divide-se o sistema entre representação pública e organizações e/entidades associativas de âmbito privado. O serviço de Ater tem os seus sombreamentos entre público e privado. Portanto, um balaio de muitas nuances, em que a hierarquia da sombra estabelece a configuração.

Neste contexto, conforme as argumentações expostas, optou-se, para a presente investigação, em realizar a cartografia simbólica, conforme a orientação do Boaventura de Souza Santos (2013) como método de investigação, descrito e caracterizado no capítulo destinado ao percurso metodológico, bem como as respectivas identificações dos atores da sociedade civil, o contexto da realidade encontrada antes e posterior ao exame de qualificação na pesquisa de campo. A cartografia permite recorrer a diferentes instrumentos de representação para a construção de reflexões e compreensão de realidade espacial pesquisada.

#### **4. PERCURSO METODOLÓGICO**

O método de investigação consiste de escolhas do investigador na certeza da melhor técnica para o alcance de resultados desejáveis e encontrados, todavia as escolhas são tributárias de incertezas, haja vista os condicionantes e implicações ao longo da investigação. A pesquisa visa compreender como as ausências e emergências alteram a natureza do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), pós reforma do Aparelho do Estado, na década de 1990, o qual compartilha, a partir da década de 2000, em termos similares à gestão pública, a partilha de serviços públicos no meio rural às associações civis, nomeadamente, os serviços de Ater.

Para que se possa compreender o tema proposto, toma-se, de forma preliminar, a constituição de associações civis sem fins lucrativos para implementar políticas públicas de desenvolvimento rural específicas. No caso, a primeira observação recaiu na inserção de associações civis no município de Torres, estado do Rio Grande do Sul, para acessarem o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), num contexto associativo atuante no município. A derivação do caso é realizada a partir de uma periodização da atuação de três organizações: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Torres, Centro Ecológico,

Emater/Ascar- Torres, em quatro flancos compreendendo o contexto geopolítico da região, a delimitação tempo/espaço dos fatos e elementos cognitivos anteriores e atuais à existência de associações civis, Associação dos Produtores Rurais Familiares da Região de Torres (Aport) e Associação de Base Familiar (Abase).

Na presente pesquisa, consta a seguinte sequência de etapas, com as respectivas associações/instituições investigadas:

1ª. O trabalho do Centro Ecológico/Litoral Norte, centro de pesquisa, formação, assessoria e assistência técnica, é associação civil que assessora e realiza o trabalho na região de Torres, com também tem a aproximação e atividades com agricultores familiares do município de Torres, RS.

2ª. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Torres, fundado em 1962 como representante dos trabalhadores rurais e mediador do acesso às políticas de desenvolvimento aos agricultores familiares filiados ao Sindicato na região de Torres;

3ª. A Emater/Ascar/Torres, associação civil encarregada da assistência técnica e extensão rural pública no município de Torres.

4ª. A Aport e Abase, associações civis, a primeira constituída em 2014 e a segunda, dissidência da Aport, em 2016, cuja finalidade é organizar-se para acessar políticas públicas, uma solidariedade orientada com vista ao Pnae, no município de Torres, RS. Embora as entidades associativas não tenham um maior lastro de existência, o foco será nos impactos sobre quem está do outro lado da linha e as relações invisíveis que podem advir dessa existência associativa no município de Torres.

Para isso, na escolha dos caminhos metodológicos, foram considerados os objetivos da investigação – geral e os específicos –, considerando-se, que a visão e concepção do investigador possam contribuir para uma nova percepção do problema e uma melhor descrição e compreensão do estudo investigado. Nesta pesquisa, adota-se a abordagem descritiva com enfoque qualitativo, a partir da cartografia simbólica, recorrendo-se a procedimentos diferentes e fontes de dados possíveis, como: observação direta, pesquisa em registros, análise da legislação pertinente, estudo de caso na cidade de Torres, RS das associações civis envolvidas e instituições públicas nas atividades de Ater com realização de entrevistas semiestruturadas e análise de documentos e legislação.

#### 4.1 CARTOGRAFIA SIMBÓLICA

A história da cartografia perpassa pela representação de espaços geográficos com elaboração de mapas e cartas, tem-se desde conto infantil de João e Maria delineando o caminho com o pão, com a finalidade de orienta-se até os mais modernos instrumentos de gerenciamento espaciais empregados no reconhecimento, como se pode perceber na explicação de Acselrad

os mapas tinham importante papel na definição da presença do Estado moderno no espaço. Os primeiros mapas de origem estatal tinham a ver com a identificação de rotas, a penetração e a colocação de marcos da existência de riquezas. Outros tipos de mapas serviram para delimitar fronteiras dos Estados e, dentro delas, os limites das propriedades. Alguns mapeamentos serviram à criação de jurisdições administrativas para facilitar o controle estatal sobre o território nacional. Finalmente, um tipo de mapa, o de zoneamento, pretendeu prescrever utilizações para o território (ACSERALD, 2015, p. 9).

De modo geral, a cartografia tem várias finalidades, como a concepção de delimitação de fronteiras, rotas, jurisdição política, administrativa entre outras, sendo transcrita na produção de mapas, simbolizações, projeções respectivas. Dado que cada mapa tem função específica, pode-se afirmar que “os mapas são talvez o objeto cujo desenho está mais estritamente vinculado o uso que se destinar” (SANTOS, 2013, p. 224).

Acselrad e Coli (2008) igualmente destacam a importância do uso da cartografia, com a elaboração de mapas:

[...] por um lado, tornam-se claras as implicações políticas dos mapas, podemos falar, por outro lado, da emergência de políticas cartográficas, em que mapeamentos são eles próprios objeto de ação política. E se ação política diz especificamente respeito à divisão do mundo social, podemos considerar que na política dos mapeamentos estabelece-se uma disputa entre distintas representações do espaço, ou seja, uma disputa cartográfica que se articula às próprias disputas territoriais (ACSELRAD; COLI, 2008, p. 14).

Na defesa da cartografia, Santos afirma que “os mapas são um campo estruturado de intencionalidades uma língua franca que permite a conversa sempre inacabada entre a representação do que somos e a orientação do que buscamos” (SANTOS, 2013, p. 224).

Dessa forma, a cartografia como ferramenta nos oferece uma maneira criativa para pensar cenários possíveis, a partir de diferentes saberes, diferentes problemas, elementos mais significativos pelo olhar da realidade dos atores envolvidos. No sentido que: “deve-se, pois, permitir que sejam a observação e os pormenores inesperados a qualificarem e gerarem uma

teoria, em vez de ser a teoria a limitar o que será observado e considerado relevante” (CHAMBERS, 1995, p. 55).

A partir disso, propõe-se a construção do mapeamento simbólico no espaço das experiências dos agricultores pertencentes ao município de Torres, das associações civis engajadas em processos de desenvolvimento rural na região e órgãos públicos, de como percebem o serviço de extensão rural, visto que:

[...] interesses grupais ou de classe fazem acontecer tudo, mas não explicam nada. E isto porque a explicação nunca explica o que acontece antes o como acontece, ou, outras palavras, porque “o quê” do acontecer só é susceptível de explicação enquanto “como” do acontecer (SANTOS, 2013, p. 223).

Como já mencionado, o espaço associativo da região de Torres e o próprio município de Torres envolvem tramas associativas subjacentes e encontros de base que devem ser reconhecidos em suas implicações anterior e posterior à formação da Aport e Abase, para que se identifiquem os espaços conflitivos, dificuldades, fortalezas, haja vista a heterogeneidade de diferentes problemáticas e valorização de saberes. Na perspectiva apontada por Acelrad (2008):

[...] os mapas podem não só incluir – de forma mais ou menos bem sucedida – os conceitos dos mapeadores da comunidades (com frequência, mulheres) ou das áreas em questão (geralmente, grupos com situação social subalterna), como, também pessoas de fora ou localizadas nas fronteiras (comunidades vizinhas e interligadas) (ACSELRAD; COLI, 2008, p. 37).

Acelrad (2015, p. 14), em suas considerações sobre a cartografia, alerta que “[...] o discurso cartográfico desdobra-se em um fazer territorial, por meio de uma geografia subliminar de valores, de crenças e também de silenciamentos” por isso a cartografia depende de cuidado com “as regras da escala, da projeção e da simbolização”, pois estas, “dirigem-se ao ‘como’ do acontecer” do acesso ao “ ‘o quê’ do acontecer” e são mecanismos que servem tanto para distorcer e representar a realidade (SANTOS, 2013, p.223).

No entanto, essa “distorção da realidade” não é necessariamente a “distorção da verdade, se os mecanismos de distorção forem conhecidos e controlados” (SANTOS, 2013, p.231). Para o autor, essa distorção da realidade, nos mapas, pode ser percebida a partir dos três mecanismos de representação da cartografia: escala, projeção e simbolização, podendo

ser interdependentes, mas “são mecanismos autônomos que envolvem procedimentos distintos e exigem decisões específicas” (SANTOS, 2013, p. 18).

Dessa maneira, a cada mudança de escala há mudança de fenômeno, ou seja, o pesquisador ao trocar a escala troca o fenômeno a ser estudado. Ainda deve-se considerar que quanto maior a escala maior será o grau de pormenorização no mapa (SANTOS, 2013).

Do mesmo modo, a projeção como mecanismo da cartografia, pode ser de diferentes tipos, criando no espaço que é representado fenômenos diferentes, “cada tipo de projeção cria um campo de representação no qual as formas e os graus de distorção têm lugar segundo regras conhecidas e precisas” (SANTOS, 2013, p. 203). E outra observação importante orientada por Santos é que:

[...] todos os mapas têm um centro. Cada período histórico ou tradição cultural seleciona um ponto fixo que funciona como centro dos mapas em uso, um espaço físico ou simbólico a que é atribuída uma posição privilegiada e à volta do qual se dispersam organizadamente os restantes espaços (SANTOS, 2013, p. 204).

Tal afirmação colabora com o entendimento de que é impossível ter mesma exatidão no grau de representação, pois a distribuição de fenômeno a ser estudado não tem a mesma uniformidade dentro do espaço cartografado em que é representado. Considerando que a representação/distorção da realidade é um pressuposto do exercício do poder” (SANTOS, 2013, p. 231).

Adota-se a formulação da cartografia simbólica proposta por Boaventura de Souza Santos como técnica de pesquisa para o presente estudo, porque se acredita na possibilidade de visualização de cenários de ausências e as emergências no serviço de extensão rural, amparada no trabalho de tradução de reconhecimento das inteligibilidades no contexto proposto pela pesquisa.

Neste sentido, entre os mecanismos de representação da cartografia, escolhem-se como configuração as seguintes escalas:

- grande escala os agricultores familiares, porque estão encadeados entre si e todos os atores envolvidos na pesquisa;
- de média escala os serviços de extensão rural por ser um direito e necessidade dos agricultores;
- de pequena escala as atividades das associações civis, haja vista os seus objetivos serem diferenciados.

Em relação à simbologia, buscar-se-á primeiro o autodiagnóstico a partir das zonas de contato, baseado nos quatro flancos do entorno da investigação com a coleta de informações e entrevistas (semiestruturadas) com os representantes da Secretaria de Desenvolvimento e Pesca – Secretaria Municipal de Torres, RS, da Emater-RS-Ascar, do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Torres e do Centro Ecológico, zonas de contato com os(as) agricultores(as) familiares e a Aport e Abase.

Tais conexões se enquadram nas zonas de contato, as quais “são campos sociais onde diferentes mundos da vida normativos, práticas e conhecimentos se encontram, chocam e interagem” (SANTOS, 2008, p. 808). Então, a partir dessas zonas de contatos multiculturais estabelecidas e de contraposição, por estes atores, aprofunda-se o que os une e o que os separa, em que aspectos há conexão e desconexão.

Referindo de outra forma, o sentido da cartografia é buscar as pautas comuns, diferenças e intencionalidades de ações das associações, órgãos públicos e agricultores familiares, conforme significações e reconhecimentos dos envolvidos, identificados nos relatos das entrevistas, arquivos, imagens, folhetos e outros fatos pertinentes à investigação.

Assim, é buscar as ausências e emergências, as quais potencializam a formação do autodiagnóstico e proposição da simbolização da cartografia, na compreensão de que “a simbolização significa o enraizamento e é usado para dar sentido ao mapa que deve ser enraizado nas experiências, no conhecimento prévio daquilo a que é destinado”. (MEDEIROS, 2013, p. 73).

De todo modo, a análise e interpretação do estudo, por sua vez, buscam estabelecer relação com “a diversidade e multiplicidade das práticas sociais e credibilizar esse conjunto por contraposição à credibilidade exclusivista das práticas hegemônicas” (SANTOS, 2008, p. 793). É válido salientar que a aplicação em relação à teorização somente faz sentido se, além de apropriar-se delas e interpretá-las, se conseguir aproximá-las e discuti-las frente à realidade estudada, como também incluir os grupos ou sujeitos sociais envolvidos na pesquisa.

Reflexo dessa constatação apresenta uma realidade local, por intermédio de objetivos específicos, os quais podem ser tomados como uma distorção do objetivo geral, mas que, ao contrário, é mais um mecanismo de projeção, a partir da compreensão de que em cada tipo de projeção da realidade há produção de um centro e uma periferia, cuja perspectiva pode ser vista tanto distorcida como periférica, posto que se concentra no centro do espaço estudado e tem o propósito da observação das margens em relação ao centro, conforme descritos a seguir:



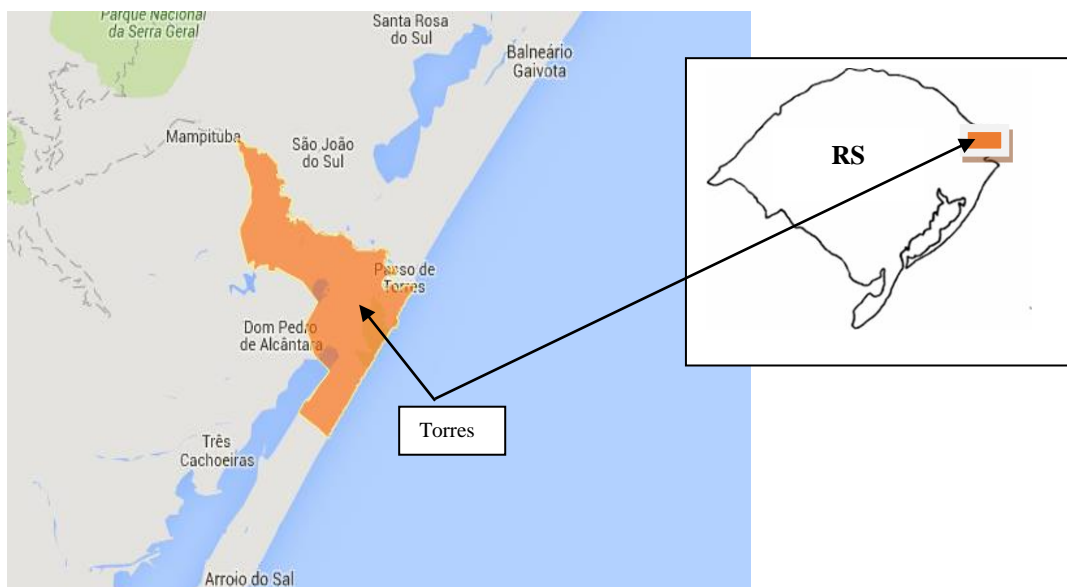
- Descrever a trajetória da Ater, a partir dos impactos das intervenções participativas vivenciadas pelos atores da sociedade civil e os agentes do Estado, na região de Torres;
- Analisar as práticas sociais dos atores da sociedade civil no exercício do serviço de extensão rural, nas realidades existentes na região de Torres;
- Investigar as emergências das estratégias adotadas pelas representações associativas e pelo serviço de extensão rural diante dos conflitos, divergências, consensos e das novas exigências das configurações normativas da Administração Pública;
- Construir uma cartografia simbólica que identifique as pautas comuns, diferenças e intencionalidades das ações dos agricultores e organizações que implementam a extensão rural.

#### **4.1.1 Identificação à Cartografia**

Localização da área de estudo:

O município de Torres está localizado no litoral norte do estado do Rio Grande do Sul e possui 34.646 habitantes. Destes, 33.329 são domiciliados na zona urbana e 1.317 na zona rural. Passou à categoria de município em 21 de maio de 1978. É considerada uma cidade turística estacional, entre visitantes ocasionais e veranistas regulares. Com isso, há estimativa de que o município recebe em torno de 400 mil turistas no período entre dezembro e fevereiro.

Figura (05) – Município de Torres e estado do Rio Grande do Sul



Fonte IBGE/Google, Maps, 2015.

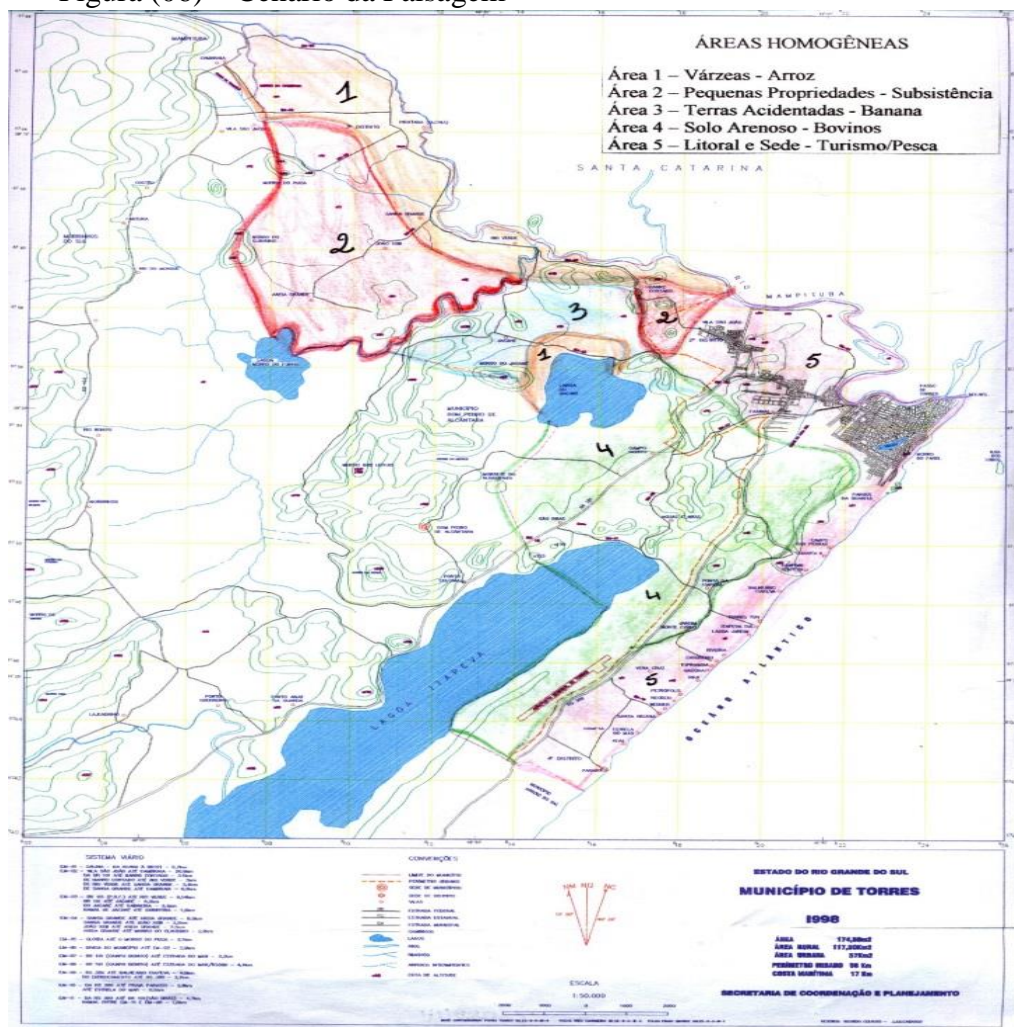
O município dista de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, 197 km, com os seguintes limites: Passo de Torres (SC), ao norte, Arroio do Sal (RS), ao sul, Mampituba, Dom Pedro de Alcântara e Morrinhos do Sul, ao Oeste, e o Oceano Atlântico, ao leste. Existem quatro parques ambientais no município: a Reserva Ecológica da Ilha dos Lobos, pertencente à União e com apenas dois hectares; o Parque Estadual de Torres, com 15 hectares; o Parque Estadual de Itapeva, com mil hectares e o Parque Estadual da Guarita, com 350 hectares. A área do município de Torres está inserida no bioma da Mata Atlântica.

Embora o setor de turismo represente a maior fatia da economia no município, o setor primário representa em torno de 15% com a produção de lavouras temporárias e pastagens. Entre os cultivos agrícolas produzidos estão o arroz, banana, cana-de-açúcar, abacaxi, pimenta, tomate, amendoim, laranja, tangerina, entre outras, além da atividade apícola, com a produção do mel. Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca do município, a preocupação é incentivar a produção de produtos diversificados. Para isso, contam com a parceria da Emater-RS Ascar.

Ainda em termos do contexto rural, as áreas homogêneas no município de Torres são as seguintes: área de arroz, pequenas propriedades de subsistência, terras com produção de banana, área de solo arenoso e a área de turismo e pesca, o litoral como consta no mapa sobre as áreas homogêneas (EMATER-RS-ASCAR, 2016).

#### 4.1.2 Evidências de interesse à Cartografia

Figura (06) – Cenário da Paisagem



Fonte: Emater-RS-Ascar, 2016.

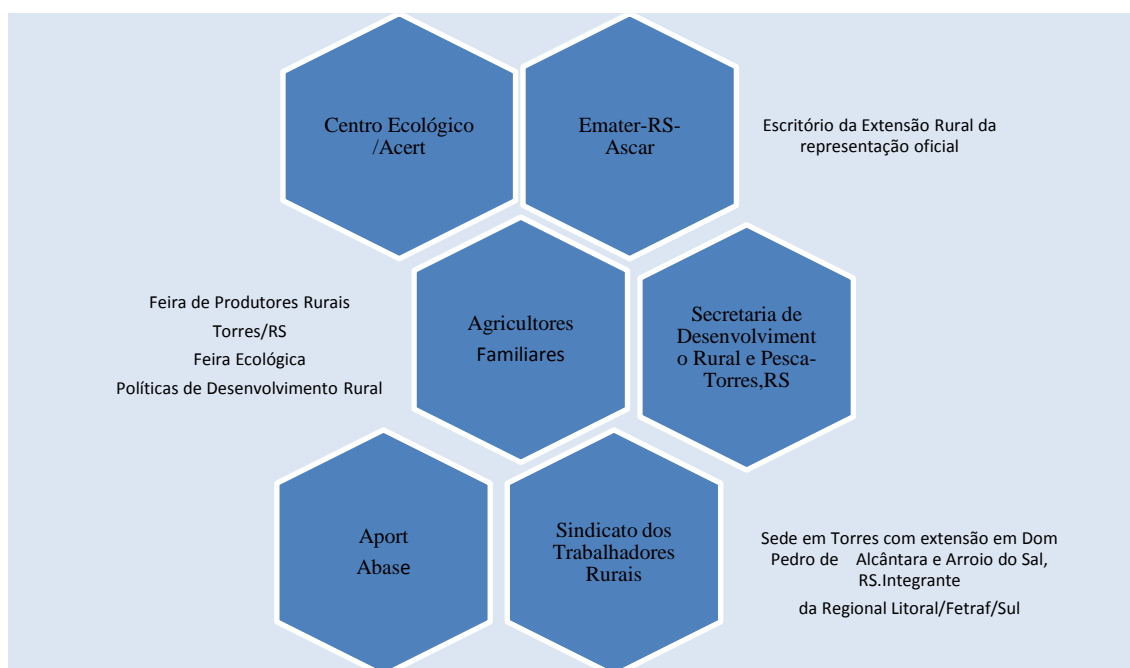
Na região do município de Torres, há um contexto de associações civis coletivas com trabalho e parcerias de interações sociais, econômicas e políticas provocadas pela Igreja Católica – Arquidiocese de Caxias do Sul, na década de 1960, com o propósito de incentivo ao processo de formação de grupos de interação coletiva, na região de Torres. Uma fase que

pode ser assim caracterizada: “A Igreja altera a forma como ela entende a participação. Ela já não pretende incentivar associações ligadas à sua hierarquia e sim incentivar a autonomia dos próprios atores sociais” (AVRITZER, 1997, p. 162-163).

Convém ressaltar que o município de Torres tinha uma delimitação geofísica e composição geopolítica até meados dos anos 1990 com distritos, hoje municípios emancipados, de Mampituba, Arroio do Sal, Dom Pedro de Alcântara, Morrinhos do Sul e Três Cachoeiras.

Apresentam-se as associações civis, órgãos públicos e espaços sociais que circundam no âmbito da pesquisa proposta no município de Torres, conforme figura a seguir:

Figura (07) – Contexto da pesquisa no município de Torres/RS



Fonte: elaboração da autora, 2017.

## 4. 2 PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO

### 4.2.1 Observação direta

Na concepção de Yin (2005), a observação direta auxilia o pesquisador na compreensão do contexto, do entorno (ambiente), ou na compreensão de comportamento,

constituindo uma fonte de evidência em que as observações podem ser formais ou informais em relação às atividades propostas.

Pode-se afirmar que as observações diretas, nesse espaço, contribuíram para a identificação de fatos além da realidade existentes, mas importantes para o contexto da elaboração e validação do pressuposto de trabalho. A intenção é permanecer com fontes informais, embora possa não oferecer segurança à validade das preposições formuladas, mas são importantes como indícios da investigação a ser realizada. Para isso, os registros da pesquisa, (entrevistas) serão gravados em áudio, anotações em caderneta de campo e fotos, quando devidamente autorizadas.

#### **4.2.2 Entrevistas**

A entrevista nas ciências sociais é considerada como instrumento adequado na obtenção das informações acerca do que se está pesquisando e como instrumento para acesso ao ponto de vista dos pesquisados. Para Yin (2005), é uma fonte primordial, mas não deve esquecer-se de confrontá-la com outras fontes. A entrevista permite possibilidades de conexões com variação de escalas e perspectivas que se revelam e outras esquecidas (MENDES, 2003).

Dessa forma, a realização das entrevistas será feita com maleabilidade, mas, ao mesmo tempo, orientando-se pelo roteiro com vistas a limitar vieses que poderiam ocorrer em função da curiosidade e interesse do pesquisador. Empregar-se-á a forma de entrevista semiestruturada, a partir da aplicação de um mesmo eixo norteador – serviço de extensão rural -, aos diferentes entrevistados, na percepção do beneficiário – agricultor familiar, da seguinte forma:

- a) a associação civil da região: Sindicato dos Trabalhadores Rurais e o Centro Ecológico, por intermédio (direção);
- b) o papel da Secretaria de Desenvolvimento e Pesca do município de Torres;
- c) o papel da Emater/Ascar (extensionistas);
- d) o papel da Aport, na ótica do associado;

- e) o papel da Abase na ótica do associado;
- f) a expectativa do agricultor familiar no tempo presente e futuro.

Houve dois momentos de coleta de entrevistas: a fase preliminar, em que foram seis entrevistados e dois observadores, e a constância da pesquisa de campo, etapa em que foram entrevistadas 12 pessoas.

#### **4.2.3 Pesquisa bibliográfica no acervo documental da organização**

Considera-se que, quando possível, as evidências documentais servem como ponto de apoio, ou seja, utilizam-se os documentos somente como evidências da veracidade para informações colhidas no campo empírico ou para derivar hipóteses, comprovadas por meio de outras fontes. Segundo Yin (2005, p. 114), “buscas sistemáticas por documentos relevantes são importantes em qualquer planejamento de coletas de dados”. Nesse sentido, abrange a consulta a documentos do arquivo da instituição (Livro de atas e Estatuto social), como recurso para identificar e compreender fatos relevantes, mas sem tomá-los como verdade absoluta.

#### **4.2.4 Pesquisa de registros em arquivos**

A pesquisa de registros em arquivos engloba a consulta de registros diversos, como legislação, formulários, decisões normativas dos planejamentos das organizações em relação às reivindicações dos agricultores familiares na intenção de obter uma compreensão prévia sobre os assuntos que podem vir a serem tratados nas entrevistas e abordados no trabalho. Outra investigação em registros é o levantamento das organizações e nomes que integraram as entidades pesquisadas. A partir disso, recorre-se, então, para outras fontes de informação, como arquivos digitais, publicações e informativos de entidades e arquivos pessoais de alguns integrantes, na procura do esclarecimento de algumas questões relacionadas à pesquisa.

#### **4.2.5 Aprofundamento dos procedimentos sociológicos (Sociologia das ausências, sociologia da emergência e o trabalho de tradução)**

O Programa Institucional de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) foi instituído em Portaria do ano de 2011, disciplinando cotas de bolsa a serem concedidas às Instituições de Ensino Superior, para oportunizar ao aluno do doutorado a realização de estágio de doutorado no exterior com a devida homologação e aceitação do plano de trabalho entre os orientadores e as instituições envolvidas. O respectivo estágio tem o financiamento da Fundação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que oferta ao bolsista uma ajuda de custo por intermédio da bolsa sanduíche. Esta, uma breve descrição formal do PDSE.

Em particular, compreendo o estágio de doutorado sanduíche como uma oportunidade de ampliação de alianças. Alianças institucionais, mas, sobretudo, alianças das relações no sentido de compreensão e reconhecimento de outras contribuições possíveis, diante do que buscava como aprofundamento teórico à pesquisa, das orientações recebidas, das trocas de saberes, da diversidade que impõe desafios. Posso afirmar que se tem a oportunidade de vivenciais muitas coisas, fatos, teoria, modos de organização (biblioteca, manifestações estudantis entre outras). Mas, não pode negar que muitas coisas, fatos, teoria e modos de organização também existem em nosso país. Nesse sentido, de acordo com Santos (2013), o Sul também ensina. Não chegamos à terra alheia sem preparo. As nossas universidades têm problemas, mas, no meu caso, a formação recebida no Programa de Pós-Graduação de Extensão Rural (PPGExR) da UFSM foi o fomento para aproximação do que buscava em termos teóricos com o auxílio das supervisoras designadas.

Assim, essa troca faz com que o PDSE, seja um processo de aprendizagem altamente relevante, para valorização do que temos e do que possamos ampliar e apropriar-se da vivência acadêmica, do cotidiano e do lugar em que viria a ser realizado o estágio de doutorado. Foi no Centro de Estudos Sociais (CES) na Universidade de Coimbra, na cidade de Coimbra-Portugal, por meio do PDSE/CAPES, no período de abril de 2017 a agosto de 2017. No estágio, o objetivo foi interagir e apropriar-me dos procedimentos sociológicos da sociologia das ausências, sociologia das emergências e o trabalho de tradução desenvolvido por Boaventura de Souza Santos e seu grupo de pesquisa, devidamente reconhecida nas ciências sociais, com a supervisão das Professoras Doutoras Sara Araújo e Silvia Ferreira.

A adoção do referencial teórico insere-se na composição da triangulação do estudo entre: agricultores familiares, associações e extensão rural. A partir da interação das experiências vivenciadas, que incluiu a realização de pesquisa bibliográfica sobre elementos teóricos e metodológicos, participação em eventos acadêmicos, participação das aulas

magistrais de Boaventura de Souza Santos, o convívio com os investigadores dos núcleos de pesquisas e projetos de pesquisa do CES e da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) auxiliou no aprofundamento dos procedimentos sociológicos da tese, sobretudo quanto à metodologia utilizada nesse tipo de estudo, dentro do campo das possibilidades, aproximações e integração às reflexões apresentadas na tese.

Outra oportunidade foi o diálogo com representantes do Ministério da Agricultura de Portugal sobre a extensão rural em Portugal, bem como representantes da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), com sede também na cidade de Coimbra, que congrega entre outras associações, as associações de agricultores e prestam serviços técnico-profissionais aos seus associados. Além disso, o debate em Seminário sobre o estatuto de agricultor familiar em Portugal contribui de forma significativa na obtenção de conhecimento necessários para a realização deste trabalho. Desta maneira, os entrecruzamentos foram acontecendo com a teoria e problematização apresentada na tese.

#### 4.3 SITUAÇÃO-PROBLEMA: DA FASE PRELIMINAR ATÉ A PESQUISA DE CAMPO

A Prefeitura Municipal de Torres, no município de Torres, RS, entre as suas demandas educacionais e sociais, executa em seu município o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)<sup>47</sup>, política de coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (Fnde), que oferece merenda escolar saudável aos estudantes e, por conseguinte, fortalece a agricultura familiar, por meio da aquisição pública de alimentos - produtos orgânicos produzidos pela agricultura familiar em âmbito local. A aquisição dos produtos ocorre pela modalidade de compras públicas, nas quais os fornecedores são os agricultores familiares, de forma individual e em grupos formais e informais. Para isso, todos devem possuir a Declaração de Aptidão (Dap)<sup>48</sup> ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Agricultores Familiares ( Pronaf).

---

<sup>47</sup>Pnae foi implantado em 1955, com a missão de desenvolvimento, aprendizagem, rendimento escolar dos alunos da educação básica, por intermédio da oferta da alimentação escolar nas escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias. Além deste objetivo, o Pnae fortalece a agricultura familiar com a compra direta do agricultor familiar devidamente cadastrado no Conselho Municipal. A ideia é estabelecer um mercado garantido ao agricultor familiar e o fornecimento de uma alimentação saudável a população. A compra institucional é feita por chamada pública, ou seja, não demanda processo licitatório. (BRASIL, 2010).

<sup>48</sup>Dap pode ser física (agricultores familiares ou grupos informais articulados em projetos) e jurídica (grupos formais). Contudo, cabe mencionar que por intermédio do Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, foi instituído o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos



Diante da possibilidade e sob pena da compra dos alimentos destinados à merenda escolar vir de fora do município, ou seja, produtos de produção orgânica dos agricultores familiares de outros municípios da região, nasce, em 2014, no município de Torres, RS com o incentivo e apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Torres duas associações sem fins lucrativos: a Associação dos Produtores Rurais Familiares da Região de Torres (Aport) e a Associação Pró-desenvolvimento Vila São João XXIII (Aprodavinte), com o objetivo de facilitar aos agricultores de Torres ao acesso às políticas públicas, no caso o Pnae.

A motivação segundo informação colhida é a organização dos agricultores, pois conforme os representantes das Associações: “nós estávamos muito desorganizados” (E 2Q,2015), ainda, “o risco de entrar agricultor de fora era muito grande, inclusive já estava entrando agricultor de fora da cidade entregando produtos à merenda escolar” (E 4Q,2015). Outra fala relata que em reunião com o poder público municipal: “a Prefeita e a Secretaria de Desenvolvimento Rural falou que se nós não nos organizássemos e limpássemos as lavouras eles iam chamar agricultores da região que estavam organizados em Associação” (E 5Q, 2015).

Ainda, o poder público municipal concedeu aos agricultores da comunidade rural de Torres e participantes do Pnae, o prazo de 12 meses, para que entregassem produtos orgânicos destinados à merenda escolar no município, obrigando-os, portanto, a limparem as lavouras.

A título de informação observaram-se, de forma ensaística, duas situações com o total de oito entrevistados, sendo que seis são participantes da feira e dois observadores externos. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2015, o ambiente de pesquisa foi a Feira do Produtor Rural, no município de Torres, RS durante dois dias na semana – quarta-feira e sábado. Nessas ocasiões, foram abordadas questões sobre a dinâmica de organização dos agricultores participantes deste ambiente de comercialização. Constatou-se que muitos participantes da feira são integrantes de várias associações de agricultores do município e de outros municípios, como: Dom Pedro de Alcântara, Três Cachoeiras, Mampituba e Terra de Areia, RS. De modo geral, pelas informações colhidas, os agricultores são sindicalizados e muitos participam dos cursos oferecidos pelo Centro Ecológico no município de Dom Pedro de Alcântara, RS e nas suas propriedades. Na feira do produtor, há oferta de produtos orgânicos, já que o público consumidor que frequenta a feira é bastante exigente e busca uma

---

familiares rurais. Ainda o referido Decreto, no seu art. 6º prevê a substituição do Dap pelo Caf “para fins de acesso às ações e às políticas públicas destinadas à UFPA e aos empreendimentos familiares rurais”. A efetivação de tal medida necessita a conclusão da implementação do Caf.

alimentação saudável. Portanto, a produção orgânica é uma forma de produção que confronta a produção de produtos convencionais, realizada por muitos agricultores. Em termos de participação feirante/agricultor pode-se observar que compõe a feira agricultores individuais e grupo de agricultores, organizados em associações, os quais não têm a regularidade de frequência nos dois dias na semana e ainda comerciantes não agricultores.

A Associação dos Produtores Rurais Familiares da Região de Torres (Aport), ela participa nos dois dias da semana, e contava com o número de dois a cinco integrantes estão presentes no seu estande oferecendo os produtos dos associados. Após a dissidência de alguns associados para a Abase, Associação de Base Familiar, ainda é mantida a frequência de dois dias da semana, porém com dois integrantes apenas na banca. Quem comercializa os produtos trazidos pelos associados da Aport são as filhas das associadas. Situação constatada quase um (1) ano depois, novembro de 2016. Há, ainda, dentro do quadro de associados da Aport, alguns membros que, em épocas de alta temporada, entre os meses de dezembro a fevereiro, têm barracas de comercialização de milho verde na praia, por isso apenas mandam os seus produtos para ser comercializados na feira na banca da Aport.

Os contatos com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Torres, no município de Torres, RS foi por intermédio de seus Diretores. A informação foi centralizada na presidência do Sindicato, explicou o motivo do apoio às iniciativas associativas de seus filiados. A ideia de apoio e incentivo à formação de associações por parte de seus filiados “é no intuito que a produção e comercialização dos produtos tenha redução do uso de agrotóxicos, aliás deveria ter mais pesquisas”, segundo o Presidente do Sindicato. Ainda, na sua fala percebe-se a visão de assessoria e assistência técnica que ele entende que os agricultores estão precisando:

A Embrapa poderia muito bem pesquisar e orientar melhor os agricultores. Porque é muito fácil dizer não usa veneno, mas o que vamos usar no lugar do veneno? De repente tem algumas ervas [...] alguma coisa que poderia controlar [...] só que não tem pesquisa. A gente fica fazendo experiência com xixi das vacas com cinza e mil e uma coisa, mas sem resultado. Quem teria que pesquisar seria a Embrapa. Então falta isso [...]

Sobre a Emater/Ascar, o presidente do Sindicato afirma: “A Emater não tem tanta condição [...] está trabalhando recomendando o uso mínimo de agrotóxicos em alguns produtos, além disso para este processo nada mais está fazendo.”

Nesse contexto, menciona-se o trabalho da Associação dos Colonos Ecologistas da Região de Torres (Acert) constituídas desde 1991 com trabalho e parcerias de interações

sociais, econômicas e políticas entre os agricultores ecologistas da região de Torres e inclusive, com trabalho com alguns agricultores no município de Torres.<sup>49</sup> Como peculiaridade, percebeu-se que há agricultores que são integrantes do quadro social tanto na Acert, Aprodavinte, Aport e, sobretudo, no Sindicato. Alguns associados da Acert comercializam seus produtos na Feira do Produtor, aos sábados, onde têm um espaço de comercialização. Outros associados da Acert comercializam os seus produtos na Feira Ecológica.

Percebe-se, claramente, uma relação de poder entre as associações, conforme as informações colhidas sobre as atividades e a relação com o Centro Ecológico, primeiro entendem: “ser trabalhos diferentes que cada entidade realiza o seu trabalho” (Observador externo 2, 2016). Além disso,

O Centro Ecológico não temos um estreito relacionamento [...] eles têm uma linha de conduta de trabalho (E 3Q,2015) Trabalho muito restrito [...] nunca chama a gente [...] uma vez por outra sai um convite [...] talvez pelo Centro trabalhar com grupos pequenos não houve esta aproximação (E 5Q, 2015). Assim: nada contra, mas não dá pra nós. Eu te diria que o Centro Ecológico é mais ligado a outro segmento (Observador externo1, 2015).

Percebe-se, sutilmente, no depoimento, a intenção de tornar invisível o Centro Ecológico. Por isso, o entrevistado desqualifica o trabalho dessa associação. Conforme Santos, “Há produção da não-existência sempre que uma dada entidade é desqualificada e tornada invisível, ininteligível ou descartável de modo irreversível (SANTOS, 2008, p. 787).

A “não-existência” se faz sentir pela própria disputa entre os atores da sociedade civil, pois, cerca de duas quadras (1000m aproximadamente) da Feira do Produtor, que oferece na grande maioria produtos convencionais, ou seja, não orgânicos, há uma feira que comercializa exclusivamente produtos orgânicos, a Feira Ecológica. Os agricultores integrantes dessa feira atuam de forma individual e/ou representados por grupos alguns vinculados à Acert. Outro destaque, é que nem todos os agricultores/ feirantes na Feira Ecológica são residentes de Torres. Entre os expositores, apenas uma família é munícipe da cidade de Torres.

A pressão declarada pelos entrevistados e informantes era sentida, não pela imposição do poder municipal local, mas co-presença dos agricultores da região que produzem produtos

---

<sup>49</sup> A Associação dos Colonos Ecologistas da Região de Torres (Acert), constituída desde 1991, cujo objetivo era o incentivo e a assessoria aos agricultores ecologistas da região de Torres (LUZ, 2012). Foi fundada por 12 famílias de agricultores, no decorrer de suas atividades ampliou o número de associados, chegando a dividir o atendimento dos associados em três núcleos, conforme o tamanho da população das comunidades rurais envolvidas.

orgânicos e que na ordem das prioridades eram e são os segundos da lista. Metaforicamente, uma co-presença visualizada a poucos metros. A assessoria dos agricultores dessa feira é realizada pelo Centro Ecológico (cinco famílias) e Emater-RS-Ascar (uma família). Os produtores têm autorização do poder público municipal de Torres para utilizar o espaço público.

Em termos de extensão rural, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Torres, por meio de seu Presidente afirma que: “tem o escritório municipal da Emater de Torres como parceiro”. O escritório é citado por outro entrevistado: “se precisamos de algum projeto eles fazem [...] vamos lá e pedimos para que nos auxiliem nos projetos que queremos” (E 2Q, 2015). Em relação aos cursos, às metodologias de como trabalhar com os associados, à capacitação dos associados com novas técnicas na sua produção, tanto os entrevistados da Aport e Aprodavinte, informam que têm o aporte de capacitação, por intermédio do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

O trabalho de cunho sócio pedagógico junto aos agricultores filiados ao Sindicato tem a assessoria de uma profissional, consultora do Senar e da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo os entrevistados: “para esses cursos temos direito, por força de sermos sindicalizados” (E 1Q, 2015). Mencionaram, também, que a consultora, em virtude do seu contato mais ampliado tem auxiliado muito na formação de projetos dos agricultores. Um dos exemplos que citaram é a produção de marrecos, que “muitos ali produzem e por impedimentos legais e ambientais não estão conseguindo abater e nem comercializar os marrecos. É um mercado garantido e com alta rentabilidade para o produtor e o ambiente de Torres é propício para isso” (Observador externo 2, 2016).

A participação da Emater-RS-Ascar-Torres, pelas primeiras informações colhidas é referenciada como essencial, entretanto na visão de um escritório de encaminhamentos, as exigências aos agricultores são demasiadamente burocráticas. Tanto o Sindicato como a Aport realizam reuniões e encontros, mas “As reuniões que fizemos eles não participam das nossas e nós não participamos das deles...” (Presidente do Sindicato, 2015).

#### **4.3.1 O contexto da pesquisa de campo**

Na inserção do pesquisador no espaço/tempo da pesquisa, a priori, observam-se as contraposições das primeiras impressões colhidas na fase preliminar de identificação e aproximação com a problematização e os objetivos do estudo que se tenta realizar. Nesse

sentido, o primeiro passo foi verificar se as expectativas lançadas se confirmavam até o exame de qualificação de tese, em agosto de 2015, na Universidade Federal de Santa Maria. Ao longo dos quase 24 meses, houve observações e realização de entrevistas durante o ano de 2016 – julho e novembro. No mês de novembro, houve a participação da reunião do Conselho de Desenvolvimento Rural, o Comder. Em 2017, no mês de fevereiro, encerram-se as entrevistas com os agricultores e agricultoras familiares, técnicos dos serviços de extensão, representantes do poder público municipal, representantes das associações civis e observadores externos<sup>50</sup>. Curiosamente, a maioria das entrevistas realizadas no campo da agricultora familiar foi com as mulheres agricultoras, aliás, é bem marcante a liderança e presença das mulheres agricultoras. Na segunda fase, houve o total de 12 entrevistas, entre técnicos extensionistas, agentes políticos, agricultores e agricultoras familiares, representantes das entidades associativas. Somando-se as duas fases, houve um total de 20 entrevistas.

Chama-se atenção, portanto, que a identificação do entrevistado com a letra “E” seguida do número ordinal acompanhado da letra “Q” e o ano de 2015, corresponde ao período das entrevistas antes do exame de qualificação da tese, e a identificação do entrevistado, com a letra “E” seguida do número ordinal, refere-se às informações coletadas após o processo de qualificação de tese.

Em suma, alguns fatos foram descartados no intuito de delimitar melhor a temática estudada e por entender que, embora interessante desviam-se da meta proposta. No quadro a seguir (08), consta uma síntese de algumas alterações das informações recebidas entre o período que antecede o exame de qualificação e a pesquisa de campo realizada nos meses de novembro de 2016 e janeiro e fevereiro de 2017. Com isso, foi refinado o campo proposto para a pesquisa e alteradas as posições de algumas zonas de contato comentado.

Quadro (08) – Síntese antes da qualificação e pós-qualificação

Percepções	Qualificação (30/08/2015)	Pós-Qualificação (até 10/02/2107)
Problematização secundária	Exigência de formação de associações civis por parte dos Agricultores Familiares para acessarem o Pnae;	Não houve exigência, apenas orientação para que os agricultores se organizassem de forma coletiva, com o objetivo de terem maiores facilidades e oportunidades

<sup>50</sup>Em relação aos observadores externos são técnicos que trabalharam e conhecem algumas experiências em Torres, RS.

		para acessarem políticas públicas, como o Pnae por exemplo.
Associações/Sindicatos	Associações: Aprodavinte, Acert, Afarve e Aport e Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Associações: Aport, Abase, Sindicato e, Centro Ecológico.
Representação Oficial	Emater-RS- Ascar; Secretaria de Desenv. Rural e Pesca	Emater-RS-Ascar e Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca

Fonte: elaboração da autora, 2017.

A síntese realizada no quadro anterior foi feita de acordo com o contexto encontrado, haja vista que a pesquisa de campo, por natureza, é empírica e de maneira gradual a partir das observações, conversas e informações colhidas das inúmeras situações de relações possíveis, contexto em que se realizou uma triagem. A partir dessa triagem, foi possível uma melhor complementação das informações e, possivelmente, o cruzamento com a abordagem teórica proposta, a partir da pesquisa de campo.

## **5. O CENTRO ÀS MARGENS: O MAPEAMENTO DOS SERVIÇOS DE ATER NO MUNICÍPIO DE TORRES**

Os riscos são inevitáveis, ainda mais quando se quer falar de um contexto geral, a partir da particularização de um fato, circunstância ou de situações que possuem semelhanças, mas que não são idênticas. Para muitos, os serviços de Ater têm como definição acadêmica uma educação informal, pautada pelo cuidado de não ser uma “educação bancária” declarada por Paulo Freire (1994). Ou, chegando à composição conceitual, plenamente aceitável, de ser uma política pública voltada ao agricultor familiar. A codificação dessas e outras premissas conceituais dos serviços de Ater no Brasil conjugam várias gramáticas políticas de temporalidades diferentes, cuja trajetória tentou-se demonstrar no capítulo anterior. Por isso, mesmo que, ao longo do tempo, tenha configurações diferenciadas da formação da extensão rural no Brasil convém observar a orientação de Freire, “Não há transição que não implique um ponto de partida, um processo e um ponto de chegada” (FREIRE, 2010, p. 33).

Assim, não desqualificando o passado e tampouco enaltecendo o futuro apresento este capítulo, descrevendo a trajetória dos serviços de extensão rural na cidade de Torres, RS, diante das mudanças e dos serviços desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca, Emater-RS-Ascar – unidade municipal de Torres e o Centro Ecológico como prestador de serviços de Ater na região.

A descrição da trajetória do serviço de extensão rural em Torres faz com que se apresente o ideal de projeto de desenvolvimento rural que os agentes envolvidos buscam para o município, bem como realizar uns contrapontos aliados aos espelhos das situações cotidianas da sociedade torrense, que configuram a composição atual do mundo rural na cidade de Torres. Por outro lado, sempre na ideia de mostrar as fronteiras ao longo dessas trinta décadas de serviço de extensão rural no município.

O município de Torres apresenta muitos contrastes: tem uma população em torno de quase 40.000 residentes, com o predomínio de mulheres na zona urbana e na zona rural há um equilíbrio no número de homens e mulheres. O rendimento domiciliar per capita enquadra-se na sua grande maioria na faixa entre um a dois salários, sendo que o grupo residente está na faixa etária de 15 a 59 anos de idade, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2010. Nessa breve descrição, tenta-se demonstrar que estamos diante de um município, embora tenha seus encantos pela beleza natural que ostenta com seus morros e praias e a frequência de um público mais abastado

economicamente, principalmente, em épocas de veraneio, tem algumas dificuldades que devem ser enfrentadas tanto pelos munícipes como pelo poder público local.

O município de Torres tem os serviços como seu principal fator de investimentos econômicos, seguidos da Administração Pública, indústria, agropecuária e impostos (IBGE, 2010). O predomínio de serviços na cidade de Torres refere-se ao fato de ser uma cidade de polo turístico que enverga nos meses de verão (dezembro a março) um grande aporte de visitantes e, portanto, com crescimento de ofertas dos serviços à população. Todavia, segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca, a agricultura representa em torno de 30% do contexto espaço sociopolítico e econômico do município. Em termos de prestação de serviços de Ater têm-se no município, de forma direta, os serviços da representação oficial Emater-RS-Ascar – unidade municipal de Torres e a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca e, numa primeira análise, as associações da sociedade civil vinculadas aos agricultores familiares (Senar, por exemplo) e Organizações Não Governamentais (ONGs), como o Centro Ecológico/Litoral Norte. Assim, justifica-se a atenção dispendida pelo poder local e demais poderes públicos à agricultura familiar, bem como a análise que se tenta trazer neste estudo.

A proposta metodológica deste estudo é a cartografia simbólica, cuja delimitação das resistências precisa ser mostrada, pois define a configuração dos serviços de Ater. Com isso, iniciar-se-á apresentando as duas instituições que se empenham no assessoramento dos beneficiários da Pnater no município de Torres e, pode-se, mesmo que de forma parcial, anunciar que a representação de Ater é realizada pelo poder público ou quase público.

O poder municipal atende, em especial, os seus munícipes com captação de recursos, implementação e execução de políticas públicas adequadas aos seus planos de governo e reivindicações da sociedade. Não há nada espetacular em tal afirmação, mas convém reafirmar sua função, pois, como projeto de iniciativas de desenvolvimento, aflora demandas ora esquecidas ou ausentes, ora emergentes a uma população específica ou no âmbito de maior abrangência.

Nesse sentido, a invocação de ações governamentais independente da ordem, que pode ser federal, estadual ou municipal, mas é essencial na construção da instrumentalização das políticas públicas formuladas e ofertadas ao meio rural. Não obstante, as dificuldades que permeiam a formulação de uma política, estas são coroadas como políticas de intervenção pública. É uma premissa que confere o início do percurso dos serviços de Ater, orienta os



caminhos, delimita algumas fronteiras, porém não evita os desvios que podem ocorrer na implementação da política pública.

## 5.1 A FRONTEIRA DOS SERVIÇOS DE ATER NO MUNICÍPIO DE TORRES: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL E PESCA

O município de Torres, por intermédio da Lei Orgânica do Município, de 02 de abril de 1990 e suas respectivas alterações, prescreve os objetivos da política agrícola para o município, conforme, § 1º do art. 200:

§ 1.º São objetivos da política agrícola:

I - o desenvolvimento da propriedade em toda a sua potencialidade, a partir da vocação e da capacidade de uso do solo, levando em conta a proteção ao meio ambiente; II - a execução de programas de recuperação e conservação do solo, de reflorestamento, de irrigação, de aproveitamento de recursos hídricos e de outros recursos naturais; III - a diversificação da rotação de cultura; IV - o fomento da produção agropecuária e de alimentos de consumo interno, bem como a organização do abastecimento alimentar, tais como feira do produtor; V - o incentivo à agricultura; VI - o incentivo ao cooperativismo, ao sindicalismo e ao associativismo.

Para execução dos referidos objetivos, o município elege alguns instrumentos de execução da política agrícola, conforme o § 2º do art. 200:

§ 2.º São instrumentos da política agrícola:

I – o ensino, a pesquisa, a extensão e a assistência técnica; II- o encaminhamento ao crédito, ao seguro agrícola e aos incentivos fiscais; III – a eletrificação e a telefonia rural; IV- a coordenação de transporte de produção e coletivo, proporcionando atendimento diário, inclusive aos sábados, domingos e feriados; V- a participação na criação de centrais de compras.

O município de Torres, além dos comandos normativos magnos, elege, para tratar sobre o meio rural, a Secretaria de Desenvolvimento e Pesca, órgão executivo e deliberativo do executivo municipal; o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – Comder, órgão deliberativo e de assessoramento ao executivo municipal e o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Torres, aprovado pelo Decreto Municipal, nº 282, de 30 de dezembro de 2016, com a missão de verificar

quais são os temas que deverão ser norteadores quando se tratar da aplicação de políticas pública bem como as diretrizes e os critérios que devem ser considerados

na elaboração das mesmas, além de estabelecer a priorização na implementação destas para o setor rural do município de Torres (TORRES, 2016, p. 03).

A ideia perpassa pela discussão do que efetivamente é conveniente à realidade do meio rural torrense. Nesse contexto, as políticas públicas implementadas devem estar próximas das reivindicações dos beneficiários e do contexto institucional, além de caminharem juntos. Houve, num passado não muito recente, no município, iniciativas consideradas “elefante branco”, as quais frustraram tanto quem esperava como quem tinha a “Meca” dos seus sonhos e, porque não dizer, do próprio poder público, traduzida nesta informação:

[...] havia um agrônomo da Emater estava envolvido com recurso do programa, o RSRURAL, pesca artesanal, recurso que vinha do BIRD a fundo perdido para a pesca artesanal. Então eles fizeram um ... ah... juntaram os pescadores... fizeram ah... como chama ... ah ... esqueci o nome da técnica ... Diagnóstico Rápido Participativo com os pescadores... agora, abre aspas ... os pescadores não estavam preparados para esta ferramenta... fecha aspas e aí tiraram o diagnóstico .... este diagnóstico indicava que os pescadores precisavam acabar com os intermediários ...os pescadores do município. Tá! Com base nesta leitura do diagnóstico, o extensionista ... que não vão a campo e políticos que não vão a campo, eles pegaram uma política pública e aplicaram na construção de uma indústria de pescado aqui no município. Gastaram R\$ 300.000,00. Botaram uma indústria de processamento de pescado aqui... daí o barco encostava lá ... descarregavam o peixinho, eles preparavam, congelavam e vendiam. Daí construíram o negócio lá ... a prefeitura botou dinheiro... o governo federal, governo estadual tudo botaram dinheiro ... no fim deu quase R\$ 400.000,00. E daí pra administrar aquilo lá, eles criaram uma cooperativa e, esta cooperativa começou administrar aquilo lá... não durou 1 ano... endividou 36 pescadores que levaram pelo menos uns 6 anos para limparem os seus nomes, né... ah jogaram no lixo o patrimônio da Prefeitura ... terreno que estava cedido pra eles e daí as dívidas trabalhistas pegaram ... então está lá... a estrutura sucateada... e a gente tentando achar uma utilidade para aquele elefante branco parado lá . Então este é o exemplo emblemático aqui no município de aplicação de política pública inadequada, aplicada por gente que não está a campo (E.2, 2017).

O município adota o processo de mudança conforme os entraves e constrangimentos, que são enfrentados a contar das experiências vivenciadas e cria possibilidades de alcançar as metas previstas na planificação das ações destinadas ao meio rural. Logo, a perspectiva do município é conseguir a reversão de adoção de algumas ações inadequadas. Até porque a reversão de ações inadequadas torna-se essencial ao andamento, em geral, do exercício da atividade do Aparelho do Estado, no caso específico aqui, da Secretaria de Desenvolvimento e Pesca e da Emater-RS-Ascar. Caso contrário, ainda haverá esta tendência:

Eu e o meu marido trabalhamos muito ... plantávamos maracujá e outras coisas, mas o principal era o maracujá. Bom ... tentamos ... olha ... ficamos com uma dívida ... Perdemos toda a plantação. Tudo por causa de investimento errado ... um projeto com a Emater/Sebrae ... informado e orientado de forma errada ... olha ... não deu

outra guria ... perdemos a plantação e ficamos com dívida. O meu marido, coitado ... ficou até doente com isso (E.11, 2016),

Experiências é o que não faltam no meio rural torrense a contar pelas perspectivas de mudanças e conscientização aproximando de que “Todo amanhã se cria num ontem, através de um hoje. De modo que o nosso futuro se baseia no passado e se corporifica no presente. Temos de saber o que fomos e o que somos para saber o que seremos” (FREIRE, 2010, p. 33). Para Freire, é uma reflexão de transição importantíssima. Porque não dizer para o município de Torres, por intermédio da sua Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca e demais órgãos municipais, que iniciam o processo de reflexão da estrutura política posta, inclusive na repositição de políticas de “cima para baixo”. Um desafio que parte da estabilidade até então conseguida para um processo de mudanças nas formas de adesão das ações de políticas públicas e da política de modo geral.

O caráter de independência é um sentimento de aprimoramento do poder municipal diante do incentivo e promoção do poder social e, literalmente empurra a deliberações. Convenhamos, não é uma simples negativa a uma política, há consequências de impactos complexos. O desafio será a busca de alternativas, em outras palavras, implica o poder público buscar outras formas ou ações que sustentem tal negação. Assim, o município aposta no financiamento de algumas ações aos agricultores familiares e pescadores a partir da reestruturação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural (Funder), conforme Lei nº 4.134, de 28 de dezembro de 2007,

Fica reestruturado o FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL FUNDER, vinculado a Secretaria Municipal do Interior e de Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca, cujos recursos serão destinados a possibilitar apoio financeiro a pequenos estabelecimentos rurais, com vistas à elevação de seus índices de produção e produtividade e melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais (TORRES, 2007, art. 11).

Uma vez que o executivo municipal tenha o Funder reestruturado, como instrumento legal de fonte de aporte financeiro para propor linhas de créditos, pode dar segurança ao aceite ou negação de implementação de políticas. As que não são adequadas aos interesses dos agricultores são descartadas, conforme o relato a seguir:

Hoje dentro da Secretaria nós temos uma linha crédito para o agricultor não inauguramos ainda por causa dos trâmites legais... mas já temos o Fundo. O Conselho de Agricultura administra e ele é o que delibera este fundo, o Funder. Então algumas taxas da Secretaria como: alvará das feiras, alvará de produtos de

época ali e o serviço de atendimento veterinário... ele vai para esse fundo. Saí o dinheiro. E a ideia é que a Prefeitura aporte também um pouco ...deixe no Fundo e a gente faça um empréstimo ao produtor. Um teto de R\$ 5.000,00 para fazer um custeio de uma lavoura, quer fazer uma estufa, comprar uma máquina pequena, mas pequena, porque quando é grande o Pronaf faz (E.1, 2017).

O prazo de carência é o mesmo estabelecido para o Pronaf, os juros devem ser baixos para financiamento de produção de hortaliças, congêneres e frutas. A ideia é de prazos curtos para que o agricultor realize pagamentos rápidos e reinvestir em outras iniciativas suas ou de quem precisa no âmbito do meio rural ou dos pescadores, mas isso ainda depende da aprovação do Conselho e a tramitação legal, além dos recursos (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E PESCA, 2017).

Nesse contexto, a forma como se constituem as estruturas e as estratégias implicam nas interações da capacidade do Estado. No caso em questão, a determinação do executivo municipal em adotar ações táticas e estratégicas para desestimular formas de ação distantes da realidade local exige que os atores conquistem a emancipação sobre as estratégias orientadas e calculadas, ou seja, os atores reconheçam quais são as oportunidades das estruturas ofertadas. Jessop (2007) argumenta que o avanço dos interesses dos atores sociais passa pela forma como entendem determinadas estruturas e o Estado somente “garante” a cidadania, se os cidadãos o obrigam a garantir, como, aliás, é público e notório no Brasil (DEMO, 2005, p. 460).

A inserção do Plano de Desenvolvimento Rural no município de Torres aproxima-se das argumentações de Jessop sobre as estratégias calculadas e orientadas, reconfigurando a natureza das ações do município e a própria participação dos atores, conforme relato a seguir:

O Plano de Desenvolvimento Rural para o município é para os próximos vinte anos. Não é que vamos ter que plantar milho nos próximos 20 anos, não! Não é isso! Nós vamos ter uma linha de pensamento... que a gente entenda que seja melhor para o município. Isto é uma percepção nossa, como secretaria para mostrar para eles [esfera estadual e federal] que tem que ter uma visão melhor (E.1, 2017).

Pois é! Agora, em que medida pode-se caracterizar a estratégia, orientada ou calculada, como capacidade desestabilizadora da ordem posta e adequada aos interesses dos atores e do próprio executivo municipal é algo que o tempo irá dizer, mas, de todo o modo, é uma iniciativa dentro da autonomia que cabe ao município. A seguir abordaremos a ação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (Comder).

### 5.1.1 Além de uma composição obrigatória: Comder

A problematização do porquê desta ou daquela política, seja por intermédio do Conselho e/ou do próprio executivo municipal, talvez não seja tão automática, mas aos poucos, os canais de ação são criados, e a ideia é de envolver os atores entre o adequado e o possível. O relato abaixo caracteriza esta busca.

Uma das ideias nossas... e que está escrito no nosso Plano de Desenvolvimento Rural é o seguinte... a política pública federal, estadual que vier pra ser implementada aqui no nosso município ela vai passar pelo crivo do Plano do Desenvolvimento Rural e se não estiver alinhada com os temas ela não vai ser implementada (E.2, 2017).

Nota-se, que o município, antes de contar com o Plano de Desenvolvimento Rural de Torres, já tinha o respaldo do órgão de assessoramento e deliberativo criado em 1997 e reestruturado em 2007, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – Comder e junto deste, a reestruturação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural. A finalidade do Comder, conforme o art. 1º e incisos da Lei Municipal nº 4.134, de 28 de dezembro de 2007, entre outras está em:

I participar da definição das políticas para o desenvolvimento rural, abastecimento alimentar e defesa do meio ambiente; II promover a conjugação de esforços, a integração de ações e a utilização racional dos recursos públicos e privados em busca de objetivos comuns; III participar da elaboração, acompanhar a execução e resultados dos planos, programas e projetos destinados ao setor rural; IV sugerir e emitir parecer sobre Projetos de Lei, Acordos necessários ao desenvolvimento rural do município; V emitir parecer sobre assuntos referentes ao meio rural que lhe forem submetidos à apreciação pelo Poder Executivo e seus órgãos administrativos, pelo Poder Legislativo e por outras entidades públicas ou privadas; VI promover a realização de estudos, pesquisas e levantamentos de dados e informações que servirão de subsídios para demonstrar a realidade do meio rural (TORRES, 2007).

A importância da existência e reestruturação do Conselho vem no sentido de problematizar e legitimar a participação, como instrumento tomador de decisões e orientador das ações públicas do poder municipal, aporte coletivo necessário, conforme depoimento:

Agora, eu tenho o Conselho. Antes eu era sozinho, agora tenho o Conselho. Uma andorinha sozinha não faz nada. Lógico eu faço ... eu faço ... eu faço o trabalho de lobby junto com o executivo ... vou lá converso com um ... converso com outro ... troco ideia e tal... eu boto o Secretário na parada, mas eu tenho que ter o Conselho na retaguarda para poder empurrar isso, entendeu... (E.2, 2017).

O Comder é composto por 19 integrantes por setores, São eles: a Secretaria Desenvolvimento e Pesca, a Emater-RS-Ascar, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Torres, representante do segmento orizícola, Secretaria Estadual da Agricultura/Inspetoria Veterinária, representante do segmento pesca, representante do segmento pecuária de corte, representante do segmento pecuária leiteira, representante do segmento fruticultura, representante do segmento piscicultura, MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores, representante da Feira do Produtor, representante do segmento produção ecológica, representante do segmento consumidores de produtos da produção primária, representante do comércio varejista de alimentos, IRGA – Instituto Rio-grandense do Arroz, Sindicato dos Pescadores de Torres, representante do segmento fumicultura, representante do segmento olericultura. Os membros natos do Conselho são: Secretaria de Desenvolvimento Rural, Emater/Ascar, IRGA, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Secretaria Estadual da Agricultura/Inspetoria Veterinária, MPA e o Sindicato dos Pescadores de Torres.<sup>51</sup>

Analisando o caput do art. 2º da Lei percebe-se que a participação no Conselho, passa, inicialmente, pelos representantes das instituições públicas e privadas formais ou informais ligadas à agropecuária e à pesca. Na falta destes, integram-se os representantes dos segmentos econômicos do setor primário. Logo, embora o número seja extenso de participantes há alternância de participação no Comder, com exceção dos representantes natos.

Dessa maneira, o Comder funciona com integrantes por setores próximos a serviços, representações dos agricultores e pescadores como a produção no meio rural. No entanto, na visão de alguns entrevistados, há necessidade de alterar a composição do Conselho, pois, da forma como está, não é representativo, como se evidencia na apresentação formal da Lei. Esse aspecto pode-se verificar neste relato: “Ah... fica teoricamente um Conselho mais representativo da atividade rural, mas aí fica com pessoas que não se envolvem ... então não adianta ... precisa-se de gente que participe” (E.1, 2017).

Assim, as falas convergem para o entendimento de que deve haver alteração da Lei, e o Comder deve desenvolver suas atividades da seguinte maneira:

Bom nós vamos fazer delegados por comunidade. Delegação por comunidade... vai na comunidade... fala do Conselho, presta conta do que o Conselho fez... e no dia pega a delegação de dois representantes: um titular e outro suplente na própria comunidade. Só que temos que mexer na lei ainda... (E.2, 2017).

---

<sup>51</sup>Conforme prescrito no art. 2º e § 3º do art. 3º da Lei Municipal nº 4.134, de 28 de dezembro de 2007.

Embora a vontade seja de mudanças, ainda há na reestruturação desse espaço encaminhamentos para as associações constituídas, bem como a representação no Conselho.

São em torno de dezoito (18) componentes no Conselho, porque ele é por segmento. Só que chegamos a conclusão que ele tem que ser por comunidade. Então assim... tem o representante do arroz, do gado de corte, da banana, da hortifrúti... e aí temos que ver como vai ficar a representação de Associações no Conselho, mas para isso nós temos que mandar para a Câmara para depois aprovar. Estamos pensando em reformular o Conselho para Comunidade (E.1, 2017).

Embora sejam propostas ainda não efetivadas, foi questionado em que medida a adoção de representação do Conselho por comunidade não excluiria as representações existentes até porque o próprio poder municipal, a Pnater e outras demandas normativas promovem a organização associativa dos agricultores. Mas isso não seria exaltar a comunidade e desaparecer aquilo que foi promovido, no caso, as organizações associativas? A resposta de imediato foi: “olha... não pensamos nisto... dá para refletir sobre isso” (E.1, 2017); “A Secretaria não examinou por este lado... e as nossas associações aqui são por produtos” (E.2, 2017). E, segundo o relato a seguir, associações reivindicam a participação no Conselho.

O pessoal das Associações queria participar do Conselho só que nós não temos representação... apesar de que eles focam muito na participação no Conselho pela priorização e manutenção da natureza de agricultor familiar. E nós primamos muito [participação] por isso, porque hoje assim... a preferência é pelo produtor (E.1, 2017).

Conforme esta afirmação, a participação no Conselho deve-se fato de integrarem-se às políticas públicas disponíveis, já que a deliberação está a cargo do Conselho, como:

Olha pra nós é importante a participação por causa da merenda escolar. Se nós deixarmos de participar, além de haver a possibilidade de não nos considerarem agricultura familiar ainda tem o problema para aposentadoria sabe ... (E.5, 2017).

Como particularidade, não há exigência de regularização formal da organização para participação no Conselho, basta que seja representativo do setor e tenha o reconhecimento no campo associativo local e dos poderes e órgãos públicos envolvidos. Cabe ressaltar que, no município há várias associações de natureza diversas com existência de fato e não de direito, ou seja, são informais. Num contexto diversificado de interesses com várias associações se instituindo representantes do agricultor familiar, portanto com interesses situados, ao que tudo

indica, a proposta de nova configuração do Conselho por comunidade terá entraves a serem enfrentados.

Por outro lado, a dimensão política de um fórum coletivo bem representativo, principalmente, o Conselho sempre é de bom alvitre, conforme o depoimento a seguir:

A Secretaria assessora a parte técnica ao Conselho. Nós entregamos o projeto prontinho para eles. Eles só identificam o produtor, porque eles conhecem os produtores se vai precisar mesmo. Tem o aval do Conselho aí a gente faz todo o projeto técnico para eles, né (E.1, 2017).

Assim, é uma ferramenta essencial ao poder público municipal dentro de uma ecologia de contextos, como a criação de novos espaços e formas de participação e não tendo alegações como estas: “quem são os escolhidos e tal” ou “isso aqui não serve pra nada, apenas para atender... são atendidos, mas têm os privilegiados” (E.11, 2016). Contudo o Conselho pode ser a garantia de uma melhor implementação de uma política, aproximando-se do que possa ser o mais adequado e justo, conforme o diálogo do Conselho sobre a liberação de crédito ao agricultor:

Temos o pedido aqui de financiamento pelo Pronaf Mais Alimento de um trator, o Seu “Fulano” da comunidade “XXX”. O pedido já foi avaliado pela Secretaria e a Emater sobre a viabilidade técnica e as condições do agricultor em cumprir com financiamento, conforme o projeto. Quem é? Ah o “Fulano” ... é lá do XXX, ele pediu o que mesmo? Um trator – micro trator e ainda usado para puxar banana. Sei quem é sim! Eu também, o coitado até hoje puxa a sua produção de banana, com uma junta de boi (REUNIÃO DO COMDER, 2016).

Logo, há diferenças a serem consideradas e, naturalmente, a ideia de construção de soluções para os problemas encontrados na sociedade passa por um tratamento equânime, que deve contemplar adequadamente quem precisa e atender às metas previstas pelo poder público. Com isso, comprova-se o quanto as decisões locais contribuem para algumas soluções de pequenos problemas que, por vezes, são grandes problemas públicos. O simples fato de conhecer o lugar da fala possibilitou contemplar o agricultor com o financiamento do micro trator usado, com consequências de aumento de possibilidade e de alternativas, a partir de economia de tempo e a redução da penosidade do trabalho para o agricultor.

### **5.1.2 A visão de desenvolvimento rural do município de Torres**



O município de Torres, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca, vem implementando, no seu meio rural, a ideia de desenvolvimento rural. Para isso, o entendimento conceitual de desenvolvimento rural é importante.

Nossa ideia é que o desenvolvimento rural deve combinar o aspecto econômico, ou seja, o aumento do nível e estabilidade da renda familiar, o aspecto social obtenção de um nível de vida socialmente aceitável e que sua trajetória principal possa residir na diversificação das atividades que geram renda, significa pluriatividade.” Este é o nosso conceito aqui de Torres de desenvolvimento rural (E.2, 2017).

O conceito de desenvolvimento rural pode ser encontrado na definição de Angela Kageyama, publicado em 2004, no periódico, *Cadernos de Ciência & Tecnologia* sob o título “Desenvolvimento Rural: conceito e medida”. Definição que Kageyama desenvolve a partir da investigação sobre várias definições do tema.

Das diversas definições apresentadas, pode-se extrair a ideia de que o desenvolvimento rural deve combinar o aspecto econômico (aumento do nível e estabilidade da renda familiar) e o aspecto social (obtenção de um nível de vida socialmente aceitável), e que sua trajetória principal possa residir na diversificação das atividades que geram renda (pluriatividade) (KAGEYAMA, 2004, p. 388).

Apesar de não ser um conceito genuíno da municipalidade de Torres, a adesão à definição proposta de Kageyama (2004) está na identificação dos contextos que vêm sendo vivenciados pelos agricultores familiares, bem como da absorção das reivindicações pelos poderes públicos. A “diversificação de atividades que geram renda” pode ser percebida, por exemplo, no incentivo das agroindústrias no município. Tem-se como destaque a Associação dos Agricultores e Agricultores Familiares do Rio Verde (Afarve), a própria pesquisa de melhoramento do milho, que tenta deixá-lo mais doce. Algo, que pela lei da “oferta e procura”, em épocas de veraneio – alta temporada – aumenta a possibilidade de ganho do agricultor com a procura dos turistas por produtos da época. Não se pode esquecer que Torres tem o seu maior público em tempos de veraneio. Apesar disso, os agricultores familiares têm possibilidades de escoar sua produção por mecanismos convencionais, como vender seus produtos, como a banana, o repolho e o tomate,

O grande mercado deles é a CEASA. Inclusive, o tomate viaja. Ele sai de Torres vai para a CEASA e da CEASA volta para Torres nas fruteiras. Alguns... tem até produtor de tomate que planta e vende direto para a fruteiras... fortes daqui, mas a maioria deles é CEASA. Olha... muitos comerciantes daqui se abastecem da CEASA, vão lá e trazem de volta, o mesmo tomate. O nosso tomate passeia. Mas, enfim é uma questão de logística (E.9, 2017).

Em termos de oportunidades de pontos de comercialização, o poder público municipal tem garantido infraestruturas que possibilitam a estabilidade de renda com a participação dos agricultores nas feiras. Torres possui duas feiras permanentes: a Feira dos Produtores e a Feira Ecológica. A Feira dos Produtores é compartilhada, e conta com a participação com comerciantes de produtos hortifrutíferos e associações de agricultores (Aport, Abase, Afarvee Acert). A referida feira ocorre dois dias na semana (quarta-feira e sábado).

Já a Feira Ecológica ocorre todos os sábados, correspondendo a cinco (5) bancas, sendo que: “Na feira dos orgânicos – 1 família assistida pela Emater-RS-Ascar e somente 1 família de agricultores familiares de Torres. As outras que lá estão, o Centro Ecológico acaba ajudando eles. Porque aqui e várias outras regiões a agroecologia começou pelo Centro Ecológico” (E.7, 2017).

A adequação do contexto rural torrense à definição de Kageyama é percebida nos vários eixos pela zona rural e urbana, que são muito próximas aos temas estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Rural de Torres, como fortalecimento das cadeias produtivas de base familiar e fomento agropecuário, inovação agropecuária, qualificação da infraestrutura da unidade rural, abastecimento alimentar e comercialização, segurança alimentar, infraestrutura pública e serviços e regularização fundiária. Assim, “[...] o plano resume e sistematiza em sete temas, que tentam abranger de forma ampla, a problemática do rural do município” (TORRES, 2016, p. 5). Cabe, portanto, observar se os atores alcançarão a capacidade em definir as estratégias de ações.

Agora, entre os atenuantes no ambiente torrense, como já foi mencionado ao longo deste estudo, consta que é um lugar que envolve um cotidiano de possibilidade de opções em termos de comercialização, sem dúvida. Ainda, há o entendimento que, mesmo na baixa temporada, o município de Torres mantém o seu potencial turístico com eventos de diversas naturezas, bem como o aumento da população devido à instalação da Universidade e cursos universitários, nos meses em que não há maior fluxo demográfico na cidade.

Eventos, como balonismo, Feira de Natal (segundo ano), Feira do Sabor Gaúcho ocorrem ao longo do ano, com a priorização da participação dos agricultores familiares de Torres e, para isso ocorrem articulações com vários setores para que haja concretização dessa participação, coincidindo com as arguições de Kageyama: “O desenvolvimento rural tem de específico o fato de referir-se a uma base territorial, local ou regional, na qual interação

diversos setores produtivos e de apoio, e nesse sentido trata-se de um desenvolvimento “multissetorial” (2004 p. 388).

Logo, a intervenção no cumprimento dos planos, programas e, mais especificamente, nas ações de políticas de desenvolvimento rural em Torres cabe à Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca e à Emater-RS-Ascar – Escritório Municipal. Essas duas instituições como agentes de operacionalização das ações no município, às quais se pode associar como trabalho de regime de cooperação e mutualidade aos interesses do público beneficiário dos serviços de Ater. Nomeadamente, são referências em caso de indicação das vulnerabilidades políticas, sociais e econômicas sobre os serviços de Ater no município, como se consta a seguir:

Todos eles [agricultores] têm o mínimo, mas miséria... dificuldades ... mas ...miséria não! Não vejo miséria, aqui, até porque o pessoal não depende só da agricultura. Eles têm aqui, o turismo. No verão tem muita gente sai da roça trabalhar na cidade em virtude do turismo. As condições são boas (E.9, 2017).

Na visão desse entrevistado, o contexto social dos agricultores familiares de Torres não é daqueles que podem ser classificados no campo de vulnerabilidade social, em virtude das oportunidades que eles têm à disposição.

Eu vejo a miséria muito numa condição de isolamento, as pessoas que não tem acesso a conhecimento, a informações... sabe? Difícil acesso para chegar nos lugares, dificuldade de comercialização os seus produtos aqui... eles estão praticamente na cidade, praticamente. Todos eles têm o mínimo, mas miséria... Miséria não! (E.7, 2017).

Os relatos acima indicam a percepção dentro da razoabilidade permitida da dignidade humana, boas condições de vida dos agricultores familiares. No entanto, não são despercebidas com a mesma interpretação as vulnerabilidades sociais de outros beneficiários dos serviços de Ater no município, como pescadores e indígenas.

O que tem aqui, no caso, diria em condição mais humilde aqui, em condições mais precárias eu diria são os pescadores. Bem humildes. O pescador pesca hoje para comer a amanhã. Eles não têm esta visão também ... é que são públicos diferentes ... até culturalmente, tradicionalmente eles não são ... eles não tem a nossa visão...” ah vou juntar pra ter” ... para não faltar ... eles vivem o muito, o hoje, tanto os indígenas como os pescadores. Os indígenas nem se fala, pra eles é o hoje mesmo, mas, assim eles são uma cultura diferente da pra ver (E.7, 2017).

Além da perspectiva cultural que se formar:

Com os indígenas ali... nós trabalhamos com os indígenas... tu trabalha com famílias em vulnerabilidade social muito grande ... tu lida com... desde a discriminação dos brancos com eles, né e até tem uma história muito... pra mim até um pouco chocante, porque aconteceu comigo... com a minha família (E.9, 2017).

Os beneficiários atendidos pelos serviços de Ater no município de Torres são os agricultores familiares, pescadores e indígenas. Os dois últimos na visão dos entrevistados, são os que demandam maior cuidado no trato das políticas públicas e das demandas necessárias, pelo desafio em implementar os serviços de Ater<sup>52</sup>.

Por outro lado, a dedicação, a orientação do agricultor familiar, já percorre mais de quatro décadas no município, a começar pela reivindicação “de uma parada de ônibus...” (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rural). Vale ressaltar que os serviços de Ater são necessários e importantíssimos, especialmente, para o agricultor familiar do meio rural torrense. Talvez por isso, haja o reconhecimento, por parte do poder municipal, de que os serviços de Ater no município ainda não atendem de forma adequada, conforme reflexões a seguir:

Extensão rural - se considerarmos que todo o agricultor do município deva receber orientação técnica de instituições de extensão rural podemos afirmar que o sistema de extensão rural adotado hoje no município não atende de forma adequada a necessidade deste serviço. Existem diversas instituições que executam a extensão rural no município, tais como Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Pesca, EMATER, Instituto Rio-grandense do Arroz e Centro Ecológico de Ipê (TORRES, 2016).

Em termos de instrumento de ação, o executivo municipal tem como órgão executor da proposta do município, a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca, para gestar um espaço agrário, não muito grande, mas nada desprezível. A apresentação dos dados a seguir não serve como grau comparativo, pois os dados não se equivalem em relação as datas (2015 e 2016). No entanto, com relação ao número de estabelecimentos familiares, a informação quase se iguala: STR/MDA 352 e Emater-RS-Ascar 353 (STR/MDA, 2015; EMATER-RS-ASCAR, 2016).

---

<sup>52</sup> Lembrando que os indígenas e pescadores são beneficiários da Pnater, conforme art. 5º, inciso I da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.

Por outro lado, a produção primária que forma a matriz produtiva do município é classificada em dois tipos de produção: a comercial e de subsistência. A produção comercial tem produção pequena de bovinocultura de corte, avicultura de postura, apicultura, piscicultura exótica, a fruticultura, com a produção de banana, maracujá, morango entre outras, arroz irrigado, milho e feijão ainda produção das olerícolas, como pimentão, milho verde, mandioca e tomate, floricultura, sivilicultura e fumicultura. Para produção de subsistência há a suinocultura, frutas nativas, avicultura de corte, plantas medicinais entre outras (RELATÓRIO DA UNIDADE MUNICIPAL DE TORRES EMATER-RS-ASCAR, 2017; TORRES, 2016).

Dentro das atividades principais da Secretaria de Desenvolvimento e Pesca está a aração e gradeação, silagem, roçadas, atendimento veterinário, o Serviço de Inspeção municipal (SIM), acompanhamento técnico às agroindústrias e Extensão Rural e os licenciamentos ambientais. Para este entrevistado assim resume-se a atividade da Secretaria:

As atividades da Secretaria é a extensão rural, projetos de licenciamento para área, consultoria na parte de agronomia (temos um agrônomo), atendimento veterinário, que não tinha e hoje tem nas propriedades, não em intervenção cirúrgica, sempre clínico [o atendimento]. Temos o SIM (Serviço de Inspeção Municipal) para produtos de origem animal nos supermercados, nas agroindústrias... sabe né... é em açougues de supermercados e aí é nós que certificamos. Na Peixaria que é no nosso caso, ainda não tem nenhuma [inspeção do SIM], mas os mercados aqui grandes todos eles estão certificados como SIM. Aí é o serviço do veterinário dentro da Secretaria (E.1, 2017).

A Secretaria desenvolve, ainda, iniciativas que vinculam a vocação do município com a produção dos agricultores em feiras e projetos para produção agrícola. Como exemplo pode-se destacar o “Projeto Milho Verde”, que tem o objetivo de atender à demanda regional com a produção de variedades híbridas não transgênicas de milho doce. Com isso, a ideia é que o agricultor produza um milho de qualidade mais doce e satisfaça o consumidor, principalmente nas praias, aproveitando-se do contexto espaço-temporal da época. Convém ressaltar que, na praia há barracas com venda de milho verde de produção dos agricultores familiares, bem como em vários pontos da cidade em épocas de veraneio. Há, ainda, o Projeto “Maracujá para Sempre” com proposta de reuniões técnicas, palestras com os produtores locais, elaboração de planos e o controle sanitário da cultura do maracujá. A produção de maracujá é comprada por empresas que processam a fruta. Portanto, para o agricultor, é um mercado solidificado.

Dentro das ofertas de políticas públicas e também da responsabilidade do município com a educação básica, a Secretaria de Desenvolvimento e Pesca, juntamente com a Secretaria de Educação, implementam na rede escolar municipal o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) que oferece a merenda das escolas, produzida com produtos orgânicos comprados diretamente dos agricultores familiares do município, envolvendo um número razoável de recursos humanos, instituição e os órgãos do município.

Outra iniciativa é a promoção de agroindústrias no município. O Programa de Agroindústrias do Município em parceria com a Emater-RS-Ascar e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, com financiamento do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (Feaper)<sup>53</sup>, Pronaf Mulher e recursos locais incentiva o agricultor a se organizar e formar a agroindústria. Como destaque, tem-se a Afarve, agroindústria de panificados, biscoitos e bolachas, formadas por quatro mulheres agricultoras da Comunidade de Rio Verde.

A política de promoção de agroindústria tem uma identificação, por um problema já de longa data que vem sendo problematizado no município, que é o da sucessão rural. No relato a seguir, nota-se o quanto se torna importante a divulgação de oportunidade ao jovem e a manutenção da atividade do agricultor.

Tem atividades, por exemplo, que interessa ao jovem, sabe ... A agroindústria os interessa. Trabalhar com produção orgânica. Eu vejo que interessa aos jovens, sabe. Eu vejo quando os pais começam com este tipo de iniciativa, eu vejo que os filhos acabam se interessando (E.7, 2017).

A intervenção do poder público está expressa neste relato:

Deixar o jovem no campo. Isso aí é muito importante, porque senão tiver isso aí daqui um pouco termina. Então ... as questões das agroindústrias e de tudo isto aí [projetos e ações] já é para agregar valor ao produto e incentivar o jovem a ficar. Isto já é um pensamento de futuro (E.1, 2017).

Diante disso, o executivo municipal torrense vem desenvolvendo suas atividades no meio rural a partir de um planejamento e ações normativas, a contar pela Lei Orgânica do Município, Plano de Desenvolvimento Rural, a reestruturação do Comder, o Funder e demais

---

<sup>53</sup> O Feaper é fundo estadual do estado do RS instituído pela Lei nº 8.511, de 6 de janeiro de 1988. Tem como objetivo, em nome do desenvolvimento rural, a concessão de financiamentos e subsídios a fim de fortalecer cooperativas, associações, pequenos estabelecimentos rurais, agricultores familiares, assentamentos da reforma agrária, de comunidades indígenas, de pescadores, de quilombos e de condomínios rurais.

iniciativas de comercialização dos produtos da agricultura familiar. Além disso, desenvolve, juntamente com a Emater-RS-Ascar – unidade municipal de Torres, projetos e programas no âmbito do serviço de Ater, prestando atendimento aos agricultores familiares, indígenas e pescadores.

## 5.2 A REPRESENTAÇÃO OFICIAL DE ATER: EMATER-RS-ASCAR – UNIDADE MUNICIPAL DE TORRES

### 5.2.1 Breve panorama da Emater-RS-Ascar

Os serviços de Ater no estado do RS iniciam-se em 1955, com a fundação da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (Ascar), após o convênio firmado entre os governos norte-americano e brasileiro para a criação do Escritório Técnico de Agricultura-ETA, com finalidade de execução de projetos de desenvolvimento agropecuário no Brasil. A partir desses projetos, houve a instalação dos serviços de extensão rural na Região Sul (Emater-RS-Ascar, 2006, p. 15). Posteriormente, em 1974, o Governo Federal criou a Embrater, cuja atuação foi regulamentada em 1975, por intermédio do Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975. Os dispositivos legais garantiam a ação governamental de instituir nas unidades federativas, as empresas estaduais de extensão rural, as Ematers, como empresas públicas, as quais substituiriam as associações existentes, como a própria Ascar-RS, Ascaresc-SC e Ancar. Contudo, no estado do RS é mantida a Ascar.

A partir dessa recomendação, em 1977, foi fundada a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural, Emater-RS como associação civil com personalidade de pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos ou sem fins de lucro, integrante do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, conforme os arts. 1º e 2º do Estatuto Social da Emater-RS, (2009, p. 2). Um dos objetivos contido no Estatuto Social da Emater-RS constitui-se no principal instrumento de execução das atividades de assistência técnica e extensão rural em todo o estado do RS, que é considerado “referência em qualidade em extensão rural”.

Em 18 de dezembro de 1980, foi firmado o Protocolo Operacional de Ação Conjunta, entre a Emater-RS e a Ascar, adotando como nomenclatura de atuação, Emater-RS-Ascar. Entre as razões da manutenção da Ascar, está o fato de a entidade ter o certificado de filantropia, o que garantia a isenções de tributos e contribuições sociais, bem como a

possibilidade de iniciativas amparadas na filantropia, segundo Deponti (2010). Recentemente foi renovado o registro de filantropia da Ascar-RS, por um período de três anos, ou seja, até 2020. A associação recebeu o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, via Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Com isso, o caráter de entidade social aos serviços prestados pela Emater-RS-Ascar fica garantido. Além disso, com a renovação do certificado renova-se a garantia de continuidade das atividades de Ater desenvolvidas pela Emater-RS-Ascar, por intermédio de políticas públicas.

O Certificado emitido, Cebas, é o reconhecimento que a entidade desenvolve trabalhos no campo da filantropia. No entanto, a renovação do Certificado já foi negada à Emater-RS-Ascar. No ano de 1992, o seu registro foi negado referente a imunidade das contribuições previdenciárias foi negado<sup>54</sup>, bem como a titulação de entidade beneficente, o que culminou, em 2004, com a cassação do registro da entidade pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) na época. As implicações desses atos importam em reconhecimento de dívida previdenciária por parte da Emater-RS-Ascar. O fato de não haver o recolhimento das contribuições previdenciárias pela Emater-RS-Ascar retira-lhe oportunidades de iniciativas de formulação de projetos ou o acesso a políticas públicas, entre outras, mas, essencialmente perde o aporte dos recursos públicos aos serviços de Ater.

Diante disso, o contraditório foi instalado, vindo a Emater-RS-Ascar, de forma mais efetiva, a ingressar com processo administrativo contra os atos exarados pelo Ministério de Assistência Social. Assim, foi pedido junto à Advocacia Geral da União (AGU), a instalação de uma Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal para conciliar o litígio com a União. O pedido foi indeferido, pois a Emater-RS-Ascar é uma entidade privada, e o litígio não era entre os órgãos públicos, federal e estadual.<sup>55</sup> Se a Emater-RS-Ascar integrasse a Administração Pública Estadual, a iniciativa de instalação da Câmara, no caso, caberia ao Governador ou ao procurador-geral do estado, e a Emater-RS-Ascar não poderia ser parte autora no processo administrativo.

Porém o cancelamento da filantropia da entidade repercutiu entre as lideranças políticas e sociais do estado. Assim, em 2011, por intermédio da Frente Parlamentar para Extensão Rural da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, ex-governadores e demais entidades preocupadas com o destino dos serviços de Ater no estado ingressaram

---

<sup>54</sup> A imunidade das contribuições previdenciárias refere-se à parte patronal.

<sup>55</sup> Portaria da AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008 com as devidas alterações posteriores.



com Ação Popular em defesa da Ascar na Justiça Federal da 4ª Região, seção do RS, insurgindo das decisões do MDS<sup>56</sup>. Em primeira instância, obtiveram uma decisão provisória (liminar) que anulou os dois atos e, a partir dessa determinação, no ano de 2014, o MDS concedeu o Cebas à Ascar até 2017 e, em março do mesmo ano, houve renovação da certificação conforme mencionado anteriormente. A interpretação do atual MDS, hoje, Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) é de que a Emater-RS-Ascar está dentro dos parâmetros de assistência social, além da assistência técnica e extensão rural que realiza.

Antes de comentar a interpretação dada pelo MDSA, sabe-se que a atribuição da qualificação de social aos serviços de Ater perpassa pela distinção que o Banco Mundial e a FAO preconizam já há algum tempo. A agenda do Banco Mundial<sup>57</sup>, nos anos 1970, pautava no combate à pobreza, estratégia de desenvolvimento na missão de desenvolver as regiões marcadas pela pobreza rural e pelo precário desenvolvimento produtivo. Desde essa época até os dias atuais, as prioridades em agendas do Banco Mundial se mantêm na redução da pobreza, a participação popular, a vinculação com as questões ambientais, entre outras. Contudo, na visão de Caporal, o Banco Mundial matizou o desenvolvimento rural com as prioridades estabelecidas de participação (CAPORAL, 1998).

Segundo Caporal, as metas do Banco Mundial aproximavam-se das mesmas preposições da FAO para o desenvolvimento rural e agricultura sustentável. De todo modo, a tendência política do Banco Mundial era, segundo Caporal, voltada para

Os setores mais empobrecidos, que normalmente se encontram longe dos mercados e em terras marginais serão estimulados a seguir duas alternativas complementares: manter a produção de subsistência e dedicar-se parcialmente a atividades não agrícolas. Ademais, como determinam os documentos, a estes, serão dirigidas políticas sociais capazes de melhorar suas condições de vida (CAPORAL, 1998, p. 278-9).<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> A Ação Popular foi subscrita por mais de 20 autores (deputados, senadores, ex-governadores, representantes das organizações de extensão rural, professores da Universidade pública entre outros) e permanece tramitando ainda.

<sup>57</sup> O Banco Mundial e a FAO no final da década de 1960 promovem um Programa de Cooperação FAO/BIRD constituindo uma comissão de desenvolvimento rural para estudar os aspectos do desenvolvimento rural a fim de determinar o papel da agricultura. Contudo, o destaque estava no atendimento do pequeno produtor ou da pequena produção.

<sup>58</sup> Los sectores más empobrecidos, que normalmente se encuentran lejos de los mercados y en tierras marginales, serán estimulados a seguir dos alternativas complementarias: mantener una cierta producción de subsistencia y dedicarse parcialmente a actividades no agrícolas. Además, como señalan los documentos, a estos serán dirigidas políticas sociales capaces de mejorar sus condiciones de vida.

Assim, justifica-se o reconhecimento da filantropia às entidades de Ater já de longa data. A Emater-RS-Ascar, embora esteja num campo conflitivo pela manutenção do seu registro, tem, a partir da integração de dois Ministérios, o MDS e MDA, a compreensão mais uniforme do que faz a extensão rural e, sobretudo, o reconhecimento dos serviços que prestam as Ematers no Brasil. Alerto que não descarto o cancelamento da filantropia mesmo com a integração dos dois Ministérios, pois requer a vigilância de quem oferta a verificação se as entidades fazem jus das vantagens que advêm de ter o certificado. Mas, entre as dificuldades apontadas, estava a existência, de dois Ministérios, com competências e compreensões diferenciadas sobre o serviço social da Emater-RS-Ascar.

O MDS era focalizado na assistência social com o comando mandamental da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Já o MDA voltava-se para os serviços de Ater com os limites dos objetivos e as diretrizes da Pnater e demais legislações pertinentes a cada necessidade da agricultura familiar. Dessa forma, havia dentro do próprio Estado, composições heterogêneas que, a partir de decisões dos órgãos ministeriais poderiam viabilizar os serviços de Ater ou criar obstáculos, inclusive a continuidade dos serviços de Ater.

### **5.2.2 O público está na relevância dos serviços**

Ainda como observação, há fatos que alimentam a problematização deste estudo como o serviço de Ater no estado, que está na balança da precarização das suas atividades, pois a cada três anos têm a sua expectativa de vida renovada pela emissão do Cebas. Quais são as iniciativas, além dessa perspectiva de habilitação ao Cebas, que garantem a capacitação de recursos ao trabalho de Ater? Ou, admitindo-se a hipótese de cancelamento do certificado, como sobrevivem os serviços de Ater no estado? Lembrando que estamos diante de uma entidade de personalidade jurídica de direito privado, em que o estado tenha ingerência, escolhe e indica os seus diretores e é associado fundador da Emater-RS<sup>59</sup> ainda que tenha o reconhecimento público de ser a entidade dos gaúchos, mas não é entidade pública. Na

---

<sup>59</sup>Conforme art. 8º do Estatuto Social da Emater/RS, os associados fundadores são os seguintes: I a Secretaria da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul; II o Ministério da Agricultura; III a Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul - Farsul; IV a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul – Fetag; V Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul – Ocergs (EMATER-RS, 2009, p. 4).

ausência ou impossibilidade do estado em atuar e/ou implementar os serviços de Ater, cabe à Emater-RS-Ascar tal atividade.

De modo geral, há confiança da sociedade e de forma mais particularizada de alguns setores, como as áreas de investimentos e deliberativos na agricultura, o setor bancário, conselhos de desenvolvimento rural e dos próprios agricultores, como se consta dos relatos a seguir:

Por exemplo, o banco respeita muito o parecer da Emater, porque se o agricultor não tem capacidade ... o técnico diz: não tem! Eu não fico forçando. O que acontece se tu vai comprar um carro... não tem limite ... pega vai no cartório ali ... sei lá... faz uma declaração que faz tal coisa... trabalha de cabelereiro e bota lá uma renda ... eles fazem passar na marra. Tipo assim eles vão te fazer ganhar para comprar aquele carro, porque o negócio deles é vender. Tu vai pagar ou não depois ... daí busca e apreensão ... eles tiram ... e aí tem o contador lá que é salário ... ela disse que fazia ... como são declaratórios os atos pra ele não dá grande coisa, porque ela me disse que fazia... sabe ... então nesse viés assim, os projetos que vem da Emater para qualquer instituição financeira ele tem o respaldo da inspeção da Emater. Então se a Emater fala não... e os laudos, geralmente, são em projetos de investimentos (E.10, 2017).

Portanto, há segurança na liberação de recursos por parte do setor bancário em face do aval dos técnicos da Emater-RS-Ascar sobre as condições do candidato ao investimento bancário, pois

Aqui se o cara não tem capacidade de pagamento, a gente não faz. Tu não vai conseguir pagar. O que tu queres com trator tracionado? Não ... se tu tens meio hectares de maracujá. Nunca vai conseguir ... ou seja, a ideia é ... não é caso de banco ... ele vai lá te toma de volta o trator, o banco não perde nunca, mas a questão é: tu está entrando numa fria ... e tu não vai conseguir pagar com esta tua atividade. Então está responsabilidade os técnicos da Emater têm bem presentes (E.10, 2017).

Ao passo que oferece segurança de certeza na liberação dos aportes de investimentos externos aos agricultores, também apresenta, para órgãos deliberativos, planejamentos e avaliações técnicas sobre as condições de investimentos sociais e econômicas dos beneficiários da Pnater. A unidade municipal tem assento no Comder.

Assim, a Emater-RS-Ascar, por mais de seis décadas, destaca-se como representante oficial dos serviços de Ater no estado. Existem outras associações civis que também prestem serviços de Ater, mais estas não são reconhecidas como públicas, mesmo utilizando-se das mesmas ofertas públicas, conforme o relato abaixo:

Eu tenho a visão assim ... a extensão rural deve ser pública, mas olha aqui ... nós temos o Centro Ecológico não sei se tu já ouviu falar ... atua mais na feira do

orgânico lá .. não sei se eles são entidade pública ... acho que eles são entidades privada, mas eles fazem a extensão rural dentro dos orgânicos ... então eles atendem bastante na área, claro com interesses deles (E.1, 2017).

Assim, a Emater-RS-Ascar vem desenvolvendo o trabalho social que, segundo relatos, passa por esta ótica no campo social:

A Emater ultimamente vem trabalhando muito nas questões sociais ... por alguns motivos : um deles é pela necessidade de manutenção da filantropia. Por outro lado é que se tem famílias em vulnerabilidade social, a gente tem que buscar atender isso de alguma forma. E se a pessoa não está bem, socialmente falando, não está inserida no processo, né ... dificilmente, ela também consegue progredir economicamente ... isso é a minha visão e ... então, a gente procura a fazer um trabalho voltado, né ... a valorização, a busca dos costumes, a valorizar a autoestima, né ... (E.9, 2017).

Ou como se evidencia no relato de quem vivencia, a Emater-RS-Ascar:

A Emater, na verdade faz o projeto bem social, a gente até está numa luta pela filantropia, mas eu acredito que a gente vai conseguir. Ela faz o papel hiper social, além da questão técnica. Tem vezes, que a gente vai lá conversa com as famílias... e acaba inclusive até discutindo coisas da família, quero dizer não é discutindo, mas vendo a briga de família... e acaba a gente ajeitando eles... Ajudando eles se ajeitarem às vezes (E.3, 2017).

Logo, a certificação da Ascar, como entidade beneficente de assistência social conjuga o verbo da oferta do social da Ascar junto com a Emater-RS no meio rural gaúcho, mas, sobretudo, a busca e a concessão do certificado justificam-se pela possibilidade de acesso às políticas públicas disponíveis nas esferas públicas e a isenção das contribuições previdenciárias.

De todo modo, ainda que as duas organizações estejam inscritas como associações civis, elas são a *longa manus* do Estado, tendo em vista atender atividades-fins do Estado. Portanto, Emater-RS e Ascar, mesmo que a interpretação seja *lato sensu* estão sob o controle do Estado, realizam uma atividade de natureza pública, conforme determinado na Constituição Estadual, Art. 186 – “O Estado manterá serviço de extensão rural, de assistência técnica e de pesquisa e tecnologia agropecuárias, dispensando cuidados especiais aos pequenos e médios produtores, bem como a suas associações e cooperativas”(CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1989, art. 186).

Além disso, tanto a Emater-RS como a Ascar, têm nos seus órgãos colegiados, a participação dos representantes da sociedade civil e do governo do estado.

Todavia, tecnicamente, existem duas organizações de caráter privado, sem o vínculo orgânico direto com o governo do estado do RS, porém este tem o controle das atividades da Emater-RS e da Ascar. Nesse caso, o fato caminha mais que o direito, pois a Emater-RS-Ascar exercem o *mínus público* e têm o reconhecimento de serem entidades representantes do serviço oficial de extensão rural no estado, porém não são empresas públicas e, sobretudo, no estado do RS não há empresa pública que operacionaliza os serviços de Ater.

A Emater-RS-Ascar é a entidade prestadora de serviços de Ater no meio rural riograndense, tendo o reconhecimento, tanto pelo público que é atendido como, de modo geral, pela sociedade gaúcha e, principalmente, pelos poderes públicos estaduais, conforme o Decreto nº 51.565, de 09 de junho de 2014, que regulamenta a Política Estadual de Extensão Rural junto com o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social do Rio Grande do Sul – Proaters –, o Fundo Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social – Fundaters –, e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – Cedrs. Assim está descrito no art. 10, a forma de execução dos serviços de Ater:

Art. 10. O Estado, por meio do Programa ora instituído, manterá serviço permanente e continuado de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social, diretamente ou por meio da Associação Riograndense de Empreendimentos da Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/RS - e/ou Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural – ASCAR –, que compõem o Sistema EMATER-RS/ASCAR (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2014, art. 10).

Nesse contexto, a Emater-RS-Ascar está estabelecida em 437 unidades municipais, em contexto de 487 municípios no estado do RS, sendo que a área de abrangência é a área geográfica de cada município, instalado como unidade municipal Emater-RS-Ascar, com algumas exceções, pode ocorrer compartilhamento das atividades, conforme relatado:

Dependendo às vezes do tamanho do município e ainda do número de cotas que a Prefeitura paga do convênio com a Emater, o colega atende a dois municípios ... faz tipo plantão de técnico no município vizinho que não tem Emater, com isso, hoje penso que a Emater cobre todo o Estado do RS. Temos 498 municípios... então... quase total a cobertura (E.9, 2017).

Os recursos financeiros da Emater-RS-Ascar são providos de transferências, convênios, contratos, entre outros, dos poderes públicos, bem como recursos de origem internacional, receitas operacionais até mesmo de contribuições dos associados, conforme os incisos do art. 12 do Estatuto Social da Emater-RS. No entanto, os financiamentos das Ematers-RS-Ascar são diretamente vinculadas aos recursos dos governos estaduais.

Após a extinção da Embrater, o financiamento das Ematers ficou totalmente dependente dos governos estaduais e, graças à situação diferenciada da capacidade fiscal dos diferentes estados brasileiros, o funcionamento dessas instituições varia muito de estado para estado. No Rio Grande do Sul e Paraná, as Ematers são bastante atuantes e demandadas pelos agricultores, até pelo fato de que nesta região o perfil médio dos empreendimentos agrícolas é diferente do de outras regiões, como o Centro-Oeste (CASTRO, 2015, p. 53).

Os serviços de Ater realizados pela Emater-RS-Ascar são gratuitos e direcionados ao público beneficiário de Ater, que tem diferença fora dos parâmetros do circuito oficial, como se constata na seguinte fala:

Este trabalho de assistência técnica que se faz para o pequeno, hoje... imagina ... pega um cara qualquer... um agrônomo... sei lá ... ele leva... não sei quantos por cento estão cobrando... tá... por volta de 8 a 10% para uma declaração que a Emater faz de graça. Na verdade, aliás, não é de graça o governo paga para a Emater (E.10, 2017).

Os projetos organizados e implementados pela Emater-RS-Ascar são subsidiados pelos órgãos públicos, e, de forma indireta, o agricultor tem debitado do seu financiamento uma pequena porcentagem como se evidencia do relato:

Um projeto técnico que o normal é de 10% eles [Emater] enquadram em 1, 1,5, 2 subsidiado. Eles [produtor] pagam na verdade, 2% em cima do projeto contratado. O engenheiro agrônomo que atende na assessoria dele... se tu contrata ou não... pagar tu tens que pagar. Aqui não! (E.10, 2017).

Os documentos de regência regulamentar das duas entidades são o Estatuto Social, como órgãos de administração, a Emater-RS é o Conselho Técnico de Administração (CTA) e na Ascar-RS é o Conselho Administrativo (Conad). São órgãos colegiados, os quais são solidariamente responsáveis pelas decisões das entidades, bem como os órgãos públicos que participam junto com outros atores da sociedade civil sobre os rumos de promoção e atuação das atividades de Aters no RS.

Assim, brevemente, apresentou-se de forma mais geral, a composição e a formação da Emater-RS-Ascar passando-se para a unidade municipal, no município de Torres, também chamada escritório municipal.

### 5.2.3 A unidade municipal de Torres da Emater-RS-Ascar e a diversidade do trabalho

A Emater-RS- Ascar tem uma unidade municipal em Torres, escritório municipal, em que presta assistência técnica e extensão rural desde 1987, aos agricultores familiares, pescadores e indígenas do município de Torres. Suas instalações físicas estão nas dependências da municipalidade torrense consequências do convênio estabelecido entre o município de Torres e a Emate-RS-Ascar. A unidade de Torres está vinculada à unidade regional de Porto Alegre<sup>60</sup>, na qual abrange todo o litoral e a região metropolitana de Porto Alegre.

Na unidade municipal, também tratada como escritório municipal da Emater-RS-Ascar - Torres, RS, há um quadro técnico composto de três técnicos extensionistas, com atividades de campo e assessoria e um auxiliar administrativo que auxilia as atividades administrativas. O tempo de trabalho dos técnicos na Emater-RS-Ascar é entre a faixa de mais de 25 anos a 5 anos de trabalho nos serviços de Ater. O município de Torres contribui com cota mensal para Emater-RS-Ascar, além de ofertar o espaço e a infraestrutura física para a manutenção do escritório municipal.

A unidade municipal desenvolve suas atividades de assistência técnica e extensão rural na compreensão de que o papel da extensão rural é promover o desenvolvimento rural das famílias rurais, pescadores, indígenas e as 14 famílias de assentados rurais. Porquanto, as atividades de Ater se deslocam entre os eixos de produção e a área social dado que a unidade municipal segue o planejamento estadual e o controle deste, conforme a explicação recebida:

Então assim... como é que funciona ? Tu deves já saber como funciona a Emater ... então a gente planeja tudo isso. Eles têm um sistema que se chama SISPLAN que é o sistema de planejamento... além de tu fazeres no papel, tu jogas tudo dentro deste plano. Claro não é só o meu são quinhentos municípios. Tudo se joga para dentro do sistema. Então lá... eles têm um controle dizendo assim: tchê tu disse que ia atender vinte famílias de arroz e tu não atendeu ninguém até agora. Então a gente tem que ir alimentando. Tu atendeu... porque em cima deste resultado do SISPLAN é que eles justificam o convênio, as chamadas que a Emater concorre e outras coisas (E.10, 2017).

São controles necessários conforme os campos dos arranjos institucionais de cada alternativa utilizada para desenvolver as atividades da entidade. Para a municipalidade, a unidade municipal de Torres é referência em trabalhos de parceria,

---

<sup>60</sup> A Emater/RS tem 12 escritórios regionais e mais um escritório central no estado do Rio Grande do Sul.

A Secretaria da agricultura passou a ser protagonista do desenvolvimento rural do município... e aí a gente puxa junto a Emater... entendeu... monta-se as políticas e a Emater vem junto ...a gente se ajuda, na verdade. Se ajuda a fazer, a desenvolver as políticas públicas criadas no município para o desenvolvimento rural do mesmo (E.2, 2017).

Ou conforme o depoimento a seguir:

O papel da Emater pra nós é uma ferramenta de parceria e de extensão rural. Ela trabalha, por exemplo com os projetos de Pronafs ... é a Emater quem faz os projetos ... tudo que vai pra Banco, tudo é a Emater que faz. Então eles são parceiros... é um braço direito... vamos dizer assim... muito bom! Tudo que eu preciso... dados sobre propriedades, às vezes, eu preciso de um cálculo pego com a Emater, por exemplo dados das propriedades (E.1, 2017).

Já na visão dos agricultores, os entrevistados declararam ser essencial a orientação e assessoria que os técnicos fornecem. Há incentivos desde cursos até de orientação de outras formas de plantio e comercialização do produto. Os relatos destacam os técnicos num primeiro plano:

A assistência do moranguinho é a Secretaria e a Emater, o que eu preciso ali são eles. Não pagamos nada. A Emater faz o maior serviço, inclusive tem XX, uma profissional especialista só em moranguinho. Muito boa! Nos dão toda a orientação que precisa (E.4, 2017).

A evolução dos serviços de assessoramento e os laços de confiança estabelecidos, por intermédio dos técnicos envolvidos nos serviços de Ater, conferem a legitimidade e o reconhecimento do trabalho da unidade municipal da Emater/RS-Ascar, em Torres, como consta:

Quem lhe mandou aqui ... só pode ser o [extensionista] da Emater ... que ser humano maravilhoso. Ele e a equipe dele. Sempre que preciso vou lá [unidade municipal da Emater-RS-Ascar] me aconselhar com eles. E tem dado certo. Não posso reclamar... alguma coisinha sempre dá errado, mas... se conversa e tenta acertar (E.12,2017).

Outra manifestação ressalta a valorização da Emater/RS-Ascar, para o trabalho mulher.

Nára, a mãe foi fotografada que nem modelo. Reuniram-se várias mulheres agricultoras daqui sabe... Cada uma falando o que faz... fazendo suas coisas. Por exemplo, a Dona XC trabalha com artesanato falou disso... a mãe faz as coisas



dela... é clube de mães... olha várias mulheres trabalhadoras na agricultura foram fotografadas (E.6, 2017).

A unidade municipal desenvolve as ofertas de Ater Mulher e promove, por intermédio de reuniões, visitas domiciliares e contatos o acesso a políticas de direitos sociais com a participação de 45 mulheres, instrumentos e políticas para produção e comercialização das mulheres do meio rural, com participação 32 mulheres; além da formação para inclusão social e produtiva e geração de renda para 52 mulheres, conforme o Relatório de 2016 da unidade municipal de Torres da Emater-RS-Ascar.

Em termos de organização rural, a unidade municipal assessora a organização, gestão e mobilização auxiliando na capacitação e formação de lideranças juntos aos grupos organizados. A unidade municipal atende quatro associações e cinco grupos com 29 pessoas, o total. Organizam reuniões, seminários, visitas e tardes de campo com a função de organização para mercado, inclusão social, legalização e informações sobre implementação de políticas públicas.

#### *5.2.3.1 A visão das reivindicações conciliadas*

O grau de confiabilidade da unidade municipal no município passa pelo papel da Emater-RS-Ascar, cujas concepções dos técnicos são assim traduzidas:

Papel da Emater pra mim é ajudar os agricultores familiares, os pequenos agricultores familiares ah... tanto a suprir as suas necessidades de manutenção, de subsistência, né... trabalhar com a diversidade de produção pra subsistência, e também sua reprodução social, e pra manter uma boa qualidade de vida no campo, né. Para eles terem uma boa qualidade de vida para eles continuarem no campo, porque o que a gente vê aí é... se eles não quiserem continuar tem problema de sucessão rural... acho que é isso... dar alternativas pra que eles melhorem as condições de trabalho. Melhorem a qualidade de vida e renda deles, né (E.7, 2017).

Nessa concepção, a Emater-RS-Ascar contribui e propõe alternativas em três eixos: “trabalhar com a diversidade de produção pra subsistência, reprodução social e manter boa qualidade de vida no campo” e ainda anuncia a visão de futuro com a problematização do tema fortemente debatido que é a “sucessão no campo”.

As atividades da Emater-RS-Ascar – unidade municipal está em implementar políticas de desenvolvimento rural. Para isso, dentro das principais ações e programas de governo está o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Essa política pública tem se constituído

uma importante fonte de renda ao agricultor familiar, como também um fenômeno de cooperação entre os poderes e de soluções parciais para problemas públicos na agricultura familiar.

Em termos da implementação do Pnae, além da provocação de organização coletiva dos agricultores, em grupo ou com suas respectivas associações, acelerou a iniciação do processo de produção de produtos orgânicos. Além disso, despertou a troca recíproca entre a capacidade do estado (estrategicamente seletiva) e o agricultor, embora para contexto específico.

Algumas ilações podem ser feitas sobre a posição do Estado. Primeiro, torna-se agente, levando esta ação como rentável e segura aos agricultores, entretanto a formulação de política pública é transitória, porque expressa os interesses do Estado, por intermédio do governo. Ainda, pode-se perceber o Estado como mediador (aqui se considera nas três instâncias, federal, estadual e municipal), pois, a partir dos protocolos e atos administrativos, ele é o mediador da ação rentável para alguns agricultores acessarem o Pnae.

Porém, nas duas ilações, o Estado trabalha na ideia de mudança social com a concepção de que “a actuação combinada das estratégias de acumulação, hegemonia e confiança assegura a reprodução da mudança social normal, que consiste num padrão de transformação social baseada na repetição e melhoria” (SANTOS, 2013, p. 180). Para Santos, a repetição e melhoria estão entrelaçadas, pois uma depende da outra. Para o autor, “não há repetição sem melhoria, nem melhoria sem repetição”. Em outras palavras,

A repetição é a condição da ordem e a melhoria é a condição do progresso. As duas pertencem mutuamente e o ritmo da mudança social normal é determinado pela sequência dos momentos de repetição e dos momentos de melhoria (SANTOS, 2008a, p. 343).

A título de reflexão, no caso do Pnae, se a repetição implica melhoria, e esta ocorrer, a tendência é não repetir e se for ao contrário, não haver melhoria na condição social, e o agricultor irá se repetir. Associando ao processo de implementação e avaliação do participante do Pnae, a tendência é avançar nas condições sociais e, nesse sentido, não há repetição. Se for ao contrário, não teve melhoria, o agricultor repete a “condição de ordem”. Santos afirma que é esse paradoxo que sustenta o reformismo do Estado, pois

Este paradoxo, longe de paralisar a política reformista, é sua grande fonte de energia. É assim por duas razões principais. Por um lado, caráter fragmentário

desigual e selectivo da mudança social normal confere-lhe grande opacidade, fazendo com que a mesma condição ou política seja por uns grupos sociais considerada repetição e, por outros, considerada melhoria; o conflito entre estes grupos são o motor das reformas (SANTOS, 2008a, p. 343).

Percebe-se, na afirmação de Santos, que as diferenças alimentam o reformismo com a produção de delimitação de lado e, pode-se afirmar, ainda existem aqueles que não estão na condição da repetição e nem na condição de melhoria.

Se considerarmos dados da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer) de 2010 sobre o Pnae, os serviços de Ater abrangem 87% dos beneficiários deste programa, ou seja, os serviços de Ater são recebidos por 87% dos agricultores familiares fornecedores de produtos orgânicos à merenda escolar (ASBRAER, 2014, p. 18). Não é diferente para os agricultores familiares de Torres que participam do Pnae, os quais recebem a assessoria do serviço da Emater-RS-Ascar.

Como vimos, os agricultores organizaram-se e criaram associações para terem maior facilidade e abarcarem maior inserção nos espaços deliberativos junto ao poder local Comder, a fim de que a relação fosse mais estreita e, indiretamente, os espaços eram garantidos.

Outra observação que se pode fazer é acerca do modelo que dialoga com os agricultores, por uma lógica de “produto”. Em outras palavras, é a transformação do espaço político deliberativo em um contexto de discussão de mercado e consumo, havendo a despolitização quando se passa da deliberação política para o mercado (SANTOS, 2013 p. 62). Ou conforme Baudrillard há “produção de uma realidade sem se basear em qualquer outro elemento do mundo real”. Uma antecipação ao modelo, a começar pela possível interligação, – produto/participação – no Comder. Embora possa ser contraditório, as deliberações do Comder, configura como verdade absoluta, aproximando-se ao contexto da simulação. Um discurso que pode ser denunciado.

Assim, neste capítulo, apresentou-se o mapeamento da trajetória de um contexto local destacando as normativas e orientações para implementação e execução dos serviços de Ater.

## **6. OS ESPELHOS: ATORES DA SOCIEDADE CIVIL E O APARELHO DO ESTADO NO ÂMBITO DOS SERVIÇOS DE ATER**

A reflexão a que se propõe neste capítulo está em problematizar, em que aspecto os interesses dos atores da sociedade civil no meio rural, a partir da reforma do Aparelho do Estado, na perspectiva dos serviços de Ater, reconfiguram a natureza dos atores da sociedade civil e do Estado.

Nesse sentido, preliminarmente, contextualiza-se a construção do conceito de sociedade civil proposto por Cohen e Arato (2001) e a alternativa, a partir da reforma do Aparelho do Estado brasileiro, que incorpora os atores da sociedade civil no seu espaço público, para implementar tarefas ou serviços, antes implementadas pelo Estado, mesmo, este, permanecendo no controle das políticas de desenvolvimento, no âmbito do serviço de Ater. Dessa forma, buscar-se-á formatar uma imagem dentro das escalas que se formam e foram construídas no contexto dos atores da sociedade participantes e atuantes nos serviços de Ater.

### **6.1 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL**

De modo geral, a discussão sobre sociedade civil e Estado ou vice-versa é apresentada, quase sempre, na ideia de qualificação e/ou desqualificação dos interesses da sociedade civil ou das respostas do Estado. Com isso, várias são as reflexões sobre virtudes, constrangimentos, imposições, intervenções e interações, tanto para a sociedade civil como para o Estado, entre outras investigações.

É preciso ressaltar que o conceito de sociedade civil perpassa por explicação de ideias que justificam as abordagens de políticas sociais ou políticas de inclusão social, delimitações de fronteiras na relação do Estado e os atores da sociedade civil, bem como, de maneira geral, do próprio sistema político em curso. Entretanto, ainda se percebe a visão conceitual sobre sociedade civil de oposição ao Estado, ou seja, contra ao Estado. Este sentimento quase obrigatório de oposição ao Estado pode ser percebido nos valores identitários dos movimentos sociais, dado que a resistência da sociedade civil era defesa em favor da autonomia dos atos dela.

Por outro lado, existem aportes interpretativos, em que sociedade civil e Estado não são opositoras entre si, compartilham as mesmas reivindicações ou as mesmas ideias,

apresentando o Terceiro Setor como o grande maestro de soluções aos problemas públicos. Logo, várias são as bases teóricas conceituais sobre sociedade civil.<sup>61</sup>

A partir da reflexão entre as discordâncias, contraposições, simetrias ou até mesmo a posição uníssona entre sociedade civil e Estado, busca-se a aproximação de autores contemporâneos sobre o conceito de sociedade civil já que nas relações dos serviços de Ater, a sociedade civil integra o quadro de interação social: Estado/sociedade civil. As interações sociais formadas estão materializadas por intermédio das associações de agricultores familiares e organizações não governamentais (ONGs), via contratualização dos serviços de Ater.

Assim, o conceito de sociedade civil trazido à discussão remonta a sua ascensão e ressurgimento dentro do contexto do Leste Europeu com Cohen e Arato (2001). Esses autores embasam suas reflexões na esteira do pensamento “habermasiano” sobre “mundo da vida” e “sistemas”, via ação comunicativa validado por Habermas na obra *Direito e Democracia: entre factividade e validade* (1997), o conceito de sociedade civil de Cohen e Arato.

Os núcleos moleculares do conceito de Cohen e Arato são o “mundo da vida” e “sistema” proposto por Habermas na *Teoria de Ação Comunicativa* (2001) na ideia de fornecer bases à teoria crítica da modernidade. Vale lembrar que Habermas divide a esfera da sociedade moderna, em duas lógicas: a lógica do sistema e a lógica do mundo da vida.

Para Habermas, a lógica do sistema são instituições sociais voltadas à produção, em que a ação do indivíduo se torna sempre uma ação estratégica com o foco no sucesso ou ganho individual, apontando para dois subsistemas: o econômico e o político. Já a lógica do mundo da vida pode ser compreendida como o momento da comunicação humana, em que a ação comunicativa entre os homens permite harmonizar os seus interesses e estabelecer o “consenso”, a partir de situações concretas ou de situações cotidianas, com três componentes estruturais: a cultura, sociedade e personalidade, e estes podem ser diferenciados entre si (HABERMAS, 2001).

Nesse sentido, as ações sociais são coordenadas no mundo da vida pela ação comunicativa e não pela ação racional, na compreensão de que

---

<sup>61</sup> A configuração do conceito da sociedade civil perpassa por uma síntese do quadro teórico histórico dos principais pensadores sobre o tema como Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, Hegel, Marx e Gramsci. Para maior aprofundamento, inclusive sobre outras reflexões teóricas sobre sociedade civil, consultar Keane (2001).

[...] a ação comunicativa está inserida em um mundo da vida que fornece uma cobertura protetora dos riscos sob a forma de um imenso consenso de fundo. As proezas da comunicação explícitas que são alcançadas pelos agentes comunicativos dão-se no horizonte de convicções partilhadas e não problemáticas (HABERMAS, 2002, p. 127).

Em outras palavras, a contar da ação comunicativa, há a criação dos espaços de diálogos e, com isso, rompe-se a ação racional voltada para os fins (os resultados), o que impede a dominação da ação dos indivíduos e, por conseguinte, grandes possibilidades de descartar a “colonização do mundo da vida”. Habermas compreende que é possível, por intermédio de regimes democráticos construídos, a criação de espaços de diálogos e/ou participação, em que os homens, a partir da lógica e análise das suas falas, possam estabelecer consenso. Com isso, quebra-se ou impede-se a “colonização do mundo da vida” pelo sistema.

A importância da institucionalização da comunicação num modelo de sociedade é destacada por Cohen e Arato:

Os princípios legitimadores de democracia e dos direitos são compatíveis somente com um modelo de sociedade civil que institucionaliza a comunicação democrática em uma multiplicidade de públicos e defende as condições de autonomia individual liberando a esfera íntima de todas as formas tradicionais, assim como modernas, de desigualdade e carência de liberdade (COHEN; ARATO 2001, p. 507).<sup>62</sup>

Desse modo, a ação comunicativa na prática cotidiana se reveste de importância essencial ao modelo de sociedade civil a ser adotado. No entanto, Cohen e Arato reforçam que, “os direitos são cruciais para estabelecer os muros para defender o mundo da vida contra os meios”, para isso, na afirmação dos autores, os “[...] direitos fundamentais devem ser vistos como princípio organizador de uma sociedade civil moderna” (COHEN; ARATO 2001, p. 528-495)<sup>63,64</sup>. Ou seja, a defesa e a resistência. Os autores consideram como “chave” na caracterização do conceito de sociedade civil, os direitos fundamentais:

A instituição dos direitos fundamentais representa um componente essencial a modernização do mundo da vida porque sua estrutura pós-convencional está ligada a princípios legais em vez de regras normativas, e também porque os direitos podem

---

<sup>62</sup> Los principios legitimadores de la democracia y los derechos son compatibles sólo con un modelo de sociedad civil que institucionaliza la comunicación democrática en una multiplicidad de públicos y defiende las condiciones de autonomía individual liberando a la esfera íntima de todas las formas tradicionales, así como modernas, de desigualdad y carencia de libertad.

<sup>63</sup>[...] los derechos son cruciales para establecer los umbrales para defender el mundo de la vida contra los medios.

<sup>64</sup>[...] los derechos fundamentales deben ser vistos como *el principio organizador* de una sociedad civil moderna.

contribuir com a modernização no sentido da diferenciação (COHEN; ARATO 2001, p. 493).<sup>65</sup>

Nota-se, que os autores alertam para essencialidade dos direitos fundamentais para a modernização do mundo da vida em duas perspectivas: os princípios legais e os direitos como instrumentos de diferenciação à modernização. Cohen e Arato (2001) consideram o fenômeno apropriado ao conceito de sociedade civil a partir da interpretação de Habermas (2001), em que a diferenciação estrutural do mundo da vida (aspecto dos processos de modernização) emerge das instituições especializadas e associações na reprodução e transmissão dos aportes culturais, as quais se apropriam ou utilizam-se dos processos comunicativos para esses fins, caracterizando, assim, a diferenciação estrutural do mundo da vida (um aspecto dos processos de modernização).

De modo geral, existem liames na mediação no mundo da vida, em pequenas escalas e em grandes escalas, como a expansão do poder econômico e do próprio poder político, os quais, por vezes, substituem a coordenação da ação comunicativa. Por isso, para Cohen e Arato, “os mesmos processos que se encontram entre as condições constitutivas do mundo da vida moderno também representam as maiores ameaças potenciais a esse mundo da vida” (2001, p. 493)<sup>66</sup>.

Para isso, os autores sugerem que

O direito que exigimos colocaria os direitos da comunicação (a esfera pública) e os direitos da esfera íntima (ou “privada”) em um centro de catálogo de liberdades constitucionais. Estas teriam prioridades sobre todos os direitos políticos, econômicos e sociais, que sozinhas constituíram seus pré-requisitos. O estabelecimento deste catálogo sem dúvida consistiria a institucionalização de um novo modelo de sociedade civil (COHEN;ARATO, 2001, p. 457) .<sup>67</sup>

O “centro de catálogo de liberdades constitucionais”, proposto pelos autores, consistiria o prefixo da institucionalização do modelo de sociedade civil, porque seria um erro dar apoio apenas ao projeto liberal na defesa da sociedade perante o Estado até porque as

<sup>65</sup> La institución de los derechos fundamentales representa un componente esencial de la modernización del mundo de la vida porque su estructura posconvencional está ligada a principios legales en vez de a reglas normativas, y también porque los derechos pueden contribuir a la modernización en el sentido de la diferenciación.

<sup>66</sup> Los mismos procesos que se encuentran entre las condiciones constitutivas de un mundo de la vida moderno también representan las mayores amenazas potenciales a ese mundo de la vida.

<sup>67</sup> El derecho que requerimos ubicaría a los derechos de la comunicación (la esfera pública) y a los derechos de la esfera íntima (o privado) en el centro de catálogos de libertades constitucionales. Estas libertades tendrían prioridad sobre todos los derechos políticos, económicos y sociales, que sólo constituirían sus prerequisites. El establecimiento de ese catálogo sin duda significaría la institucionalización de un nuevo modelo de sociedad civil.

relações de dominação e desigualdades dentro da sociedade civil ficariam intactas (COHEN; ARATO, 2001, p. 579).

Para isso, os autores entendem que no conceito de mundo da vida há “dois níveis distintos que, se diferenciados e os expostos adequadamente, nos permitiram a vincular com precisão o lugar exato da sociedade civil dentro da estrutura geral” (2001, p.482)<sup>68</sup>. Os dois níveis distintos comportam o “contexto cultural-linguístico” e “ [...] a segunda dimensão do mundo da vida - seus componentes institucionais ou sociológicos – ocorrem no meio da comunicação” (COHEN; ARATO, 2001, p. 483)<sup>69</sup>.

O conceito de Cohen e Arato (2001) remete para algumas considerações como: a institucionalização do mundo da vida, a partir da estrutura do direito (instituição) e associações com o pré-requisito de reprodução social, via ação comunicativa; outra reflexão, tanto os movimentos sociais como a institucionalização da sociedade civil permeiam a esfera pública e a esfera privada e, ainda, podem estar vinculados ao Estado e ao mercado, “zonas de contato” entre os subsistemas e a própria sociedade.

Embora possa haver “zonas de contato”, os autores mantêm reservas aos subsistemas – Estado e economia, pois para eles a atuação e influência da sociedade civil são delimitadas pelos marcos normativos, tanto que Cohen, anos depois, ratifica tal orientação:

Já na sociedade civil, os atores não visam à conquista do poder do Estado ou à organização da produção; em vez disso, tentam exercer influência pela participação em associações e movimentos democráticos e por meio da mídia pública. Isso obviamente supõe que as instituições e organizações da sociedade política e econômica são receptivas à influência da sociedade civil, que estabelecem ‘sensores’ no interior do Estado e da economia para viabilizar tal coisa (COHEN 2003, p. 427-428).

A ênfase de Cohen e Arato (2001) é a necessidade da forma interativa de organização dos movimentos e associações voluntárias, a partir dos “interesses comuns” sob duas perspectivas: uma, que define e defende os direitos individuais, sociais e políticos dos cidadãos. Isso seria uma defesa estratégica do poder, da própria intervenção cidadã no sistema e no mercado; e outra passa pelos movimentos sociais que estão em constante movimento e tentam inserir novos princípios e demandas sociais, portanto numa posição ofensiva, mas sem esquecer-se da efetiva vigilância na implantação de direitos já determinados ou outorgados.

<sup>68</sup> [...] tiene dos niveles distintos que, si se les diferencia y clarifica adecuadamente, nos permitirán ubicar con precisión el lugar exacto de sociedad civil dentro de la estructura general.

<sup>69</sup> [...] la segunda dimensión del mundo de la vida – sus componentes “institucionales” o “sociológicos” – ocurre en el medido de ala comunicación.



As argumentações dos autores aproximam-se das interações construídas e formuladas a partir do contexto dos serviços de Ater. Nos serviços de Ater, desde sua instituição até as últimas ocorrências, os atores de sociedade civil, o Estado e, por vezes, o mercado, via ação comunicativa são fundantes e narradores da trajetória de Ater. A (trans)posição dos espaços nas relações dos atores da sociedade civil e o Estado, por intermédio das políticas públicas no contexto rural brasileiro perpassam sobre “mundo da vida” e “sistemas”. Pode-se afirmar que as articulações e configurações entre o “mundo da vida” e o “sistema” personalizam tendências e perspectivas diante de táticas e estratégias, algumas seletivas e outras calculadas, tanto dos atores da sociedade civil como do Estado.

Por outro lado, Cohen e Arato (2001) ao proporem o movimento da sociedade civil tanto na esfera pública como na esfera privada, fortalecem a sociedade civil e o Estado. Democratizando as estruturas do Estado e a própria sociedade civil. Com esta concepção, os autores conflitam com a visão de concepção liberal de Estado fraco e sociedade civil forte. Ao contrário, para os autores com a democratização das estruturas estatais e a própria participação da sociedade civil afasta-se da visão de dualismo sociedade civil e Estado.

Para Santos (2005, p. 118) “[...] a separação entre Estado e sociedade civil engloba tanto a ideia de um Estado mínimo como a de um Estado máximo”, contudo, esta tese defendida pela teoria política liberal “foi gradualmente abandonada à medida que o capitalismo nacional, enquanto relação social e política, foi exigindo maior intervenção social” (SANTOS, 2002, p. 41). O autor conclui argumentando que visão dual do Estado sobre a sociedade civil foi trocada pela ideia do Estado como espelho da sociedade civil.

### **6.1.1 Sociedade civil e Estado e as imagens da sociedade civil**

Outras razões discutidas e que auxiliam na orientação deste estudo estão relacionadas à dicotomia sociedade civil e Estado. O dualismo sociedade civil e Estado encobre “[...] a natureza das relações de poder na sociedade”<sup>70</sup> e “[...] desencadeou uma relação dinâmica entre os dois conceitos que, em termos gerais, pode ser caracterizada como uma absorção recíproca e constante de um pelo outro” (SANTOS, 2013, p. 173-4).

---

<sup>70</sup>Poder, para Santos, “é qualquer relação social regulada por uma troca desigual. É uma relação social porque a sua persistência reside na capacidade que ela tem de reproduzir desigualdade mais através da troca interna do que por determinação externa” (SANTOS, 2013, p. 266).

Essa “absorção recíproca” da sociedade civil pelo Estado e vice-versa corresponde a dois processos: “ a reprodução da sociedade civil na forma de Estado e a reprodução do Estado em sociedade civil” (SANTOS, 2013, p. 174). Para Santos (2013), a contar dessa perspectiva pode ser observado como explicação, o apaziguamento ou apatia dos cidadãos quando é conferido o poder à sociedade. É mera aparência, porque o Estado permanece com a tutela “[...] apenas substituindo, na execução directa, a administração pública pela administração privada e, conseqüentemente, dispensando o controlo democrático a que a administração pública é sujeita” (SANTOS, 2013, p. 174). E isso ocorre, simplesmente, porque a lógica do Estado é uma lógica de trincheira, a ideia de fronteiras.

Para Boaventura de Souza Santos, a sociedade civil distingue-se em três tipos: “sociedade civil íntima, sociedade civil estranha e sociedade civil incivil” (2003, p. 26). Santos dispõe graficamente o pensamento dos três tipos de sociedade civil. Considera o Estado como centro. Na parte interna do círculo, ou seja, ao redor do Estado, a sociedade civil íntima; logo em seguida, descreve o círculo intermediário ao Estado, a zona de poucos processos de inclusão dos direitos sociais e atribui a significação de sociedade civil estranha e, na parte externa ao círculo, insere aos totalmente excluídos dos direitos sociais, a que chama de sociedade civil incivil (SANTOS, 2003).

A sociedade civil íntima mais próxima ao Estado, abarca os “indivíduos ou grupos sociais caracterizados pela hiper-inclusão, ou seja, que gozam de um nível elevado de inclusão social”, portanto, são aqueles que “[...] pertencem a comunidade dominante que mantém vínculos estreitos com o mercado e com as forças que o governam” (SANTOS, 2003, p. 26). A partir dessa intimidade com o Estado, os membros pertencentes à sociedade civil íntima têm direito acima dos que os teriam normalmente, perante a uma política de direitos sociais. Santos, ao final declara: “Pode descrever-se esta relação da sociedade civil com o Estado como uma privatização do Estado” (SANTOS, 2003, p. 26).

Talvez fosse conveniente definir qual o grau de intimidade que Santos considera ou propôs ao concluir que a formação da sociedade civil íntima chega à “privatização do Estado”. Numa leitura rasa, “benefícios” ou “privilégios” é a conclusão sem distorção de imagens, em que entre dominantes e dominados, pode-se identificar pela distinção das relações sociais envolvidas. Todavia sabe-se que numa ótica de processos encontram-se imagens disformes pelas fases de composição dessas imagens, como o próprio processo de articulação, em que as decisões tomadas não são únicas, tendo em vista a constelação de

poderes envolvidos – políticos, social e econômico e a própria escala de espaço/tempo desenvolvida por Santos em que há tempo-instante e tempo-glacial<sup>71</sup>.

Por outro lado, são orientações que envolvem fatos do cotidiano. Algo da vivência da vida em que a sociedade civil íntima é um espaço de privilégios para alguns atores da sociedade civil. Nesse caso, há situações paradoxais a serem examinadas: primeiro pela debilidade ou fragilidade da sociedade civil, a oportunidade é do Estado, com decisões monolíticas dirigidas e, segundo, o “fortalecimento” da sociedade civil, por consequência, o Estado é investido das vontades da “elite” ou dos grupos mais afortunados no sistema, realiza uma conexão personalíssima na articulação de interesses próprios, ou seja, trata-se de um jogo.

No que se refere à emergência e/ou intervenção dos atores da sociedade civil, por intermédio das chamadas públicas, à implementação de serviços públicos de Ater, pode-se perguntar: em que medida a relação estabelecida, via contratações públicas, entre prestadoras de serviços públicos e o Estado, configura sociedade civil íntima, em face das consequências advindas destas contratações? Embora tenha todo um arrazoado de prós e contras, a ideia das “meta-normas” em que as associações estão subjugadas a corpos de exigências administrativas e de cumprimentos de metas nessas contratações, as quais resultam, a priori, novas formas de articulação, entre elas a aproximação ao Estado. Convém ressaltar que os atores da sociedade civil, ao participarem de forma integrada nas relações de poder do Estado, são subjugados à dialética da “cooptação” ou de “contraposição de autonomia”.

No sentido inverso ao termo “cooptação” ou de “contraposição de autonomia”, na percepção frente ao Estado e dos próprios atores da sociedade civil, este “compadrio” e/ou “compartilhamento de vontades dirigidas” auxiliou dois lados, aparentemente antagônicos. Talvez seja necessário verificar-se o comprometimento dos agentes políticos dos entes estatais e dos atores da sociedade civil, ou mais especificamente, o que Santos chama de “politização do administrativo” e que expõe da seguinte forma:

[...] a politização do administrativo decorre da fraqueza deste e é essa fraqueza que está na origem do pluralismo jurídico interno. Em sua prática cotidiana, a administração pública não tem condições para garantir por si própria as condições de sua eficácia” (SANTOS, 2008, p. 65).

---

<sup>71</sup> Maior aprofundamento em “Poderá o direito ser emancipatório?” (SANTOS, 2003).

Em relação à sociedade civil “estranha”, Santos considera que “as experiências de vida” dos grupos sociais inseridos nela estão num processo “misto de inclusão e exclusão social”, cuja elevação da gangorra é atenuada nos dois lados, há momento em que a inclusão é “baixa moderada”; e, em outro momento, “a exclusão é atenuada por algumas redes de segurança e não é considerada irreversível” (SANTOS, 2003, p. 25). Os integrantes da sociedade civil estranha exercem seus direitos cívicos e políticos de maneira mais ou menos livre, vindo a ser escasso principalmente o exercício dos direitos sociais e econômicos.

E, por fim, a sociedade civil “incivil”. Segundo Santos, são quase invisíveis socialmente e estão no “círculo do fascismo social e, em rigor, os que o habitam não pertencem à sociedade civil, uma vez que são atirados para o novo estado natural” (2003, p. 25). O autor afirma que não há expectativas, “já que, na prática, não tem quaisquer direitos” (SANTOS, 2003, p. 25).

Entre programas, planos e propriamente políticas públicas estabelecidas para a agricultura familiar, a hora da vez aos beneficiários da Pnater constitui-se de dois programas o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que são mercados garantidos por compras institucionais com investimentos dos recursos federais, estaduais e municipais. Os contemplados desses programas, dentro do enquadramento previsto, entram num espaço de melhores oportunidades, como por exemplo: seus produtos orgânicos, além da entrega e pagamento garantido, são comercializados em outros locais. Portanto, ampliam as oportunidades. Esta é uma perspectiva.

Outra questão relevante aos produtores é a relação num espaço local, por exemplo, a implementação local do Pnae, a relação é horizontal e muito próxima, isto é, municipalidade, Emater-RS-Ascar e agricultor familiar, tendo em vista que o primeiro e o último têm o mesmo foco – produto orgânico –, portanto é uma necessidade. Para efetivação deste propósito entra a Emater-RS-Ascar assessora, busca melhoria de técnicas, entre outras atividades aos contemplados desses programas. Neste caso, o atendimento e a dedicação são para uma atividade focalizada nas exigências legais e que, na composição econômica, é rentável aos contemplados, mais especificamente, a todos por razões óbvias, mas e os outros agricultores ou beneficiários da Pnater que não estão no abrigo desses programas? Poderiam ser enquadrados dentro da sociedade civil ou eles ficam invisíveis e, portanto, considerados incivis dentro da sociedade civil?

Estou aqui na feira ... não podemos entregar para merenda escolar nossos produtos, porque a recém estamos plantando alguns produtos na linha dos orgânicos. Produzimos banana. Aqui na feira trouxe produto que eu faço: bolacha, pão e os demais produtos são dos colegas da Associação. Já falei com o B lá na Emater pra ver alguma coisa... feira a não ser essa daqui... não posso participar... (E.6, 2017).

Ainda sobre a sociedade incivil: “Gostaria de fazer umas compotas... sabe... trabalhar com isso, mas agora tudo é orgânico para entregar para merenda. Acho que não sai caro. O problema é o calor nas pernas... e depois é um serviço mais limpo (E.6, 2017).

Nota-se que não é o problema das pessoas e, sim a “absorção recíproca” defendida por Santos, em que o Estado absorve a sociedade civil por meio dos seus comandos e a sociedade civil reproduz o Estado no atendimento desses comandos e, novamente, a trincheira é estabelecida tornando invisíveis outras reivindicações e alternativas.

A mesma reflexão cabe sobre as aspirações ou desejos dos agricultores em relação às entidades prestadoras de serviços de Ater. Mesmo que se tenha implementação de políticas com foco em desenvolvimento rural, são orientadas e calculadas conforme a oferta e não conforme a demanda das necessidades específicas de cada região. Em outras palavras, em geral são políticas que vem no balaio grande e, dependendo do que está no balaio, pode-se atender a demandas de balaios pequenos.

## 6.2 OS CONTEXTOS CIRCUNSTANCIAS A PARTIR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

Passadas duas décadas da reforma do Aparelho do Estado, as consequências se solidificam e alteram as estruturas da gestão, mais especificamente, a Administração Pública brasileira como um todo com o compartilhamento de suas ações com os atores da sociedade civil. A reforma do Aparelho do Estado brasileiro foi implantada no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), classificada como reforma gerencial que, para Bresser-Pereira,

[...] continua a prosperar, principalmente ao nível dos estados e dos grandes municípios, porque é neles que a gestão moderna é mais necessária. Como a reforma burocrática, a reforma gerencial dura 30 a 40 anos para poder ser considerada razoavelmente completa. Na verdade, ela nunca se completa (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 152).

Pode-se ajustar a fala de Bresser-Pereira e afirmar que os interesses no prolongamento ou manutenção da reforma do Aparelho do Estado repousam nas limitações estruturais, no

olhar de oportunidades de conjunturas e, porque não, por algumas compensações. A reforma do Aparelho do Estado ocorreu em 1995 e, a partir dessa conjuntura, foram instituídos atos normativos, que ofertam oportunidades para os atores da sociedade civil comporem a função pública, contudo não havia rede de cooperação ou relações de confiança dos

Movimentos sociais rurais, por outro lado, percebiam fortemente as instituições participativas criadas antes de Lula como uma imposição de um governo neoliberal que carecia de comprometimento com os seus interesses. Esses movimentos sentiram-se mais confortáveis com práticas de protesto, um sentimento que eles compartilharam com funcionários do Ministério do Desenvolvimento Agrário, vários dos quais vindos dos próprios movimentos. Nesse contexto, as principais inovações no repertório de interação não ocorreram na área da participação institucional, mas, sobretudo, no modo como os protestos se davam (ABERS et al., 2014, p. 338).

De modo geral, a vinculação com os movimentos sociais dos governos considerados de esquerda, nesse caso, do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva – Lula sempre foi muito marcante e antes mesmo de estar na presidência da República. Além disso, durante a gestão presidencial dos governos Lula e Dilma Roussef, de forma tácita, houve um pacto político de fato entre movimentos sociais e populares e o governo. Com isso, houve condições de governabilidade política, muito pelo grau de representatividade dos governos eleitos – Lula e Dilma, como também pela esperança que se apregoava na sociedade brasileira de serem governos comprometidos com as reivindicações da sociedade civil.

No entanto, se considerarmos os governos posteriores a Fernando Henrique Cardoso – Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef e Michel Temer – não se percebe ruptura com a reforma do Aparelho do Estado, ao contrário, mantiveram e mantêm tacitamente o modelo de máquina pública administrativa do Governo FHC, concordando com a argumentação a seguir:

Na verdade, a reforma gerencial é compatível com governos de esquerda ou de direita, mas, como veremos adiante, ao tornar eficientes os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado, ela legitima politicamente o estado social. [...] Embora os representantes do Partido dos Trabalhadores enquanto estavam na oposição fossem críticos da reforma, o governo Lula adotou muitos dos seus princípios. O emprego de técnicas gerenciais na administração do Bolsa Família e na reforma da Previdência, assim como a exigência do Ministério da Educação para que as universidades federais que adotarem o programa de reestruturação e expansão das universidades – o Reuni – elaborem planos estratégicos, são duas demonstrações desse fato (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 153).

Cabe ressaltar que houve investimentos em políticas e programas públicos realizados para o atendimento daqueles que estavam à margem de investimentos e incentivos públicos,

nos governos Lula e Dilma Roussef, período de 2003 a 2014. Houve proeminência da participação popular no âmbito do governo em vários setores estatais, uma reivindicação dos movimentos sociais e populares. Embora a paz não fosse eterna, mas o Estado relativamente dava respostas há algumas mazelas e dificuldades da sociedade brasileira contra uma elite econômica que apostava e reivindicava na redução do tamanho do Estado. Aposto esta que caracteriza a orientação do neoliberalismo.

Assim, as decisões e planejamentos perpassam pelos objetivos do Estado e, principalmente, após a reforma do Aparelho do Estado com a inserção da participação dos atores da sociedade civil, em diferentes escalas, como fóruns deliberativos e prestadores de serviços. Conforme Bresser- Pereira,

Para realizar seus objetivos, o Estado se desdobra, historicamente, em dois: Estado como regime político ou como sistema constitucional-legal, e Estado como administração pública ou como aparelho (organização) que garante o sistema constitucional-legal. No mundo contemporâneo, o Estado como regime político assumiu a forma de estado social e, como aparelho ou organização, a de estado gerencial. Governar é fazer os compromissos para alcançar a maioria, é definir as leis e políticas públicas, é tomar decisões estratégicas voltadas para o interesse público e nacional — é aperfeiçoar e garantir o Estado enquanto regime político. Mas governar é administrar a organização do Estado: é escolher os principais responsáveis por sua implementação, é detalhar e implementar as leis e políticas, é aperfeiçoar constantemente o Aparelho do Estado de gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 149).

Trata-se de uma reflexão didática da metodologia do Estado proposta por Bresser-Pereira que desdobra os objetivos do Estado em dois campos, porém a análise e compreensão passa pelos os poderes e pelas capacidades estatais dentro de um contexto maior, porque

[...] não é o Estado como tal que exerce o poder. Em vez disto, seus poderes (plurais) se ativam mediante a troca, em conjunturas específicas, de grupos de políticos e funcionários estatais vinculados em partes específicas do Estado. Embora estes *insiders* sejam atores chaves o exercício dos poderes do Estado, sempre atuam na proporção para um amplo equilíbrio de forças dentro e fora de um determinado Estado (JESSOP, 2017, p. 101 – grifo do autor).<sup>72</sup>

Em ambientes democráticos, não se concebe o Estado sem a rede de cooperação, convivência e participação. Portanto, o Estado pode metodologicamente fazer seus processos

---

<sup>72</sup>[...] no es el Estado como tal el que ejerce el poder. En vez esto, sus poderes (plurales) se activan mediante el cambio, en coyunturas específicas, de grupos de políticos y funcionarios estatales ubicados en partes específicas del Estado. Aunque estos “*insiders*” son actores clave en ejercicio de los poderes del Estado, siempre actúan en proporción a un amplio equilibrio de fuerzas dentro y fuera de un Estado determinado.

seletivos. No entanto, conforme Ferreira (1997) a valorização das redes de convivência e de participação reduz o peso da hierarquização.

Assim, longas são as considerações sobre o poder do Estado e a complexidade de considerar o Estado como valor unitário, porém, na mesma proporção, registra-se a importância da associação entre atores da sociedade civil e Estado. Nessa relação, por vezes, a distância pode ser ampliada e outras, reduzida, pois diante da composição do “mundo da vida” as relações se aproximam, bem como os contextos institucionais com várias matizes e transições implicando, necessariamente, o olhar sobre a configuração do “público” cuja escala de compreensão é ampliada, conforme a arguição de Farah,

[...] nas últimas décadas, o “público” da administração pública foi redefinido, ampliando suas fronteiras *para além do Estado*, passando a incluir organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas (FARAH, 2011, p. 813 – grifo da autora).

O “*para além do Estado*” arguido pela autora, pode ser traduzido pelo redimensionamento do Estado e, por consequência, da Administração Pública, bem como impactos de diferenciações de análises sobre os limites entre o público e o privado. Ainda deve-se considerar que, a partir da década de 80, as agendas estabelecidas para a implementação dos serviços públicos no panorama latinoamericano é tendência dominante,

[...] uma clara tendência a recorrer à contratação externa, assumindo que a promoção da concorrência através da abertura ao setor privado pode aumentar a eficiência e, ao mesmo tempo, as possibilidades de escolha do usuário ao expandir os fornecedores do mesmo tipo de serviço (CUNNIL-GRAU, 2015, p. 321).<sup>73</sup>

A autora apresenta nesse estudo as novas agendas dos atores que estão assumindo a provisão dos serviços públicos e, segundo ela, há uma clara diluição de fronteiras entre Estado, empresa e sociedade civil, surgindo diferentes modelos de hibridização,

[...] seja porque cada um estaria perdendo sua identidade (por exemplo, entidades sem fins lucrativos que assumem atividades lucrativas; entidades para fins de lucro

---

<sup>73</sup>una clara tendencia a acudir a las contrataciones externas, asumiendo que el fomento de la competencia a través de la apertura hacia el sector privado puede aumentar la eficiencia y, a la vez, las posibilidades de elección de los usuarios al ampliarse los oferentes de un mismo tipo de servicio.



que assume funções sociais) ou porque não seria importante quem são os atores, mas sim o que fazem (CUNNIL-GRAU, 2015, p. 328).<sup>74</sup>

Assim, há contextos, em que o poder estatal torna-se relacional e condicional, em função da seletividade estrutural e da capacidade estratégica específica que tem ou assume o poder estatal, conforme Jessop (2017). Para Jessop, a efetivação do poder estatal depende dos laços ou elos estruturais entre o Estado e o sistema político que o circunda, das vinculações estratégicas entre os administradores estatais e as forças políticas, bem como das interconexões complexas de interdependências e redes sociais que ligam o Estado e o sistema político ao ambiente social.

Pode-se destacar, por exemplo, como forças externas ao poder do Estado, as formações dos atores da sociedade civil, que, dentro desta “constituem-se associações que são simultaneamente criações e factores criadores do social (FERNANDES, 1997, p. 37). Portanto, as ações do Estado perpassam por conjunturas complexas de espaço e tempo diferenciados, em cada agente, ator, grupo na defesa dos seus interesses coletivos ou de seus interesses individuais. Para isso, Jessop propõe olhar o Estado na perspectiva do Enfoque Estratégico Relacional (EER), cuja importância está no

[...] contexto estratégico da ação e do poder transformador das ações. Nestes termos, a estrutura consiste nas diferentes limitações e oportunidades que variam de acordo com o agente; a agência, na sua vez, depende das capacidades estratégicas que variam conforme a estrutura e de acordo com os atores envolvidos (JESSOP, 2017, p. 99).<sup>75</sup>

Logo, o EER passa pela composição das limitações e oportunidades dentro das capacidades estratégicas vinculadas a interesses específicos. Diante disso, compreende-se que o EER coaduna com as estratégias e táticas determinadas pelo Estado, no caso dos serviços de Ater, pelas ações estratégicas seletivas do Estado, observando o espaço e tempo de cada ação.

A reforma do Aparelho do Estado, no Brasil, trouxe como agenda à gestão pública, a política de participação de associações civis sem fins lucrativos no campo da Administração Pública para vários setores. Não é privilégio e tampouco descaso para os serviços de Ater,

<sup>74</sup>[...] sea porque cada uno estaría perdiendo su identidad (vg. Entidades sin fines de lucro que asumen actividades lucrativas; entidades con fines de lucro que asumen funciones sociales) o porque ya no sería importante quiénes son los actores sino qué es lo que hacen.

<sup>75</sup>[...] del contexto estratégico de la acción y del poder transformador de las acciones. En estos términos, la estructura consiste en las diferentes limitaciones y oportunidades que varían según el agente; la agencia, a su vez, depende de las capacidades estratégicas que varían según la estructura y de acuerdo a los actores involucrados.

pois, no sistema de saúde houve processos de descentralizações, os quais serviram e servem de base para outras iniciativas, como a criação de organizações sociais (OS) para atendimento na área da saúde pública.

De todo modo, a contar do desmantelamento do sistema brasileiro de Ater na década de 1990, somado a isso, a própria conjuntura internacional dificultou fortalecer o sistema Ater. Na década de 1980, por exemplo, os investimentos públicos ingressavam no âmbito de repensar a partir das mudanças ocorridas na política global da macroeconomia, embora uma agenda dos países do Norte global, mas o Sul global recebeu as consequências com intervenção nas ações do Estado. Na década de 1990, a União Europeia incentiva e implanta o Programa Leader nos países integrantes da comunidade, orientando os planos de desenvolvimento focados nas ações de desenvolvimento rural, com iniciativas públicas e privadas. E, assim, as forças externas e internas delimitam as capacidades estratégicas do poder do Estado.

### **6.2.1 A composição dos arranjos institucionais no serviço de Ater**

A ideia de arranjos institucionais é na perspectiva de compreender as relações e os processos que permeiam as composições estabelecidas, a começar pelos objetivos e regras do Estado com os atores da sociedade civil, nos serviços de Ater. As estruturas e oportunidades para as empresas não estatais e demais organizações privadas no campo de Ater, nos anos 1990, são assim referidas por Pettan:

[...] à exceção das entidades vinculadas à igreja católica e de algumas ONGs, que sempre exerceram atividades de capacitação de agricultores familiares, indígenas, assentados de reforma agrária e outras categorias sociais que hoje se enquadram no conceito de agricultura familiar atribuído pela Pnater. As empresas não estatais de serviços técnicos se instalaram com rapidez no país, sobretudo, nas regiões onde predominam os Projetos de Assentamento de Reforma Agrária. Estas empresas se dedicam, prioritariamente, a elaboração de projetos de crédito rural. Por fim, os serviços exercidos pelos movimentos sociais e suas organizações são bem mais recentes na história dos serviços de Ater no país, mesmo porque se configuram como uma nova modalidade de prestação destes serviços, estabelecidos pela implementação da Pnater (PETTAN, 2010, p. 216).

No estado do RS, pode-se destacar o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap), que desenvolve trabalho com os agricultores familiares na região noroeste do estado desde 1986 e o Centro Ecológico que, desde 1985 trabalha com tecnologias alternativas no campo da produção agrícola, atuando na Serra Gaúcha e no Litoral Norte do estado. As duas

são associações privadas e reconhecidas de utilidade pública. No início das atividades dessas associações, pode-se registrar que o financiamento era privado com fontes de recurso das agências de cooperação internacional, mas era público o fornecimento dos serviços.

Nesse compasso, Pettan destaca algumas entidades que compõem o sistema, como cooperativas de técnicos, empresas não estatais, organizações de agricultores, estabelecimento de ensino, redes de consórcios, ONGs, entre outras (PETTAN, 2010, p. 210). São contextos evidenciados também na pesquisa que o MDA, em 2003, sob a coordenação de Márcia Muchagata sobre o perfil das instituições prestadoras de serviços de Ater. A partir dessa pesquisa, ficou evidenciado que há uma pluralidade de instituições que implementam os serviços, tais como prefeituras municipais, cooperativas, empresas estatais, organizações não governamentais, entre outras.

Interações que emergem para novas agendas políticas e sociais têm demandas cada vez mais complexas, no campo social, ambiental e para um setor agropecuário diversificado, importando em arranjos institucionais nos serviços de Ater. E, por razões já mencionadas, o Estado adota estruturas diferenciadas, ora com instituições de parcerias público-privada, ora com o estabelecimento de convênios, ora com a contratualização dos serviços de Ater, ora com as instituições de representação oficial e, por último, recentemente, com a intervenção de agência reguladora.

Da reforma do Aparelho do Estado até a regulação da participação dos atores da sociedade civil, mais especificamente, das organizações privadas identificadas com os beneficiários da Pnater houve uma longa caminhada. Assim, a história comprova que, a partir da ação do Estado, mesmo dentro de um campo conflitivo, aplica estrategicamente como alternativa para a quebra do sistema nos anos de 1990, a partilha do sistema, na tentativa direta e indiretamente da manutenção de uma ordem estável<sup>76</sup>.

Nesse sentido, os atores da sociedade civil (ONGs e demais associações), junto com as representações oficiais de Ater começaram a ter participação “aparentemente” na regulação das políticas instituídas, na definição de critérios para as suas atividades com a homologação dos Conselhos de Desenvolvimento Rurais. Amparados, portanto, na relação de poder instituída, as quais

---

<sup>76</sup>Como lembrança: Houve quatro fases na ocorrência de conflitos no campo, neste período: de 1985 a 1989, uma grande ocorrência de conflitos; entre 1990 e 1992, uma redução relativa; um aumento dos conflitos nos anos de 1993 a 1995; finalmente, em 1996 e 1998, manteve-se alta e crescente a incidência de conflitos (TAVARES, 2000, p. 2).

funcionam, quer abrindo novos caminhos (modo de abertura-de-novos-caminhos, quer fixando fronteiras(modo fixação-de-fronteiras), mas não funcionam sempre nos dois regimes em simultâneo ou com a mesma intensidade relativa (SANTOS, 2013, p. 268).

Se considerarmos quando do exercício da prestação de serviços de Ater, o Estado deixa de ser prestador de serviços, ou seja, ele abre modos-de-caminhos, entretanto permanece com a função de elaborar políticas públicas, funções de regulação dos serviços de Ater, fomento de projetos e prestação de serviços, ou seja, fixa as fronteiras.

Aqui, vale considerar a afirmação de Jessop, em que “A articulação dos setores e departamentos do sistema estatal (incluídas as organizações quase não governamental e organismos similares) ajuda a estruturar as relações de poder” (2017, p. 115)<sup>77</sup>. Há uma visão de que os atores da sociedade civil são parte integrante da formulação, implementação e execução de políticas de desenvolvimento rural, seja como partícipe na incorporação de tais políticas, seja na resistência a estas ou a outro desmando autoritário ou descabido para o meio rural, seja como meros expectadores da intervenção do Estado. Os paradoxos ou contradições apontadas nesta constelação de razões e na afirmação de Jessop, de certo modo, trazem à tona a perspectiva da dualidade sociedade civil e Estado.

Por um lado, os poderes são compartilhados e, por vezes, estão em zonas de conflitos. No entanto, o fato de os atores da sociedade civil comporem as estratégias e táticas do Estado na formulação, implementação e avaliação das políticas de desenvolvimento rural não reduz as várias contestações feitas sobre a forma adotada de incorporar mais prestadoras no sistema de Ater, o tipo de políticas ofertadas, para quem e como se destinam essas políticas, a qualidade e continuidade dos serviços realizados pelas prestadoras privadas, a disponibilidade de recursos para efetivação das atividades propostas, entre outras argumentações.

Como consta, por exemplo, nas arguições de Caporal (2011), a Pnater de 2010 foi posta de “cima para baixo” desconectada com as discussões de base realizada na Pnater de 2003, embora esta não tenha sido normatizada de direito, havia existência de fato. O governo federal “deu o passo a mudanças de caráter técnico-burocrático” (CAPORAL, 2011, p. 24). Entre as contradições, Caporal destaca:

---

<sup>77</sup> La articulación de los sectores y departamentos del sistema estatal (incluidas las organizaciones casi no gubernamentales y organismos similares) ayuda estructurar las relaciones de poder.

Ademais, as mudanças introduzidas e mesmo a redação quase sempre focada na produção podem abrir caminho, através da Lei de Ater, para um retorno ao velho modelo da extensão rural difusionista e produtivista. Isso, de certa forma, se confirmaria pela análise das Chamadas de Projetos lançadas em 2010. Em geral, elas estabeleceram como foco uma cadeia produtiva, ainda que incluam outras linhas para a ação (CAPORAL, 2011, p. 26).

A Lei de Ater e seu o regulamento (2010) orientam a forma de exercício dos serviços de Ater, por intermédio de Chamadas Públicas, ferramenta dentro dos limites do direito. Houve, inclusive, alteração na Lei de Licitações, Lei 8.666, de 21 de junho de 1996, art. 24, inciso XXX, em que dispensa a licitação no caso de contratação de entidades públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos para prestação de serviços de Ater à agricultura familiar e âmbito da Reforma Agrária. Há, então, uma simetria de relações de poder entre Estado e os atores prestadores de serviços de Ater, públicos ou privados.

Desta maneira, formaliza-se o ato de contratação com o devido credenciamento das entidades, chamadas como entidades executoras. Configura-se, assim, um espaço aberto para as entidades da representação oficial e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos passaram a integrar o sistema de Ater.

Segundo dados da Asbraer (2014), existem cerca de 16 mil técnicos rurais (extensionistas) no Brasil, vinculados à Ater Pública, sendo atendidos 2.300.000 agricultores familiares e, em torno de 2.000.000 agricultores não recebem atendimento por esses técnicos. Em complementação a esses dados, a Asbraer conclui que: [...] são atendidos 53% dos agricultores familiares do País e, na grande maioria, de forma ocasional”. O ocasional declarado é em virtude no número de atendimento técnico/agricultor. A recomendação é um técnico para cada 90 agricultores. Atualmente, há uma média de um técnico para 144 agricultores (ASBRAER, 2014, p. 83). Embora os dados informados são a totalização e não há maior detalhamento, junta-se as reflexões a título de perceber que 47% dos agricultores familiares não aparecem no contexto da Ater pública. Lógico, a derradeira constatação seguida da pergunta: Apenas 53% dos técnicos extensionistas estão vinculados à Ater pública? Logo, posso concluir que há um campo de quase a 50% de prestação privada de serviços de Ater. Será?

Talvez sim, talvez não. Devem ser considerados aqueles agricultores familiares que recebem os serviços de Ater de entidades privadas, porém a prestação é subsidiada pela implementação das políticas públicas, por intermédio das chamadas públicas. Ainda, dentro desse espaço de Ater pública há prefeituras municipais prestando os serviços de Ater,

instituições de ensino, entre outras, que não são consideradas uma instituição puramente privada. Na mesma compreensão, os próprios dados da Asbraer merecem cuidado na análise, entretanto é importante trazer a colação a título de demonstração do contexto maior.<sup>78</sup>

As regras estão definidas, portanto, a partir da formação de arranjos institucionais, cuja composição é criada na perspectiva de que o Estado assuma a responsabilidade dos serviços de Ater, contudo partilha essa responsabilidade com as entidades privadas, lucrativas e não lucrativas, delegando, assim, algumas funções para as entidades privadas – prestadoras -, ao passo que o Estado mantém o controle sobre as ações realizadas, como fiscalização dos serviços, o tipo de prestação de contas que as entidades devem fazê-la, os procedimentos a serem observados, para quem devem ser destinados os serviços entre outras determinações.

### 6.3 AS RAÍZES E OPÇÕES: ASSOCIAÇÕES CIVIS

Inicialmente, convém esclarecer que se observa uma constante posição de fronteira, porém dentro de um contexto em que os atores da sociedade civil e o Estado se deslocam. Por isso, a apropriação da orientação de Cohen e Arato que alertam “[...] nosso enfoque nos permite ver que os movimentos operam em ambos os lados da divisão sistema/mundo da vida, e assim podemos levar em conta as contribuições de ambos os paradigmas da ação coletiva” (COHEN; ARATO, 2001, p. 592)<sup>79</sup>. Da mesma forma, são válidas as observações de Santos (2013) sobre “absorção recíproca” entre Estado e sociedade civil, com a classificação desta como estranha, íntima e incivil.

A orientação é necessária para a compreensão da presença da sociedade civil por intermédio das prestadoras privadas destacando os limites na representação do “mundo da vida” do agricultor familiar ou dos limites de aspirações dos agricultores em relação ao que está disponível e, na ótica do Estado, como se constrói este regime de distribuição de papéis entre outros dados.

Como já descrito no capítulo do procedimento metodológico, a sociedade civil tem presença no espaço público torrense com uma gama de associações formais e não formais

---

<sup>78</sup> Registro que durante a pesquisa realizada foi solicitado dados sobre o número de prestadoras de serviços de Ater do setor privado a Dater/SAF e, por último, da Anater, porém embora todo o empenho no envio dos dados pela SAF, estes não retratam com precisão, quais são os serviços vinculados à Ater e quem são as prestadoras dos serviços de Ater. Resume-se numa grande tabela, em que além de misturar todas as políticas de desenvolvimento rural não informa sobre a implementação efetiva do contrato realizado.

<sup>79</sup> Nuestro enfoque nos permite ver que los movimientos operan ambos lados de la división sistema/mundo de la vida, así podemos tener en cuenta las contribuciones de ambos paradigmas de la acción colectiva.

com objetivos diversificados. Convém recordar que o instituto da participação no contexto brasileiro foi coroado com a democratização ocorrida na década de 1980 e, após a Constituição Federal de 1988, muitos espaços deliberativos foram criados e sua implementação foi incentivada nos diversos órgãos do Estado. Mesmo com orientações políticas de redução do tamanho do Estado, o instituto participativo integrava o contexto da gestão pública brasileira, mas, de outro lado justificava a proposta de limitação das ações do Estado.

O município de Torres não era diferente. Havia movimentos sociais, populares e entidades representativas dos agricultores familiares, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e, pode-se dizer, com ideais de resistência e de luta pelos interesses da sociedade. A necessidade de atacar ações sociais, trabalhistas e ambientalistas; entre outras, desponta as entidades representativas de temáticas de interesse da sociedade em geral, bem como de interesses mais focalizados, como a vinda do Centro Ecológico para a região, na esteira da Associação dos Colonos Ecologistas da Região de Torres (Acert) e o próprio Sindicato dos Trabalhadores Rurais, desde 1962 instalado em Torres. Dessa maneira, apresentam-se algumas associações civis que caracterizam as “zonas de contato” no meio rural torrense.

O Centro Ecológico, associação civil, pessoa jurídica de direito privado que há mais de vinte anos trabalha na assessoria de organização de agricultores e agricultores na qualificação de agricultura ecológica, sendo referência na temática desenvolvida. Coloca à disposição suas atividades, por intermédios de seus componentes, aos agricultores familiares. É atribuída a alcunha de ONG, entretanto o Centro Ecológico é uma associação civil, com os objetivos definidos pelo Estatuto Social. Sua área de atuação concentra-se em duas regiões de características diferenciadas: Serra e Litoral Norte do estado do Rio do Grande do Sul.

O Centro Ecológico mantém redes de parcerias, cooperação e projetos em que participa e integra: a Rede Ecovida de Agroecologia, Rede Terra do Futuro (Framtidsjorden na Suécia), Grupo de trabalho em Agroflorestas – Rede PTA, Consórcio das ONGs do RS – Cetap, Capa e Centro, Redes Semente Sul, Projeto Formação Agroflorestal em Rede na Mata Atlântica Brasileira, Movimento de Agroecologia Latino Americano (Maela), Campanha “Por um Brasil Livre de Transgênicos” e Articulação Nacional de Agroecologia (Ana) (CENTRO ECOLÓGICO, 2017).

A sede do Centro Ecológico /Litoral Norte é no município de Dom Pedro de Alcântara, RS, que era distrito de Torres. Por isso, o Centro instalou-se na jurisdição do

município de Torres na época. O registro da decisão do Centro estender suas atividades pode-se resumir conforme o relato:

A decisão institucional de instalar o escritório do Centro Ecológico, porque já tínhamos o Cristiano aqui, primeiro o André, este saiu para o Mestrado e ficou o Cristiano, com o escritório móvel. Funcionava em todas as paróquias e aí como tinha uma demanda muito forte de trabalho aqui. Os padres trabalhavam ativamente, a Acert ali... aqui a Mata Atlântica... a gente encaminhou um projeto... não sei se nessa época tinha sido aprovado um PDA... acho que já. Aí não foi uma decisão familiar, mas como institucional de montar um escritório em Torres. Montar uma equipe e dar uma parada na equipe na Serra, porque a gente já tinha trabalhado muito tempo... E, aí instalamos o escritório em Dom Pedro de Alcântara, os padres nos seduziram... a gente cede uma sala pra vocês no centro da Pastoral... Qual o lugar no mundo que os padres cedem uma sala sem cobrar nada... temos uma ótima relação e estamos lá (E.8, 2017).

Num pequeno recorte histórico, em muitas regiões brasileiras, o associativismo rural foi apoiado pela Igreja Católica, principalmente, pelos seguidores da Teologia da Libertação<sup>80</sup>, em que o ideário de trabalho era no atendimento aos mais pobres. A missão da Igreja Católica no meio rural era a organização dos pequenos produtores, com a preocupação na fonte de comercialização e produção das unidades de produção.

Além dessa importante organização, o Centro Ecológico, os agricultores familiares de Torres se projetam em outras organizações, como Afort, Aprodavinte, Aport, Afarve e Abase, algumas mais recentes e outras já com mais tempo de existência. Ainda tem um Núcleo da Econativa, com alguns agricultores de Torres. O campo associativo vincula muitos objetivos e interesses. Há organizações ou entidades associativas que, de acordo com sua estrutura interna, ficam restritas aos seus integrantes e outras têm campo de interesses mais abrangentes, e sua circunscrição não se reduz aos seus membros.

Em particular, os impactos das associações civis são de dois tipos: de forma negativa são apontadas pelas relações entre as associações e o Estado, as quais perdem a demarcação de fronteiras, principalmente, quando se refere à prestação de serviços públicos e ao despotismo familiar; e positivamente, é o fato de ser canal de participação com o caráter de resistência às injustiças sociais. De todo modo, o associativismo torna-se um importante elo para as relações sociais entre os seus participantes e os seus entornos. Nesse contexto, sempre há a esperança, e acredita-se que “dias melhores virão”, conforme se percebe no relato a seguir:

---

<sup>80</sup> Corrente teológica criada, após o II Concílio Vaticano e pela Conferência de Medellín, Colômbia, 1968, com a orientação de que a Igreja Católica deveria fazer a opção pelos pobres.



Enfim a gente têm 5 Associações no município, atuando do jeito que elas atuam, né... quando cheguei não tinha nenhuma... né aí têm cinco... bem ou mal já temos cinco. E a hora que elas começarem a ter resultados, começarem a entender o espírito do associativismo e do cooperativismo... começarem a internalizarem isso... daí a coisa está bem formada (E.2, 2017).

Resta saber se todas as associações compartilham o mesmo problema para que possa ser considerado problema público. Caso essas associações tenham acesso às políticas de desenvolvimento rural e as implementem, pode ser considerado um caso de atendimento de “problema público” ou uma oportunidade de sustentabilidade de seus membros? A atividade-meio ultrapassa a atividade-fim no sentido de “problema público” e de modelo de associação sem fins lucrativos. O relato que segue traduz a tendência:

O que acontece a Associação tem um limite de não poder comercializar, né. Então alguns anos atrás, antes de vir esta questão de PAA e Pnae. No Centro Ecológico a gente nunca estimula criação de grupos, né, mas vendo os limites e as dificuldades do associativismo para comercialização. Só comercializando em bloco do produtor, a gente pensou que seria necessário um formato jurídico que pudesse dar conta desta questão, né. E aí começou-se a discutir com os grupos e associações uma cooperativa regional e passava nos grupos e aí... gente a associação não dá conta disso. E aí começaram a discutir outro jeito e foram visitar outras cooperativas e criaram. A partir de um estímulo, n ... e apoio. Daí alguns anos depois lá na Serra, onde temos outro núcleo de trabalho, começaram a discutir cooperativas. Olha só tem a cooperativa do Litoral, por que? Pega-se a mesma cooperativa e faz um núcleo lá ... é o que é hoje. Funciona. Lá na Serra anda melhor que aqui no litoral. Isto sabe, né ... se no litoral anda, na Serra corre, né. O agricultor e a agricultora na Serra é outra história. Historicamente falando... a uva, a maçã... a horticultura completamente diferente daqui mas vai... por um lado, acho importantíssima que a Econativa cumpra o papel, né... extremamente importante. A Econativa participa dos processos do Pnae<sup>81</sup> (E.8, 2017).

A orientação e o desafio de mudar são atos que implicam iniciativas com consequências previstas, mas que não têm uma certeza de êxito. Sair de uma associação civil, em que as exigências não são muitas ou do individual e ir para uma sociedade de pessoas são apostas cujos riscos são muito mais complexos. Porém o que era simples ficou complicado, tendo em vista a dificuldade na comercialização como associação e, por outro caminho, há uma facilitação e torna simples a atividade de comercialização para o agricultor.

Adicionalmente, ao caminho descrito na entrevista acima, em que primeiro os agricultores fizeram escola na associação e depois chegaram ao patamar de sociedade de pessoas, cooperativa. A Afarve, que tinha entre os seus integrantes, associados da Aport, por

---

<sup>81</sup> A Econativa, por intermédio do Núcleo da Raposa, participa do Pnae em Torres, RS.

fim, estabeleceu uma agroindústria de panificação, grupo formada por quatro mulheres agricultoras com assessoria da Emater-RS-Ascar, conforme depoimento a seguir:

Diferente de outras associações que tem por aqui, a Afarve desenvolve uma experiência em conjunto. Elas fazem experiência produtiva delas, em conjunto. Todas elas são agricultoras, uma delas trabalha com leite (fornece para a agroindústria), outra elas [família] arroteiros, tem galinha (os ovos vão para a agroindústria) e mais batata doce, aipim essas coisas elas utilizam na padaria [agroindústria]. Muita coisa que elas precisam vem da produção da propriedade delas (E.7, 2017).

As aspirações dos agricultores não são de permanecerem na mesma posição, a ideia é aumentar, crescer os seus empreendimentos. Na visão do agricultor, o elemento que ele produz é único e com grande potencial de comercialização. Se observarem os objetivos das políticas públicas com o foco no desenvolvimento rural, qual é a sedução? A sedução de uma política pública de desenvolvimento rural é a sustentabilidade financeira do agricultor e, por consequência, o viés de orientação passa pelo produtivismo e pela comercialização do produto. Essa é a onda. As propostas de políticas públicas não se encaixam para configuração de associação civil.

O problema público pode ser até entendido que o problema do agricultor é a “comercialização, mas os instrumentos eleitos para operacionalizar tais demandas não são os mais apropriados. Se tomarmos como exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar, Pnae, implementado na rede escolar municipal, em que são entregues os produtos de produção orgânica produzida pelos agricultores familiares de Torres, ao que tudo indica, tem-se duplamente a solução de problema público, mas em termos associativos pouco ou nada colabora a formação de grupos. Os agricultores desenvolvem e entregam os seus produtos, sua produção individual.

Assim, pensar em raízes e opções é relativo, mas os atores reconhecem as raízes para suas escolhas, embora possam não ter a mesma simetria, conforme depoimento:

Olha nós ajudando é a conta. Eu ando atrás do pessoal do Centro ... nós temos um projeto de agroindústria ... tudo prontinho. Bah, bem bonito, mesmo ... e aí nós queríamos (eu e o meu marido) trabalhar com a produção de marrecos ... olha é uma luta. Eles não querem deixar daí quero ver se o pessoal do Centro nos assessoria nisso (E.5, 2017).

Desse modo, as oportunidades, obrigações e autonomia são, por vezes, fragmentadas entre as raízes e opções.

### 6.3.1 Os atores da sociedade civil entre a autonomia, obrigação e as “oportunidades”

No computo da formação de atores da sociedade civil torrense, pode-se dizer que cada ator compõe um nicho associativo com convergências diferenciadas, embora possam implementar as mesmas políticas e desenvolver na grande maioria projetos similares, mas todos autogovernados e com interesses bem localizados e personalíssimos. Em contrapartida, há aposta na formação de associações civis, como se observa do relato seguinte:

Para o desenvolvimento rural, o associativismo e/ou o cooperativismo são fundamentais, num município onde a predominância é de pequenas propriedades e tem uma grande parte minifúndios, o associativismo e/ou cooperativismo são absolutamente necessários. Entretanto... olha... a gente tem trabalhado forte nesta questão... desde que cheguei aqui... na questão de promover o associativismo e o cooperativismo, entretanto... nós necessitamos uma reforma cultural na mente dos nossos agricultores, né... porque eles são absolutamente capitalistas, absolutamente individualistas e pra formar uma associação aqui é extremamente difícil. A origem açoriana da comunidade impede essa tendência de associativismo e cooperativismo, entendeu ... exige muito esforço pra gente conseguir trabalhar uma Associação (E.2, 2017).

Embora a orientação deste estudo esteja respaldada no conceito de sociedade civil de Cohen e Arato, apresenta-se o sentido do que “ a criação associativa é impulsionada pelo sentimento de que a defesa de um bem comum supõe ação coletiva” (CHANIEL; LAVILLE, 2009, p. 21).

Dessa forma, a criação associativa passa a ser interessante para quem trabalha nos serviços de Ater, independente da sua formalização. O ato de associar- se torna maior quando fica no campo da comunhão dos mesmos objetivos e na solidariedade entre o grupo trabalhado. Este aspecto fica evidente no relato a seguir:

Em relação a associação queres ver ... a participação das OCS participativas. Isso é importante para eles, os agricultores. Nossa a gente aprende horrores com eles também. Porque a gente leva muita a questão acadêmica e daí a coisa na prática a coisa não é assim. Então eles são papel importantíssimo para a extensão rural (E.7, 2017).

O mesmo ocorre no caso do Centro Ecológico que se mantém na defesa de um bem comum, embora seus membros possam desenvolver outras ações:

O nosso compromisso com a política pública é a política pública da agroecologia, né... então acaba que falta perna pra essa coisas e aí a gente entra junta com as outras mobilizações... mobilizações por agroecologias... estamos juntos... segue-se, mais muito lá na ponta, porque senão a gente... então a gente engrossa as fileiras... engrossa as fileiras, mas não consegue estar, né em tudo... outra que estamos na questão dos agrotóxicos... (E.4, 2017).

Convém ressaltar que, as ONGs “ são equidistantes em duas formas de relação: [elas] requerem um discurso e um público que simpatize com suas demandas, mas para que isso seja articulado, sua ação deve ter efeitos reais sobre a situação de sua potencial clientela” (BLANCO, 2002, p. 23).<sup>82</sup> Nesse sentido, o marco de ação e atuação do Centro Ecológico está associado nos valores que sustentam a organização, ou seja, na produção de bens e serviços conforme os seus objetivos definidos para manter o seu espaço de ação. Em termos de financiamento de suas atividades, há trabalhos desenvolvidos com o apoio dos fundos da cooperação internacional, no entanto tais fundos ficam cada vez mais seletivos e escassos.

No contexto geral, as ONGs passam a participar da implementação e execução das políticas públicas do Estado, por intermédio de convênios, contratos, entre outras formas e entre outras finalidades, como financiar suas atividades. Alguns casos, quase sua sobrevivência. Natural que surja contradições externas e internas, principalmente, no grau de dependência em relação ao Estado.

Mas, de modo geral, há diferenças nas lógicas de ação das ONGs em relação às associações civis, as quais têm o foco mais específico ao seu associado. Já as ONGS trabalham na produção tanto de bens públicos como de bens particulares, como se evidencia deste relato:

Quando essa mobilização por políticas públicas que resultou no PAA, PNAE a gente estava junto com a Articulação Nacional da Agroecologia. Apareceu... institucional, com os movimentos sociais isso foi junto com eles, nesse bolo todo, tá. Isso foi uma das coisas que mais resultou. Hoje em dia... a gente tá lá... a gente faz parte... a questões das mobilizações, das articulações daquelas questões das agroindústrias, né... eu estou num GT na Anvisa, representando o Centro Ecológico e a rede Ecovida de Agroecologia... então... bem fruto de uma demanda clara dos agricultores e das agricultoras pelos problemas que a gente sabe que tem (E.8, 2017).

---

<sup>82</sup>[...] son equidistantes de las dos formas de relación: requieren un discurso y un público que simpatice con sus demandas, pero para que esto se articule su acción debe tener efectos reales sobre la situación de su clientela potencial.

### 6.3.2 Opções conforme a diversidade de objetivos

Nesse sentido, havia como aspecto agravante, inicialmente, a formação de entidades associativas para acessar políticas públicas, no caso o Pnae. Isso foi percebido no primeiro contato. Já no decorrer da pesquisa, houve mudanças do cenário encontrado. O contato era com duas entidades associativas, Aport e Aprodavinte e, um ano depois, encontra-se mais uma entidade associativa, assim denominada Abase, Associação de Base Familiar. Trata-se de uma dissidência da Aport. A Aport é formada por agricultores familiares da região de Torres, tendo inclusive associados do município vizinho, Dom Pedro de Alcântara. Já a Abase, literalmente, é composta pela família (avó, mãe, maridos, tios, filhos e sobrinhos) localizada na Comunidade de Rio Verde.

Nem todas as associações têm o registro formal, porém não há necessidade para um processo de reivindicação e representação dos interesses de seus integrantes, perante os órgãos públicos locais. Em termos de entrega de produtos para a merenda escolar, o registro é o Dap como requisito de agricultor familiar, bem como a produção de produtos orgânicos. Na Feira do Produtor, é a identificação do bloco do produtor e o devido cadastro na Secretaria de Desenvolvimento e Pesca *ad referendum* do Comder. O mesmo ocorre na Feira Ecológica, no entanto, nesta, ainda que o espaço seja público, a coordenação dos feirantes está a cargo dos produtores orgânicos, assessorados pelo Centro Ecológico/Litoral Norte. Fazem parte dessa feira quatro grupos familiares e um agricultor familiar assessorado pela Emater-RS-Ascar – unidade municipal.

O espaço de oportunidades pelos agricultores familiares é compartilhado nas Feiras, do Produtor e Ecológica, para aqueles que estão devidamente cadastrados e têm o estande autorizado pelo poder municipal, via Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca e observam os preceitos da vigilância sanitária. Ainda há eventos como balonismo e a Feira de Natal, das quais os agricultores familiares vinculados às associações existentes participam com bancas de comercialização de seus produtos. Outro evento de aspiração de muitos agricultores familiares é a Feira do Sabor Gaúcho, de âmbito estadual, que ocorre todos os anos, nos meses de janeiro e fevereiro. No entanto, a participação é seletiva, pois se destina a agricultores familiares estabelecidos em agroindústrias. E são poucos os agricultores familiares do meio rural de Torres que têm o reconhecimento de empreendimento de agroindústria.

Nesse contexto, a ampliação de possibilidades de participação dos agricultores familiares em eventos gera conflitos nas relações internas das entidades associativas formadas. A solidariedade entre os integrantes das entidades associativas formadas, por exemplo, não é igual quando se trata de utilizar o bem comum da associação, conforme o relato abaixo:

É bom estar numa associação. Nós entramos para poder participar mais, entrar em projetos da prefeitura e da Emater. Agora mesmo estou participando dos cursos do Sebrae, indicados por eles. Estou fazendo é bem bom! Mas, o problema é quando se precisa de alguma coisa que a associação tem e não trazem pra gente. Aqui na feira [Produtor] está eu e ela com os produtos, nós precisamos de uma balança. Já telefonei e falei com a Presidente, depois para o tesoureiro e pedi para trazerem e nada. Só dizem que a balança é para feira do sabor gaúcho ou para eventos grandes que eles participam. Como vou pesar as coisas? A gente deixa de vender algumas coisas, por isso (E.6, 2017).

Dessa maneira, fica evidenciado que a formação associativa, ao mesmo tempo em que inclui o associado agricultor familiar, na outra ponta, exclui outro associado agricultor familiar, por não disponibilizar o bem comum a esse associado. No entanto, outro entrevistado faz a análise de que ainda tem entraves culturais, sendo necessário um trabalho de conscientização:

Mas...analisando o contexto econômico, eles não têm como sobreviver se não trabalharem desta forma, apesar deles serem refratários, eles são absolutamente refratários a esta ideia, eles preferem trabalhar sozinhos do que em grupo, mas isso é uma questão que gente tem que trabalhar a educação, trabalhar uma mudança de cultura para tentar fazer (E.10, 2017).

De fato, a ideia associativa requer um processo de transição e assimilação de bens comuns, dos valores individuais para os valores coletivos. Há muita distância entre a teoria associativa e a prática associativa, pois “[...] para uma teoria cega, a prática é invisível, e para uma prática cega, a teoria é irrelevante” (SANTOS, 2006, p. 85)<sup>83</sup>.

Ainda como objetivo, a Emater-RS-Ascar em regime de colaboração, articula-se com os poderes públicos e entidades vinculadas à agricultura, à pecuária e ao abastecimento, nos três níveis, na concepção de formulação e execução de assistência técnica e extensão rural. As articulações com os poderes públicos são inerentes a qualquer organização, grupos e indivíduos. No entanto, quando se trata de organizações vinculadas à agricultura no campo

---

<sup>83</sup>[...] para una teoría ciega, la práctica es invisible, y para una práctica ciega, la teoría es irrelevante.

privado, as decisões e interpretações de compartilhar ideias e atividades não são tão habituais ou, melhor dizendo, tem acidentes de alterações que deslocam as organizações em escalas diferentes, no caso em questão.

A título de exemplificação, se observarmos a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural /Plano Estratégico Plurianual – 2001 a 2004 - Plano Operativo - 2001, havia a participação dos poderes públicos, além das entidades associativas representantes dos agricultores, como o Sindicato dos Trabalhadores Rural e o Sindicatos dos Pescadores, as associações agroambientais, como Acert, Associação dos Produtores de Leite do Litoral Norte (Apröllin), representantes das comunidades rurais, entre outros. Já o Planejamento Operativo de 2017 da unidade municipal da Emater-RS-Ascar tem como metodologia adotada para elaboração do Planejamento, o seguinte:

Reuniões de equipe, com as Associações de agricultores familiares, Colônia de Pesca e pescadores artesanais, comunidade da Aldeia Indígena, Grupos de Mulheres e Clube de Mães, Conselho de Assistência Social, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Conselho de Saúde, da Mulher, do Idoso e Conselho da Alimentação Escolar. Secretarias Municipais de: Agricultura, Assistência Social, Saúde e Meio Ambiente (EMATER-RS-ASCAR, ESCRITÓRIO MUNICIPAL TORRES, 2016, p. 2).

O que se infere dessa metodologia na elaboração do planejamento operativo da unidade municipal de Torres? Primeiro, houve a emancipação do município de Pedro de Alcântara, mudança que fez com que entidades associativas de agricultores não pertencessem mais à jurisdição territorial de Torres, ainda que agricultores daquele município participem da Feira de Produtores e da Feira Ecológica, como no caso da Acert. Segundo, o campo associativo de Torres vem proliferando e várias são as formas de associação. Portanto, um espaço que é divergente dos processos de deliberação construído na época para adequar-se às organizações que representam agricultores familiares. E, terceiro, refere-se que algumas dessas associações de agricultores têm vinculação com as Organizações Não Governamentais (ONGs) com trabalho identificado aos beneficiários da Pnater e, portanto, também têm o direito de candidatar-se às chamadas públicas para implementação e execução de políticas públicas.

Nota-se que o Pnae torna a política pública o “carro-chefe” das entidades de Ater, seja pública ou privada, dos órgãos públicos em geral, dos agricultores familiares, das suas representações associativas ou de forma individual, dos beneficiários da Pnater (em alguns lugares, a produção dos pescadores é contemplada pelas compras institucionais), em virtude

da compra garantida, ou seja, a produção dos agricultores tem compra e mercado garantido. Um espaço compartilhado a partir de uma estratégia seletiva do Estado, mas que separa os “mundo da vida” e o “sistema”.

#### *6.3.2.1 Um novo no modelo do velho*

Recentemente, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul (Fetag) promoveu um Seminário de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), na cidade de Porto Alegre, RS. Conforme notícia da página da Fetag, o foco era “questionar qual o tipo de assistência técnica que os agricultores necessitam de fato em decorrências das mudanças constantes existentes no campo”.

O Secretário-Geral da Fetag alega que, embora a Emater seja parceira no atendimento ao agricultor, ela não consegue atender à demanda devido às inúmeras atribuições que têm e “o agricultor precisa de uma assistência técnica dirigida e orientativa. Mas alerta que não desejam assistência, cujo objetivo é vender produtos e, para isso tem cooperativas”, observa (FETAG, 2017, Notícias). Direito de arguir, questionar, referendar decisões de forma prepositivas são do campo democrático, no entanto em que medida esses direitos não mascara outros deveres mais profundos, como a reconfiguração do movimento sindical a partir do descrédito do associado nos Sindicatos.

O Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) faz a defesa de prestação de serviços de Ater na concepção de que irá fortalecer os sindicatos e a sua base. Pode realizar trabalho de base aliada com os serviços de Ater, é uma oportunidade financeira, bem como poderá fidelizar os seus associados, encaminhando, como resultado do Seminário, a criação do Departamento de Ater no âmbito da política agrícola da Fetag (RELATÓRIO DO SEMINÁRIO DA FETAG, 2017, p. 3).

Conforme o Relatório do Seminário, o MSTTR já atua em algumas atividades de Ater, como na elaboração de projetos para crédito via Pronaf, interpretação de análise de solo, manejo cultural de doenças e pragas e habitação rural e crédito fundiário. E, em alguns casos, o atendimento de balcão na área veterinária, inseminação artificial, organização da produção e da comercialização, bem como a assistência técnica para produção orgânica (RELATÓRIO DO SEMINÁRIO DA FETAG, 2017, p. 4).

O MSTTR entende que pode melhorar a atuação a partir da abrangência da Ater. Para isso, propõem firmar parcerias com a Embrapa, Emater e Universidades no sentido de



inovação de iniciativas na agricultura. Buscar recursos para elaboração de projetos e captar recursos para financiar a Ater do MSTTR e a criação de uma comissão de Ater, entre outras propostas. Como já mencionado, há pluralidade de entidades que prestam serviços de Ater, e a tendência é aumentar cada vez mais, pois a partir da contratualização dos serviços<sup>84</sup> oportunizou que organizações do setor privado devidamente identificadas com os beneficiários da Pnater se credenciassem e passassem a ser prestadoras dos serviços de Ater.

Embora possa parecer fraca e singela a reflexão, mas, diante do contexto de sobrevivência das entidades de representação popular, justifica-se a inserção no concurso de implementar os serviços de Ater. Na melhor das hipóteses, a vontade de implementar os serviços de Ater serve para o assessoramento do associado da entidade associativa, mas, principalmente, pelos resultados financeiros e organizacionais à entidade. A inovação daquilo que teoricamente já é uma alternativa, as políticas de desenvolvimento rural do governo federal ao agricultor familiar e o público priorizado pela Pnater são cortinas de fumaça para a sobrevivência financeira e social da entidade associativa.

As contradições aparecem, pois são atores diferentes e de diferentes setores. Quase com certeza, o foco não é o mesmo e, novamente, reafirmo que os interesses são situados, os objetivos são diferentes e os enfoques aos serviços de Ater não são homogêneos. Ainda como contradição, entre os desafios apontados nas entrevistas, todos alegam a falta de recursos, a excessiva “burocracia” exigida na prestação de uma política pública, a descontinuidade das políticas públicas, as políticas e as aspirações dos agricultores não serem as mesmas, a resistência do agricultor a mudanças.

### **6.3.3 A reivindicação de um novo olhar**

Em termos de serviços de Ater, sempre há debate e possibilidades de melhoria, até porque, como já destacado em capítulo anterior, a negação de ter o saber técnico como pilar exclusivo na Ater, além de qualificar os serviços, garante a possibilidade de trocas de saberes,

---

<sup>84</sup> Conforme o Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010, Art. 10. A prestação dos serviços de ATER será executada por meio dos seguintes instrumentos: I - contratos por dispensa de licitação, observado o disposto no art. 24, inciso XXX, da Lei no 8.666, de 1993, e na Lei nº 12.188, de 2010; II - termos de cooperação, previstos no inciso III do § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007; e III aditivos de convênios e contratos de repasse, previstos no art. 1º do Decreto nº 6.170, de 2007, vedada a alocação de novos recursos financeiros em virtude de acréscimo de metas ou atividades aos planos de trabalho.

de transformar as mudanças sociais normais em alternativas factíveis com a realidade e o lugar. Reivindicar um novo olhar parte da construção conjunta de todos os atores envolvidos nos serviços de Ater.

De maneira geral, os entrevistados manifestaram a sua preocupação com os serviços de Ater. Convém situar que, embora haja diferenças no modo de articulações entre os atores da sociedade civil e os agentes públicos, há reflexões sobre os serviços de Ater. Há problemas mais gerais, como a burocracia e a falta de recursos. Eis um ponto contraditório, pois a política é pensada no formato do Estado, dentro da escala dos princípios da Administração Pública, tanto que

A unidade formal institucional do Estado normalmente está relacionada com a burocratização. Isto implica: 1) a formação de uma categoria especial de funcionário de carreira, separada da propriedade e dos meios da administração, e 2) sua subordinação as regras formais de responsabilidade legal e financeira dentro de uma cadeia de comando hierárquico que conecte diferentes níveis e setores do Estado (JESSOP, 2017, p. 114)<sup>85</sup>.

Mas a burocracia é apontada com um dos entraves dos serviços de Ater, segundo o relato do entrevistado. O problema da extensão é a descaracterização do serviço de Ater, quando o extensionista passa a ser mais de escritório do que do campo,

São duas coisas pra mim que são muito prejudiciais para a extensão pública. Duas! Uma delas é a burocracia e a outra é a falta de recursos. Os técnicos da extensão pública ficam 90% dentro do escritório, trabalhando com papel e 10% trabalhando com o público alvo. Que deveria ser ao contrário! Eu precisaria de uma extensão, não importa se público ou privada, uma extensão tem que estar 90% do tempo a campo e 10% do tempo no escritório. Tu tens que estar atendendo os teus agricultores, tu tens que estar fazendo dia de campo, tu tens que estar fazendo unidade demonstrativa, né (E.2, 2017).

Ou manifestação como esta sobre as exigências de cumprimento e metas que prejudica os serviços de Ater:

Olha eu trabalhei com a Ates e tinha cumprimento de meta. Era complicado, mas as coisas na Ater também é. Chega a virar piada. Mil assinaturas... pega assinatura. A gente chega lá... deu toda a assistência técnica e daí pega papel e começa assina aqui, assina isso... sabe é bem isso... a parte burocrática pega mais... tudo demanda tempo (E.7, 2017).

---

<sup>85</sup> La unidad formal institucional del Estado normalmente está relacionada con la burocratización. Esto implica 1) la formación de una categoría especial de funcionarios de carrera, separada de la propiedad de los medios de administración, y 2) su subordinación a las reglas formales de responsabilidad legal y financiera dentro de una cadena de mando jerárquico que conecte diferentes niveles y sectores del Estado.

Em relação aos recursos, pode ser tão raso alegar “a falta” ou solicitar um orçamento maior, mas quando se percebe que os focos são dimensionados de maneiras diferenciadas, entende-se a necessidade de novos olhares,

O problema é a falta de recursos, né... os orçamentos da agricultura neste país todos eles são miseráveis, né. São miseráveis! Pra ti ter uma ideia o orçamento da minha secretaria... Secretaria da Agricultura do Município de Torres ele é menor do que o prejuízo do balonismo de um evento de quatro dias que acontece aqui no município. O que eu vou te dizer daí, né... Quer dizer o prejuízo de um evento de 4 dias dá R\$ 550.000,00... o meu orçamento é R\$ 400 e pouco mil reais ... para o ano... então este é outro problema grave, entendeu... muito grave (E.2, 2017).

O evento do balonismo na cidade de Torres, RS já conta com mais de trinta edições com apoio do município. Nesse evento, no ano de 2015, a Aport teve espaço de comercialização de seus produtos, inclusive, com oferta de alimentação ao público. Mas, de todo modo, torna-se especulativo e preocupante o grau de importância das necessidades em termos de investimento público.

Relatos que não são isolados da necessidade de ampliação de recursos à extensão rural e de modo geral para o atendimento na agricultura,

A carência aqui é recursos. Recursos para ti ter melhores técnicos. Esse aí é um dos principais... principal carência vamos dizer assim. Se tivermos mais recursos tu consegue... O próprio Fundo... se tivermos mais dinheiro no fundo nós conseguimos chegar mais nos agricultores. Máquina, hoje a gente não considera, porque a prefeitura adquiriu bastante, o parque de máquinas do município foi aumentado na área rural... têm bastante... é isso aí e mais mão de obra, né... mão de obra é incrível que falta e mãos à obra, né (E.1, 2017).

Essas dificuldades vêm de longa data, embora possa haver diferenças entre este ou aquele governo, mas já se tornou um processo gradual de desconstrução dos serviços de Ater, a começar previsão orçamentária e constrangimentos de toda ordem. De modo geral, pode-se caracterizar por estas dificuldades apontadas:

Agora, te digo uma coisa: muito fracas as Secretarias de Agriculturas, né... sem dinheiro, sem poder... um Secretário de Agricultura fica correndo atrás de consertar estradas. São cargos políticos que entregam assim... na hora de lotear... a saúde tem mais grana e precisa de ações rápidas, a habitação sempre tem dinheiro, não pode ficar sem dinheiro, porque tem aquela coisa... e lá te dão permanente... saúde e educação que mais... obras, Torres Turismo e a agricultura... vai fazer o que... terrível! (E.4, 2017).

Assim, algumas entidades associativas, ao pactuar a implementação de políticas públicas passaram e passam pelos mesmos procedimentos administrativos e, possivelmente, com maiores dificuldades em atender às exigências legais do que as entidades prestadoras de serviços de Ater, pois são modelos não habituais de suas atividades. Por conseguinte, a consolidação da prestação de serviços de Ater por entidades associativas do setor privado, com ou sem fins econômicos, ao que tudo indica, está relacionada com a institucionalização da Anater, ofertando, via processo de adesão, os serviços de Ater representações públicas que assim desejarem e preencherem os requisitos determinados, conforme o Contrato de Gestão celebrado entre a União, por intermédio do MDA e a Anater, em 20 de abril de 2016, Cláusula Quinta, § 4º:

A Anater, para a execução de suas finalidades, tem autonomia para celebrar contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas para a execução do presente Contrato, sempre que considere essa solução mais econômica e que esteja de acordo com o Regulamento de licitações, contratos, convênios e instrumentos congêneres e com o Regulamento de credenciamento e acreditação de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de Ater, excetuando-se as pessoas físicas e jurídicas que estejam impedidas de contratar com a União;

A partir dessa autorização contratual, muita coisa foi alterada e, diga-se de passagem, a criação da Agência para extensão rural não foi plenamente aceita, mas, enfim, foi instituída e não se pode afirmar que foi autoritário ou de “cima para baixo”. Havia a preocupação dos estudiosos e trabalhadores da extensão rural de terem um órgão, no estilo da Embrater, extinta nos anos 90, tendo sido tema de debate entre as prestadoras de Ater, academia, agentes políticos e os órgãos governamentais.

São os constrangimentos das seletividades estatais, conforme Jessop:

Filragem seletiva de informações, sistemática falta de ação em certas questões, definição de prioridades mutuamente contraditórias e contra prioridades, aplicação irregular de medidas originadas em qualquer parte do sistema estatal, e a busca de políticas *ad hoc* e descoordenadas em relação a problemas conjunturais específicos, afetando determinados ramos ou seções do sistema estatal (JESSOP, 2007, p. 127).

De acordo com a arguição de Jessop, pode se verificar a partir dessa entrevista, as mudanças e possíveis adequações em detrimento daqueles que já são atendidos nos serviços de Ater. Esse aspecto é comprovado por este depoimento:

O público da Emater é agricultura familiar, mas agora mudou o governo e liberaram para o médio produtor também! Bom ... já não tínhamos perna para atender os agricultores... outra coisa inclusive a visão de missão e de referências na empresa, né. Por exemplo, a missão era feita por Costabeber e Caporal, agroecologia e tal ... agora mudou... o atendimento é universal, o público é agricultura familiar e médio produtores ... por exemplo, tu tens uma chácara de lazer e precisa de alguma coisa ... e aqui tem um monte. Até que se atende, mas se tu estiver ocupada, a prioridade é o agricultor ou agricultora familiar. Sei lá até um cara que tem problema no jardim dele... pode vir aqui e ser atendido. Vamos ver... o agricultor já reclama e o serviço é pegado (E.10, 2017).

Conforme a arguição de Bob Jessop (2007), o Estado não é neutro e possui seletividades estruturais e estratégias, com as quais permitem que várias forças sociais tenham acessos diferenciados. Para Jessop, a concepção de Estado pode ser reconhecida pela abordagem estratégica relacional do poder, em que não existem estruturas sem agentes e, por consequência, as estratégias devem ter sujeitos.

De certa forma, a oferta de políticas públicas torna-se um nicho de mercado para as prestadoras de representação oficial, universidades e associações civis todas credenciadas pelo trabalho que realizam no âmbito da Pnater. Além disso, a continuidade das políticas públicas ofertadas é um desafio. Conforme as declarações dadas nas entrevistas, a descontinuidade das políticas públicas “rompe com o trabalho realizado. Há todo um trabalho de confiança estabelecido entre o técnico e agricultor, quando tu vê... acontece isso... dá-lhe buscar outras alternativas (E.9, 2017). Isso pode ser percebido, também, neste relato:

A descontinuidade das políticas públicas torna-se bem complicado aqui para nós. E o agricultor nem se fala. Tem problema de não ter mais recursos e aí... como fica... acaba a gente tocando. Vamos deixar um projeto perdido com o agricultor perdido... e troca governo e muda e a coisa não muda (E.10, 2017).

Pela descontinuidade das políticas públicas, as ONGs e demais entidades associativas prestadoras de serviços de Ater são acusadas de defesa exclusiva de seus interesses. O fato de trabalharem conveniadas, vinculadas a projetos e prazos determinados torna o término do trabalho que realizam não confiável, conforme o depoimento:

A ONG ela existe pra remunerar quem trabalha na ONG ... é pra isso que ela existe ... aquele papo de que é para ajudar não sei o que... blá blá ... eles ajudam, Claro! Mas a primeira coisa é fechar um convenio com o Município e quanto é que vai entrar de dinheiro e aí depois se preocupam com a prestação de contas... e o serviço não condiz com o dinheiro que foi ... a gente vê os trabalhos deles, né ... das ONGs. E se termina o convenio fica como está. Mas, eles ajudam ... se o custo benefício não é adequado ... bom aí ...é outra questão. Eu não consigo ver uma instituição

privada fazendo extensão rural, porque ela tem por trás o interesse econômico, entendeu... ( E.2, 2017).

Há vantagens e desvantagens nessa disputa. Embora estejam todos na sombra de um grande guarda-chuva, o espaço construído é heterogêneo, pois cada associação tem interesses situados, como se evidencia neste relato:

Não temos nada contra, não temos nem tempo de... ou de ninguém. Nós temos muita coisa para fazer... então como nós vamos competir... nós temos que fazer o hoje... é por aí... cada um tem um papel a cumprir. Então nós não temos tempo de criar nenhum tipo de problema, né (E.8, 2017).

Em Torres, RS, há dois espaços de comercialização permanente para o agricultor. A Feira do Produtor e a Feira Ecológica. A partir da informação, percebem-se três pontos de reflexão. As feiras, tanto a do Produtor como a Ecológica, têm a fiscalização e autorização do poder público municipal. Entre os órgãos de intermediação está a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca. Esse é o primeiro ponto. Segundo, temos a Emater-RS-Ascar assessorando os agricultores familiares e, por último, terceiro ponto, o Centro Ecológico/Litoral Norte desenvolvendo suas atividades, envolvidas com a comunidade rural de Torres e região. São, portanto, três instâncias em que o foco maior é o agricultor familiar, porém cada representação, responde pelos seus objetivos e o órgão pelo seu Plano.

A Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca responde conforme o seu Plano de Desenvolvimento e as decisões do Comder. Por sua vez, a Emater-RS-Ascar – unidade municipal responde primeiro pelos objetivos gerais, traçados pela CTA e Conad, para depois operacionalizar as questões mais particularizadas do município.

O Centro Ecológico, elabora suas ações dentro de objetivos traçados pela organização, conforme o relato a seguir:

O Centro não prioriza, ele só trabalha com agricultor e agricultora familiar. É neste contexto que a gente trabalha. Agora, assim pelo menos aqui, né ...o que é agricultor familiar nesta região? A família da XX e do XY, por exemplo são agricultores familiares. Claro que a gente não trabalha com eles, mas se fosse o caso..., eles participam de cursos nossos, entendeu ... Se a XX, um dia chegar pra nós estou para registrar esta coisa assim, claro que vamos trabalhar com XX... é diferenciada. Pô, estou fazendo o maior esforço de ser orgânica, entende... aí tu coloca várias coisas que não é só o tamanho da terra e a renda. São os modos, né... (E.8, 2017).

De certa maneira, os entrecruzamentos entre práticas das entidades ou organizações que estão no ambiente de Ater ou, de modo geral, das entidades identificadas com os

princípios da Pnater e, inclusive, situando-se no ambiente deste estudo, refletem o pensamento de Santos sobre sociologia das ausências e sociologia das emergências.

A comercialização dos produtos orgânicos em Torres ocorre em feiras separadas, com orientações similares e recepção de transição diferenciada, como pode se constatar a seguir:

É que eles [Centro] têm uma linha muito radical, a gente sabe. O ecologista, ele é radical e a gente que trabalha com todos os agricultores, né... nós entendemos que a gente pode andar pelo meio. Se tu chegar no final de um período trabalhando com o orgânico e trabalhando com os convencionais e fazer que um convencional use pouco... que não chegue no orgânico, mais pelo menos que baixe o uso de defensivos... tu já tem um ganho, né... porque se tu usar pouco e respeitar os períodos de carência tu tens alimento de qualidade... acho que tem acordo nisso aí... (E.1, 2017).

Ainda no campo da aproximação ao pensamento de Santos, a postura do “Ainda-Não tem sentido (enquanto possibilidade), mas não tem direção, já que tanto pode terminar em esperança como em desastre”(SANTOS, 2008a, p.118). Portanto, há “o conhecimento dos obstáculos e das condições de transformações e a corrente da vontade de agir, de transformar, de vencer obstáculos”, (SANTOS, 2008a, p.119). Esse aspecto poderia ser justificado por uma relação equilibrada entre a realidade e o que se espera, conforme afirmado no depoimento a seguir:

Tem coisas aqui que eu não gostaria de fazer, mas como há uma subordinação ... por exemplo fazer crédito rural para convencional. Isso é coisa que eu faço, mas não gostaria de fazer. Então às vezes tu tens que flexibilizar porque... é uma luta coletiva ... que tu passa aceitar e acatar outros modos de pensamento e até de momentos divergentes, né ... vai contra a minha luta individual (E.4, 2017).

Assim, de acordo com Santos (2008a, p. 119), “[...] no âmbito das possibilidades e das capacidades, reivindicam uma realização forte que as defenda da frustração”. Uma tendência pelos sinais e indicações de não ter essa possibilidade no futuro até pelas experiências e expectativas sobre o serviço de Ater.

#### **6.3.4 A cartografia simbólica dos objetivos e a materialidade dos serviços de Ater**

A proposta desta sessão resume-se em testar as fronteiras dos entrevistados, embora a amostra seja pequena, a ideia é perceber o quando divergem e convergem as ideias. Nesse sentido, como última pergunta aos entrevistados, foi apresentada uma pergunta com itens

descritos e um aberto, para que escolhessem a ordem de importância dos itens apresentados, numerando de 1 a 5. Deixou-se livre a disposição das respostas, e os participantes podiam, inclusive, repetir as preferências. Um detalhe importante é que a análise não pode ser feita em grau comparativo, pois são públicos diferentes, não realizam a mesma função e tampouco há paridade entre o número de agricultores familiares, representantes da unidade municipal de Ater, do poder público municipal e das entidades envolvidas na pesquisa.

A ideia foi perceber de forma aleatória, por meio das falas dos entrevistados, quais seriam suas prioridades. Pela simples razão de que, ao observar os agricultores nos pontos de comercialização e o entendimento sobre suas entidades associativas, a percepção preliminar era que o foco é a produção em escala: produzir e produzir e abraçar mais oportunidades tentar arrebanhar todas as alternativas e possibilidades. Interpretando que a base do serviço de Ater estivesse em dois eixos principais: o aumento de produção e capacidade de investimento.

Ressalta-se, o perfil dos entrevistados não é o mesmo. Por isso, não se permitem comparações e tampouco os diferencio nesta sessão. As respostas foram de acordo com as subjetividades de cada entrevistado, tanto que um entrevistado afirmou: “ se amanhã tu me apresentasse isso, certamente, teria outras respostas” (E.7, 2017). De todo modo, as respostas foram enumeradas, com os entrevistados explicando os motivos das suas escolhas. Houve algumas coincidências nas respostas, entre os entrevistados (técnicos, agricultores familiares e agentes públicos). A pergunta era o seguinte: “Enumere os itens abaixo, de forma ordinal, de 1º a 5º, o que deva ou está baseado o desempenho do serviço de extensão rural, de acordo com o grau de importância que você entenda prioritário: ( ) aumento da produção; ( ) na satisfação da reivindicação do agricultor familiar; ( ) capacidade de investimento; ( ) nas políticas públicas de desenvolvimento à disposição na ordem municipal, estadual e federal; ( ) outra. Qual?”.

O entrevistado E.2, 2017 alegou que a pergunta provocava duas respostas, porque há diferença em “o que deva ou está baseado” o desempenho da extensão rural. Está baseado é um tipo de resposta e o que deva é uma visão de futuro.

Primeiro consiste em um roteiro de entrevista, em que a propostas não são de questões fechadas. Segundo, a ideia foi de suscitar as ações tanto do presente como do futuro. A expressão “que deva” implica em pensamento de desejos, possibilidades de acontecer e o “está baseado” nas ações presentes. Terceiro, a preposição “ou” reforçava o processo de escolha entre o que existe e o que vir a ser. Ademais, são prioridades, as quais intermediam tanto as ações futuras como as ações presentes. Contudo, a partir da observação feita pelo



entrevistado, reforça a ideia do quanto é necessário e essencial escutar. O processo de escuta é primeiro passo do caminho metodológico.

Ainda dentro do campo das dificuldades, os entrevistados alegaram que responder de forma objetiva os itens apresentados era complicado, porque cada item respondido merece uma discussão em separado, por ter causas e as consequências diversas. Nisso, a conversa se alonga e favorece a ampliação da coleta de dados.

Passa-se, então, a análise dos conjuntos de respostas fornecidas de enumeração das respostas, conforme a ótica dos entrevistados exposto na figura (09) a seguir.

Deve-se, porém, observar que alguns entrevistados elegeram a mesma prioridade para itens diferentes, por entenderem que tais atividades caminham juntas. Três dos entrevistados mantiveram-se nos itens proposto sem oferecer ou sugerir outro fator como prioridades.

Figura (09) – Síntese das prioridades do desempenho para extensão rural.

Entrevistados \ Itens	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10
Aumento da Produção	2	4	3	5	2	2	2	3	3	4
Satisfação da Reivindicação do Agricultor	4	2	1	1	3	3	3	2	2	2
Capacidade de Investimento	3	3	4	3	1	1	5	3	1	2
Políticas Públicas de desenvolvimento	1	5	5	4	4	4	4	3	4	1
Outro(s)*	5	1	-	2	5	-	1	1	5	-

Fonte: elaboração da autora, 2018.

Nota Explicativa: Outro(s)\* E.1 –Sucessão no campo; E.2 – desenvolvimento rural; E.4 – trabalho com mulheres; E.5 – novas iniciativas; E.7 – qualidade de vida; E.8 – bem estar, bem viver e sustentabilidade; E.9 – inclusão social e produtiva das famílias em vulnerabilidade social.

A partir da escolha dos entrevistados, pode-se fazer a seguinte leitura. Primeiro, as políticas públicas com foco em desenvolvimento não são a primeira prioridade dos entrevistados. Três entrevistados apresentaram outra opção, como primeira prioridade, sendo: o trabalho com as mulheres, promoção de desenvolvimento rural e qualidade de vida.

Dois entrevistados consideram as políticas públicas com foco no desenvolvimento como primeira prioridade, seguido do mesmo número de entrevistados a capacidade de investimentos e a satisfação da reivindicação do agricultor. Sobre a capacidade de investimento:

Se não tiver aumento da produção não se tem resposta. A capacidade de investimento pode vir até para dizer que a satisfação teria que ser a primeira. Primeiro, o cara deveria estar satisfeito, mas acho que tu tens que criar algumas formas primeiro, para depois buscar isso aí. Porque antigamente nós tínhamos uma Secretaria que era uma secretaria de serviços. Então era focada no que... pegar um trator arar a terra para o agricultor, prepara ali e deixar ali... a partir do ano passado... do mandato anterior, a gente mudou o foco. A gente está trabalhando com desenvolvimento rural. Então o serviço é uma consequência do desenvolvimento rural que se faz. Então de repente tu vais ter que ir lá e explicar o que tu está fazendo... isso não é bom pra ti vamos fazer uma outra forma... vamos, né... tem sido bem receptivo. No município tem dado certo (E.1, 2017).

Ao contrário, outro entrevistado considerou a capacidade de investimento como primeira prioridade:

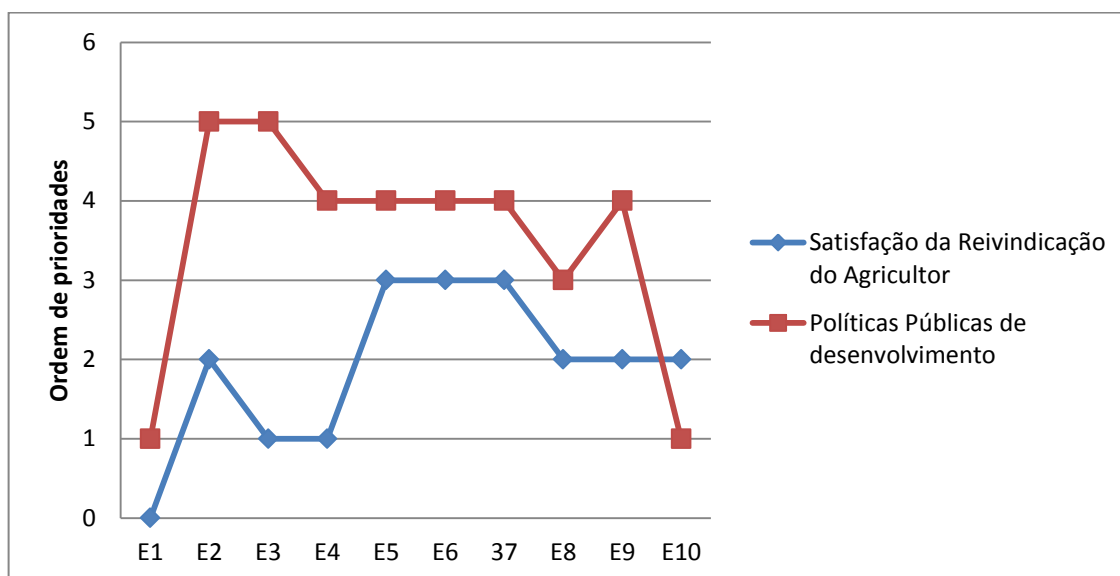
Eu coloquei um, a capacidade de investimento. Se ele estiver capacidade de investimento é sinal que ele está bem. Aumento de produção nem sempre quer dizer que seja aumento de renda, né. Acho que as políticas públicas e também a inclusão produtiva das famílias em vulnerabilidade social são importantes (E.9, 2017).

Por outro lado, se apresentarmos graficamente, as respostas entre a satisfação dos agricultores e as políticas públicas de desenvolvimento, podem ser percebidas diferenças a favor das políticas públicas de desenvolvimento rural. A explicação deste resultado pode ser pela aplicação da política como instrumento de ação de todos os envolvidos no serviço de Ater. O valor subjetivo da atividade humana – satisfação do agricultor – pode ser entendido como consequência da causa. Explicando de outra maneira, políticas públicas de desenvolvimento rural têm o sentido de resultado, de possibilidade e ações práticas para o agricultor, sendo esta causa e, por consequência, a efetividade de alcance da implementação da política confere a satisfação da reivindicação do agricultor. Além disso, o valor de satisfação não é mensurável no contexto vivido, pois as respostas são graduais e lentas.

Mas há ainda aqueles que consideram as formalidades determinadas nas políticas públicas, como empecilhos do trabalho de extensão rural, argumentando da seguinte maneira: “tu viu ali que coloquei o último as políticas de desenvolvimento rural – as políticas públicas – esta é que nos consome tempo e nos deixa preso, o resto nós libera para ir a campo (E.2,

2017). Assim, a transposição dos dados de forma gráfica, na figura 10 abaixo, demonstra as similitudes de escolha e diferenciações na hierarquização das prioridades.

Figura (10) - Satisfação da reivindicação do agricultor e as políticas de desenvolvimento



Fonte: elaboração da autora, 2018.

Em síntese, conforme a figura (10) acima, pode-se evidenciar que as políticas de desenvolvimento em relação à escolha de satisfação da reivindicação do agricultor, embora se igualem ao número de escolhas na eleição como primeira prioridade houve, no entanto, em termos de hierarquização, a satisfação da reivindicação do agricultor foi melhor classificada entre as prioridades, assim classificada: 2 escolhas como primeira prioridade, 4 escolhas como

segunda prioridade, 3 escolhas como terceira prioridade e uma escolha como quarta prioridade. Diferente das escolhas dos entrevistados sobre políticas públicas de desenvolvimento, em que 2 escolhas elegeram como primeira prioridade, uma escolha como terceira prioridade, 5 escolhas como quarta prioridade e 2 escolhas como quinta prioridade.

Cabe destacar que, a qualidade de vida foi tratada como primeira prioridade de escolha por um entrevistado. Conforme o relato, é necessário perceber o desempenho da extensão desta forma:

Eu aprendi neste Programa Pampa que é necessária uma qualificação na demanda. Como é que vai demandar se tu não sabe o que tu pode ... chegando numa reunião, uma vez basicamente, convidamos todo mundo, da região de Torres, né ... chegou um indígena – cacique –, falei, falei... já estava com vergonha de tanto falar ... aí o indígena – cacique – falou: meu senhor e minha senhora com todo o respeito eu vim aqui, porque o que eu queria mesmo é um cavalo para levar o meu artesanato pra praça. Quase morri de vergonha, entendeu na reunião... era tão simples... e o que eu ia falar com ele, entendeu ... o que o pessoal queria... trator, estradas... pera aí gente tem mais coisas para se pedidas, entende. Se você antes deste processo não qualifica demanda e quais são as possibilidades, o que se aprende... então, antes de abrir para o que se quer... tem que qualificar, né... eu acho que a rede Ecovida e isso que a gente vem tentando fazer... tu pega lá a turma da Acert, por exemplo... tem demanda qualificada... tu não vai chegar perguntando o que vocês querem... pera aí... o que que a gente quer de quem, com... É descobrir o que está ausente (E.8, 2017).

Ainda no campo da ordem de prioridades, outro entrevistado destacou a necessidade de a extensão ter um desempenho em ações para a mulher agricultora, ou seja, aparece aí a visão de gênero. O relato traz que é uma luta que deixou de ser importante, ela é urgente:

Quando digo direitos das mulheres, eu trabalho muito com isso, hoje em dia, digo que é direitos humanos, né. Nem falo mais que é direitos das mulheres eu falo que é direito humano. É direito da questão da alimentação saudável de qualidade, a segurança alimentar, soberania alimentar ... tudo isto eu acho que é direito coletivo. E acho que tudo isso é urgente. Do jeito que estamos hoje em dia tudo é urgente. Já passou do ponto de importante. Tudo isso já passou do ponto do importante. Acho que a questão da ... sobrevivência do planeta, a questão do aquecimento global, sabe ... a questão da água ... acho que a água já está batendo aqui no pescoço ... acho que já está aqui ... acho ... do jeito que nós como sociedade já extrapolamos todos os limites na vida. Violência contra mulher ... (E.4, 2017).

Outra prioridade escolhida foi a inclusão produtiva das famílias em vulnerabilidade social. Nesse sentido, convém lembrar que no município de Torres não são constatadas condições de miserabilidade no contexto dos serviços de Ater. Contudo a Ater de Torres tem como público beneficiário, além dos agricultores familiares, os pescadores e os indígenas. Em relação aos pescadores, há estudos sobre a invisibilidade das culturas tradicionais da

pesca brasileira, de conflito de legislações específicas com a Pnater, entre outros. Além disso, como já referido ao longo deste estudo, os pescadores são os que têm as condições mais humildes.

A proposição de “novas iniciativas” para extensão rural, como cursos e outros empreendimentos que oportunizassem ao agricultor e sua família atuarem em outras iniciativas. A resposta elaborada como prioridade segue um pouco pela formação e participação de cursos promovidos pelo Sebrae, com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Torres, sobre gestão, finanças, organizações, entre outros.

Portanto, os interesses dos atores da sociedade civil no meio rural, a partir da reforma do Aparelho do Estado, são tributários de formação de arranjos institucionais, a partir do movimento da sociedade civil e o Estado, aproximando a configuração do pluralismo institucional.

## **7. O PLURALISMO: O ASSOCIATIVISMO CIVIL, COMO SUPERAÇÃO DAS AUSÊNCIAS E O ALCANCE DAS EMERGÊNCIAS<sup>86</sup>**

Há um reconhecimento do pluralismo institucional no sistema de extensão rural, pelo qual se preconiza possibilidades de os serviços de extensão rural serem realizados por outras organizações não exclusivamente do setor público, até porque há novas configurações como se pode constatar na citação a seguir:

No passado, o objetivo principal da extensão era "ampliar" o conhecimento da pesquisa para o campo. Hoje, a prática inclui novas demandas e papéis em vista das mudanças que ocorreram no contexto nacional e global e as metas de desenvolvimento intersetorial. Existe uma necessidade de grupos interessados em extensão rural desenvolver conjuntamente novas visões, novas políticas e instituições capacitando os produtores através de seus serviços técnicos (ALARCON, 2012, p. 2).<sup>87</sup>

A ação pública e as políticas públicas proporcionam espaços de participação e/ou oportunidades, porquanto a política pública por si só deriva “de momentos de pressão,

---

<sup>86</sup> As expressões “ausências” e “emergências” serão utilizadas, baseado na conceituação que Santos faz, as quais serão explicitadas nos itens seguintes do texto.

<sup>87</sup>In the past, the main purpose of extension was to “extend” knowledge from research towards the countryside. Today, the practice includes new demands and roles in view of the changes that have taken place in the national and global context and inter-sectoral development goals. There is a need for groups interested in rural extension to jointly develop new visions, new policies, and institutions empower producers through their technical services.

interesses e intercâmbios que se acumulam e se acomodam na busca de um consenso ou pelo menos de um arranjo mais ou menos convergente” (AVILA et al., 2011, p. 433).

O cenário associativo comporta uma diversidade de matrizes teóricas interpretativas sobre sua importância, finalidade, práticas e dinâmicas adotadas dentro de contextos espaço/tempo diferenciados.

No Sul do país, por exemplo, a motivação de formação e organização de agricultores estava em função daqueles colocados à margem de políticas públicas. Nos anos de 1980 e 1990, essas organizações eram instrumentos de resistência aos pacotes tecnológicos “oferecidos”, impacto da Revolução Verde e reivindicações da luta pela terra.

O sindicalismo rural foi responsável por grandes mobilizações no estado do RS, destacando-se a vertente denominada “sindicalismo combativo”. Orientados pela Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (Contag) os sindicatos dos trabalhadores rurais exerciam pressão aos desmandos do sistema político, como também da classe patronal (ALMEIDA, 2009). Em termos de associativismo rural, temos ainda o cooperativismo, representado pelas cooperativas agrícolas como alternativas de desenvolvimento rural frente à produção individualizada.

No processo de discussão e construção da Ater em 2003, participaram representantes de várias entidades associativas da agricultura familiar, “das ONGs com atuação em extensão rural, servidores do governo federal” - Incra e Empresa Brasileira das Entidades de Assistência Técnica, bem como “representantes de 27 entidades públicas estaduais de assistência técnica e extensão rural (Asbraer) além de professores da disciplina de extensão rural de diversas universidades brasileiras” (CAPORAL, 2014, p. 21). Além de documentos, produções acadêmicas e propostas da Contag e da Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do setor Público agrícola do Brasil (Faser) (CAPORAL, 2014). Há um contexto histórico que faz parte da análise da conjuntura do associativismo rural e, que permanece, como práticas efetivas de operacionalização de políticas de extensão rural.

Por outro lado, associa-se a preocupação de que as políticas públicas expressam “expectativas sociais” à medida que essas não fiquem adstritas as entidades prestadoras de serviços e, principalmente, constituída para ingressar ou ter acesso as políticas públicas e não construir políticas públicas (BARRETO, 1999).

Na análise de Oliveira e Hespanhol há constatação da condução do Estado na formação do associativismo rural, que torna prática operacional para implementar as políticas públicas de desenvolvimento rural,

Numa análise das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, constata-se que o associativismo que vem sendo empreendido no país tem sido induzido pelo Estado. Ao invés da estruturação de uma organização gestada na base e centrada nos pressupostos da participação como garantia de autonomia ao grupo social que a engendra, tem-se justamente o inverso, na medida em que o Estado tem elaborado programas e políticas públicas que vinculam a concessão de créditos e recursos à participação em organizações coletivas como associações e cooperativas (OLIVEIRA; HESPANHOL, 2011, p. 3).

No entanto, não se descarta os benefícios do sistema associativo aos agricultores bem como ao trabalho dos extensionistas. Além das demandas complexas, o trabalho em processos grupais exige dos extensionistas o posicionamento de facilitador e não de um especialista técnico (LANDINI et al., 2017, p. 11). Dessa forma, a capacidade de articular, harmonizar e coordenar interesses coletivos sobre os interesses individuais é um exercício da arte do possível do extensionista e o reconhecimento da consolidação da participação, embora demande esforço: “o individual é sempre mais fácil de trabalhar, porque uma associação tem várias cabeças e várias ideias, mas associação tem a função de construção coletiva.” (E.7, 2017). O depoimento considera importante a construção coletiva, porém alerta sobre o desafio do trabalho coletivo.

Mesmo em organizações com o perfil de trabalho com grupos e associações, não dispensam o contato individual, como se constata no depoimento a seguir:

Nós por exemplo... a gente diz que: a gente trabalha com os grupos e associações, porque é muito difícil atender individualmente. Mas, a gente não abre mão disso[contato individual] Não têm como tu não ires visitar as famílias, elas ligam e gostam que tu passe lá, converse, né ... mas, também o momento da reunião é onde a gente conversa com o grupo ou etc. (E.8, 2017).

Entre as dificuldades que podem ser percebidas, existem as organizações de “fachadas”, organizações inativas, organizações com existência com tempo determinado, enfim sem atividades, entre outras, implicando no reconhecimento que, há uma simulação de algo que não se tem.

Tem aqui associações que chegam não exercer nenhuma atividade produtiva em conjunto, como a Aprodavinte (são grupos de agricultores que moram na mesma

localidade, mas que a atividade produtiva é individual. Eles vão à feira juntos, porém cada um [agricultor associado] leva o seu produto ... cada um produz o seu produto e vende o seu produto (E.9, 2017).

Pode ser interpretado também pelo viés da defesa dos interesses mais utilitaristas. Ou conforme evidenciado, as associações formadas em Torres entre os agricultores, não têm a conscientização da importância dos encaminhamentos coletivos e, sim, a preocupação com os seus interesses mais particularizados, conforme a declaração a seguir:

Nós temos aqui a Afarve, agroindústria de panificação. Tudo organizado... olha belezinha de trabalho e todas mulheres. Bom ... dessas associações recentes que tu encontraste por aí têm algumas pessoas que passaram pela Afarve. É um empreendimento de sucesso! Agora, observa ... dá uma olhada na feira ... todas as associações que lá estão oferecem pães... começaram a produzir pão, bolo disso e daquilo ... percebes? Se o outro está ganhando mais do que eu ... bueno vou para este lado... percebes? O benefício esperado não foi aquilo, sabe ... e daí o bem maior que era encaminhar os interesses comuns a todos, no caso aos associados, desaparece... Olha chega ao ponto de questionarem o porquê o agricultor X recebeu mais do que ele, por exemplo no caso do Pnae, sendo que tem o portal de transparência e tal ... (E.10, 2017).

Não há surpresa. Tais atitudes e/ou comportamentos estão emersas no contexto do pluralismo, em que conduz a fragmentação do poder entre os grupos e organizações “[...] onde estes se encontram em constante competição e possuem acesso ao processo de tomada de decisão. Os indivíduos organizam-se em grupos para executar suas pretensões” (PETTAN, 2010, p. 41). Assim, não há o que questionar. O sistema conduz aos procedimentos de mercado.

Constata-se a partir das observações empíricas realizadas que, a existência associativa carrega a falta de conhecimento da importância da formação associativa, por parte dos agricultores familiares. O ideal associativo para os agricultores entrevistados é para o atendimento imediato, e não na ótica de defesa de bens universais. As frequentes dissidências nas entidades associativas podem estar entre as razões dos agricultores familiares, permanecerem reclusos apenas aos seus interesses e do empreendimento familiar. Para este entrevistado, a tendência é esta:

Não é normal? Aqui é mais do que normal. A nossa primeira a Associação é a AFARVE aí brigaram e aí nasceu a APORT e aí brigaram daí nasceu Abase, entendeu. O nosso aumento de números de Associações está se dando pela dissidência dentro dos grupos que se associaram. É falta de cultura de trabalhar juntos. A tendência é eles montarem associação dentro grupos familiares, entendeu. Fica grupo familiar e os vizinhos mais chegados fazem uma associação (E.2, 2017).



Os riscos e as falhas no campo associativo são inevitáveis. No entanto, é inconcebível que uma entidade associativa seja constituída sem previsão de continuidade de suas atividades. Convém ressaltar que, trabalhar coletivamente, não é salvo conduto de ótimos ou bons resultados, os benefícios associativos demandam esforços, somados as experiências vivenciadas e as inovações possíveis nas ações propostas.

Ainda em termos de reflexão e aliando-se o conceito de sociedade civil, em que, esta, articula-se como espaço autônomo de interações individuais composta por redes, conjunto de associações, grupos formais e informais distantes ou fora da família, pergunta-se: como posso considerar grupos familiares como sociedade civil ou atores da sociedade civil? Ou, quem sabe estamos diante de novas configurações ou retroagimos a formação básica da sociedade.

Por outro lado, há uma trajetória histórica escrita pelas entidades associativas e dos movimentos sociais do campo, em que havia resistência a incorporação de políticas desfavoráveis aos agricultores. Trata-se como inexistente este legado? Caí no esquecimento ou não é reconhecido este legado, ao permitir a construção e formação de entidades associativas vinculadas a interesses particularizados, como aos mercados institucionais, por exemplo. São reflexões que merecem maior aprofundamento, pois a liberdade de associar-se é direito universal da humanidade, no entanto o desenho das novas associações, as quais vêm sendo gradualmente implementada cabe a suspeição sobre a forma e o porquê disso.

Ainda que as associações possam não ter mais o Estado como sujeito do objeto e sim como objeto do sujeito, todavia, a partir da implementação das políticas públicas, amplia-se a gestão governamental e, por meio dessa, o estágio relacional ou nexos causal da generalização da participação dos atores da sociedade civil na formulação, implementação e execução das políticas públicas. Pode-se, a priori, no meio rural, apontar para os benefícios democráticos, mesmo levando-se em conta, a inserção de participação política e práticas associativas como exigências nos programas e projetos.

Para Santos (2008a), a passagem do debate da democracia representativa para democracia participativa gera provocações, estabelecendo que:

O cerne da crise da legitimidade encontra-se a ideia de soberania popular e da participação popular, alicerces da equação fundamental necessária a transformação social verdadeiramente capacitadora: não há benefício sem participação; e não há participação sem benefício. Tal equação decorre das seguintes premissas: o direito a determinar o benefício cabe a quem participa; a condição para uma tal autodeterminação é a autodeterminação da participação (SANTOS, 2008a, p. 406).

A participação, cujo pressuposto da autonomia era e ainda é para muitos atores da sociedade civil, o porto seguro, contra intervenção do Estado ou de qualquer outra instituição com fim de instrumentalizar suas ações e iniciativas, principalmente pela trajetória histórica do associativismo rural. A defesa de tal pressuposto torna-se normativo aos atores, internalizado na sua natureza. O desvirtuamento deste pressuposto perpassa por teses interpretativas, como: cooptação, complementaridade e substituição do Estado.

Apesar de que não pode tratar como regra o imaginário democrático do campo associativo, pois

[...] ideia de que a vida associativa é sempre a fonte de ativismo democrático que podemos contrapor ao estado arbitrário, é uma interpretação que está cheia de ambiguidade. [...] qualquer um que tenha sido um membro de uma associação vai testemunhar que correntes de poder se encontram dentro das mais democráticas das organizações (CHANDOCK, 2002, p. 50).

Ademais, a condução do Estado na formação e organização de entidades associativas, por meio das políticas de desenvolvimento rural, cria constrangimento nesta ordem, de acordo com os autores:

[...] acaba inviabilizando a aproximação e fortalecimento de uma identidade de classe da produção familiar, intensificando a fragmentação existente entre os pequenos produtores que ao institucionalizarem associações e federações disputam entre si, os recursos públicos destinados à produção familiar nas diferentes escalas de poder público: municipal, estadual e federal (OLIVEIRA; HESPANHOL, 2011, p. 4)

Arranjos como as iniciativas de constituição de entidades associativas, por intermédio de políticas de desenvolvimento, por consequência, essas são privilegiadas por terem financiamento público desde sua existência como organização e durante a execução da política pública. Resta saber, se a partir do esgotamento do recurso público, a associação criada permanece com suas atividades? Sem mencionar a debilidade do projeto político dessas organizações.

Se tomarmos como exemplo, a contratação de prestadoras privadas pela Anater. Entre os requisitos de tempo de existência das organizações prestadoras exigido é de um ano pelo menos, ou seja, 365 dias. Esse é o prazo de identificação para implementar o trabalho de Ater, conforme o art. 4º, inciso VII do Regulamento de Credenciamento de Entidades Executoras de Ater. Penso que é um trabalho de Ater por eles e não para eles, não é para os beneficiários

de Ater e, sim, para resolver e encaminhar soluções que não são resolvidas no âmbito do serviço público.

A título de exemplificação, a legislação para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), prevê a concessão de qualificação da organização, após a comprovação da constituição e funcionamento regular da organização, há pelo menos três anos. A concessão da qualificação das organizações discriminadas na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, garantem a possibilidade de firmarem parcerias com o Estado. Assim que, há medidas contraditórias dentro do próprio Estado, algo ainda pouco explorado, mas que implica em questionamentos sobre esses atos diferenciados.

Emergem também de forma provocativa entraves, como até que ponto associações constituídas para acessarem políticas públicas, tem legitimidade de representação, identidade e pressuposto estratégico de externalidade? Ou, em que medida pode ser validada a construção associativa, vinculada ou casada, com as políticas de desenvolvimento? A constituição de associações, para acessarem as políticas públicas de desenvolvimento rural, podem criar artificialmente um ambiente associativo?

Ainda, há todo um campo de exigências de meta regulações, em que o Estado concentra seu poder de articulação e coordenação das políticas públicas, seja nos critérios inclusivos e/ou da distribuição das políticas sociais. Coelho e Favareto, assim sintetizam o sentido da inovação participativa-associativa:

Enquanto a legitimidade, por exemplo, requer a inclusão do maior espectro de posições possíveis, a eficácia administrativa requer a inclusão de um número limitado de atores fortemente envolvidos com a solução de problemas específicos (COELHO; FAVARETO, 2012, p. 248).

Grosso modo, os autores destacam uma concomitância que agrada a visão inclusiva a um modelo, por conseguinte, consolida e da legitimidade ao modelo e, mais especificamente, a visão da orientação administrativa do Estado que tem como pressuposto a eficiência. Assim que o liame de discussão se aproxima da dialética entre força e fraqueza prevista por Santos em que “[...] está presente a totalidade que, por truncada, tem de ignorar o que não cabe nela e impor a sua primazia sobre as partes que, para não fugirem ao seu controle, têm de ser homogeneizadas como partes” (SANTOS, 2008, p. 784).

De tal forma que são fatos produzidos num contexto de invisibilidade em que o ideal está distante, porém passa ser estratégia a adoção de entidades associativas como promessa de

desenvolvimento, uma simulação daquilo que não se tem e a dissimulação daquilo que se tem, transformando a mera aparência em aparência projetada.

Na composição da ideia central deste estudo está na dicotomia público/privado a começar pelo questionamento; entre as ausências e emergências: uma extensão rural pública ou privada? Procurando compreender, além de um laboratório de novas respostas, os diferentes desafios que se põe na simulação “associativa-participativa”, apropria-se das cinco fases da imagem de Baudrillard vinculada a realidade profunda em que o reflexo conduz a aparência, quando mascara pela deformação pode ser considerada má aparência, quando mascara a ausência finge ser aparência e, por fim o autor informa quando essa imagem não tem relação com qualquer realidade está distante da aparência, mas está no campo da simulação (BAUDRILLARD, 1991, p. 13).

Desta forma, o que reflete, o que mascara pela deformação, o que mascara pela ausência ou que simula ter aquilo que não tem? À medida que se vai construindo, descartando respostas e justificativas à pergunta para as ausências e emergências nesta relação pública e privada na extensão rural, a simulação e dissimulação de uma realidade associativa configura-se em realidades de ausências, silenciamentos, supressão e, talvez, uma realidade por marginalização de regulação e poder.

É contra esta concepção de incapacidade de pensar o presente, descartando a experiência e por consequência, sem projeção em novas possibilidades de futuro, que Boaventura de Souza Santos chama de “razão indolente”. Contra isso, o autor, propõe uma razão contra-hegemônica com a elaboração de “transição paradigmática” que ele denomina sociologia das ausências e sociologia das emergências e como leitura desses procedimentos sociológicos ele propõe o trabalho de tradução (SANTOS, 2008).

Um dilema, que se propõe sobre a natureza do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), em que as ausências e emergências alteram a natureza dos serviços de Ater, com a implementação de serviços públicos no meio rural por meio de associações privadas sem fins lucrativos. Contrariando, princípios basilares da extensão rural em não observar o diálogo como:

[...]é uma exigência existencial. E, se ele é o encontro em que se solidarizam o refletir e o agir de seus sujeitos endereçados ao mundo a ser transformado e humanizado, não pode reduzir-se a um ato de depositar ideias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca das, ideias a serem consumidas pelos permutantes (FREIRE, 1994, p. 45).

Embora seja necessário amenizar o relato a seguir, pois a profusão de incentivos na formação associativa está tão automatizado, que o “depósito de ideias” vai se consolidando, quando a intervenção resume-se a orientação puramente técnica:

A gente aqui ajuda eles, tanto a formar como na formalização de entidade. A gente que trabalha com a questão da legalização. Tem associações que são formadas apenas e mais nada... Tem dissidências, porque tem as brigas internas que é deles e que não é bom se meter... é aquela coisa... para eles está bom assim. Não estão deixando de participar de nenhuma feira, por exemplo... porque o que impede são as questões de vigilância sanitária para estarem legalizadas formalmente a participarem de feiras e eventos (E.7, 2017).

Nesse sentido, a proposta de compreender como as ausências e emergências alteram a natureza do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), pós reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, com a implementação de serviços públicos no meio rural por meio de associações privadas sem fins lucrativos, torna-se evidente, quando o incentivo das políticas infere de forma negativa em iniciativas, as quais vêm pela mão das experiências desperdiçadas, pela razão indolente, por meio de um movimento insular insurgente, transgressiva, visando nas palavras de Santos:

[...] identificar o âmbito da subtração e dessa contração de modo a que as experiências produzidas como ausentes sejam libertadas dessas relações de produção e, por essa via, se tornem presentes. Tornar-se presentes significa serem consideradas alternativas às experiências hegemônicas, a sua credibilidade pode ser discutida e argumentada e as suas relações com as experiências hegemônicas poderem ser objeto de disputa política (SANTOS, 2008, p. 789).

É transformar ausências em presenças com base na transformação dos objetos impossíveis em possíveis, chamado por Santos “sociologia das ausências” (SANTOS, 2008, p. 786).

O trabalho associativo requer conscientização! A invisibilidade das “efêmeras” formações associativas não são meros “acazos” ou processos de conscientização ainda a ser construídos nas observações constatadas. A meu ver, há uma linha demarcatória a partir da definição do acesso as políticas públicas, entre os agricultores que conseguem acessar conforme os modelos propostos e há aqueles que permanecem na expectativa ou esperança de ultrapassarem essa linha divisória.

Para aqueles beneficiários de Ater contemplados com a garantia da distribuição e a comercialização dos seus produtos, ultrapassam a linha do anonimato, passam a agricultores

senão de forma plena, mas quase consolidados. Agora, se o vínculo coletivo cai na opacidade é porque a linha foi deslocada. E os outros, que não passaram a linha, o vínculo associativo também não faz sentido, quais as alternativas além das políticas estabelecidas?

Para Santos, a ideia é trabalhar com o presente, questionar o presente, intensificar o procedimento sociológico “na contração do futuro”, pesquisando possibilidade, sinais, pistas de um porvir, mas restrito ao tempo presente e das alternativas existentes, é o que ele chama de “sociologia das emergências” (SANTOS, 2008).

O procedimento de tradução, Santos declara “não é tanto a de identificar novas totalidades, ou de adotar outros sentidos para transformação social, como de propor novas formas de pensar essas totalidades e de conceber esses sentidos (SANTOS, 2008, p. 806). Para Santos, o trabalho de tradução determina, respeitado o contexto e momento histórico, “quais constelações de práticas com maior potencial contra-hegemônicas (SANTOS, 2008, p. 806).

Uma busca que vem sendo proposta na extensão rural desde a perspectiva freiriana de dialogicidade.

O diálogo e a problematização não adormecem a ninguém. Conscientizam. Na dialogicidade, na problematização, educador-educando e educando-educador vão ambos desenvolvendo uma postura crítica da qual resulta a percepção de que este conjunto de saber se encontra em interação (FREIRE, 1985, p. 36).

Acrescentaria a contribuição do pluralismo desenvolvido por Chambers, o qual conduz a extensão rural para o campo de interações que diante da operacionalidade do conceito, implica na identificação de alternativas plurais e solidárias para o futuro:

reconhece causas múltiplas, objectivos múltiplos e intervenções múltiplas. Desconfia de explicações unicasais, do objectivo singular e dimensões, de complementariedades ou de intercâmbios entre objectivos, de sequências e misturas de intervenções. Na busca de acções simples, a lógica da rentabilidade exige tudo isto em simultâneo. A luta faz-se no sentido de melhorar estimativas pouco claras, para atingir a compreensão, e tentativas desajeitadas, para tornar as coisas melhores. Isto exige um contacto directo com as realidades rurais e uma abertura à nova informação (CHAMBERS, 1995, p. 55).

No entanto, as relações tem-se constituído com perversidade e com extremas sutilezas de fuga da percepção de novas realidades que são postas como não existentes, por exemplo, a adesão pura e simples a política de desenvolvimento, cuja complexificação do processo de implementação oculta relações a partir da base, por vezes, pode ser reconhecida como

predatórias, pois insiste em não reconhecer a existência de outras experiências e, além disso, funda-se no pressuposto do progresso infinito proporcionado pelo conhecimento especializado ou qualificado. Em resumo, “ o que não existe é, na verdade, activamente produzido como não existente, isto é, como alternativa não-credível ao que existe” (SANTOS, 2008, p. 786).

Para Santos (2008), a produção de não-existências está corporificada em cinco lógicas de produção de monoculturas: a do saber e rigor, em que toma o saber científico como absoluto, restringe o presente desperdiçando as práticas ou experiências existentes na sociedade. Nas considerações de Chambers, podem-se compreender algumas pistas de não existências:

A disponibilidade dos pequenos agricultores em experimentar e inovar por conta própria tem sido ocultada pela preocupação das ciências sociais por assuntos de pesquisa, extensão e comunicação agrícolas, levados a cabo através de organizações oficiais. O facto é que as inovações que os agricultores podem controlar e consideram boas se difundem realmente muito depressa, por meio de inúmeras tentativas pessoais (CHAMBERS, 1995, 102).

O tempo linear também é um produtor de não existência na concepção do pensamento residual, ou seja, parafraseando Santos (2008a) o que vem do Norte é melhor do que do Sul, ou seja, o pensamento acadêmico, científico ou especializado é melhor, por exemplo, das experiências associativas existentes dos agricultores. Na vinculação com Chambers:

Grande parte da força relativa do saber das populações rurais repousa no que pode ser observado localmente e durante um período contínuo e no que disser diretamente respeito às suas vidas e os seus meios de subsistência. Obviamente, isto aplica-se no seu conhecimento dos costumes e das práticas. Exceto ali onde houve etnografia sistemática, este conhecimento é superior ao que está à disposição da gente de fora (CHAMBERS, 1995, p. 104).

A terceira produção de ausência é “naturalização das diferenças” pela hierarquia dominante, desconsidera culturas, práticas diferentes. Um processo de dissimulação de um contexto imaginário democrático, isto é, finge aquilo que tem em não ter, tal situação não permite revelar “a diferentes práticas e atores sociais” (SANTOS, 2008, p. 793).

Se considerarmos o público beneficiário prescrito na Pnater, há uma invisibilidade frente às políticas de desenvolvimento rural, as quais são destacadas para um tipo de beneficiário nos serviços de Ater. No caso do Pnae, a participação não se destina apenas ao agricultor familiar, mas também ao indígena, pescador e quilombola. Alguns entrevistados se manifestam contra a inserção do indígena, pois entendem que o indígena não tem nada a

oferecer para merenda escolar: “eles não produzem o suficiente e tampouco fazem nos moldes exigidos para merenda escolar”<sup>88</sup>.

Outro entrevistado não se refere ao fato da participação do indígena no Pnae, porém menciona que são percepções e concepções diferentes que não estamos habituados fazer, o grupo de indígena – beneficiário de Ater –, assessorada pela unidade municipal de Torres, trabalha e produz na terra, como se observa a seguir:

Eu sempre trabalhei com eles e gostava de trabalhar com eles, embora os resultados não tenha como medir... muito poucos, muito pequenos ... mas, procurava atender mais as questão de sustentabilidade, de autossuficiência em alimentos, né ... porque eles tem a cultura de plantar como a malinha ... uma malinha de aipim, uma malinha de batata doce e assim por diante... é do tamanho de duas a três salas desta aqui , né ... tudo malinha ... é diferente da nossa cultura ou jeito. Eles trabalham ... mas a tua ideia é sair plantando tudo, né... mecanizado, colocar uma colheitadeira e plantar tudo, né. Eles não! Plantam o cantinho ali, comem... pronto acabou? plantam de novo. Então a gente procurava atender isso ... levava semente varietais ... rama de aipim, rama de batata e semente de melancia, semente de melão ... e até conseguimos algumas coisas interessantes que com o tempo se conseguiu que façam até hortas e numa área muito difícil de ser trabalhada, porque é arenosa, extremamente arenosa, aqui na BR101 de fertilidade muito baixa (E.8, 2017).

Entre as declarações e observações colhidas, pode-se atribuir a “naturalização das diferenças” pelas orientações de comandos políticos ou das estratégias seletivas determinadas pelo Estado no caso do indígena, em que há maneiras diferenciadas para um mesmo público, no contexto dos serviços de Ater. Conforme, o entrevistado, trata-se de um trabalho social:

Temos o programa de Inclusão social, Programa Brasil sem Miséria. Até vem recursos para eles... a gente repassa recursos para eles exercerem, executarem os seus projetos ... até o ano passado tinha dos índios, 20 famílias. Eles recebiam recursos pra instalação... teve construção de galinheiro, só que ai começa os problemas... um dia já teve no outro dia não tem mais, sabe ... vai lá um dia eles estão super bem, com as lavouras plantadas, super bonito. Vai noutro dia estão todos passando fome, sabe. Na verdade, é bem complicado, mas tem projetos... (E.7,2017).

São medidas normativas de interlegalidade e de hibridização, em que “As fronteiras entre as diferentes ordens jurídicas tornam-se porosas e as identidades de cada uma destas, perde a sua “pureza” e a sua “autonomia”, passando a ser determinável apenas por referência à constelação jurídica de que faz parte (SANTOS, 2003a, p. 49).

Pode se ainda considerar a ignorância das singularidades presentes, algo como “A arrogância da gente de fora, formada e ignorante, é uma parte do problema. Eles não sabem o

<sup>88</sup> Para preservar quem foi o autor dessa declaração, mantenho no anonimato.



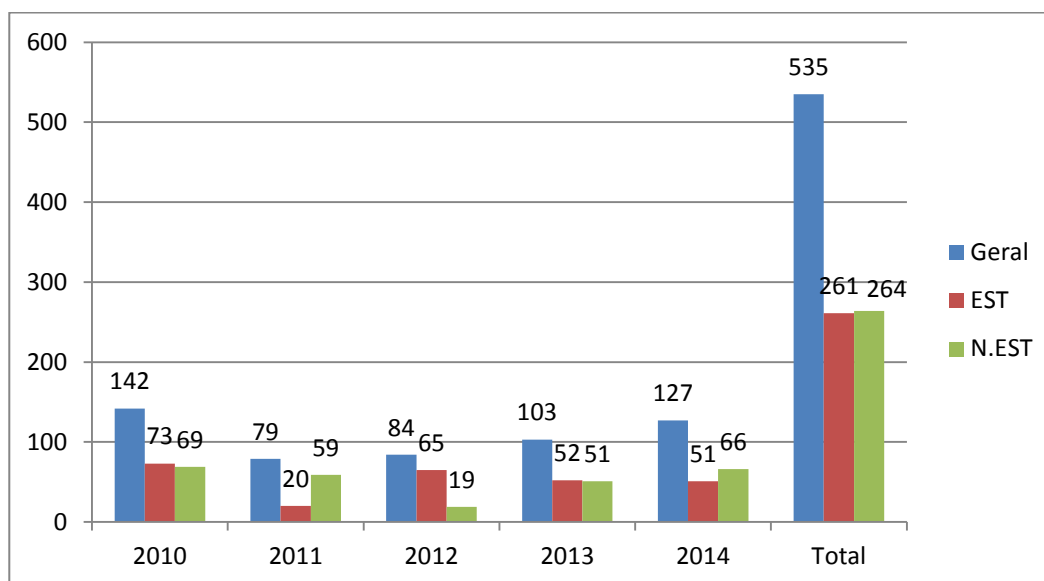
que sabem as populações rurais e não sabem que faz diferença o fato de não saberem” (CHAMBERS, 1995, p. 108).

E por fim a produção de não existência, frente a existência de uma escala dominante cultuado ao longo dos tempos, por intermédio do universalismo, pode-se destacar a globalização na ideia de domínio, em que há preferência da técnica, isto é: “ A presença de técnicos na arena de negociação conduz inevitavelmente as decisões políticas para terrenos técnicos, onde eles possuem maiores recursos que os outros participantes (ÁVILA et al., 2011, p. 438).

Dessa forma, o saber e as práticas não são dissociáveis do conhecimento cientificista, ao contrário, persegue-se uma conjuntura agregada a heterogeneidade dos diversos saberes, práticas, sujeitos e atores de uma realidade com interpenetrações, possíveis de análise, entre fatos e teorias.

#### 7.1 PENSANDO A PARTIR DO PÚBLICO, ONDE ESTÃO OS SERVIÇOS DE ATER.

Em apertada síntese, apresento uma breve análise conforme o desenho institucional até o ano de 2014. Notadamente, o governo federal lançava chamadas públicas para entidades estatais e entidades privadas para executar políticas de desenvolvimento rural. Se levarmos em conta a contratualização do governo federal com as entidades prestadoras de serviços no meio rural, percebe-se o quanto foram delegados serviços públicos de vários setores às organizações públicas e privadas por intermédio de ofertas de políticas públicas. No quadro a seguir (11), constam em números ordinais os serviços contratados, entre os anos de 2010 e 2014, pelo extinto SAF/MDA.



Fonte: elaboração da autora, a partir dos dados da SAF/MDA, 2015.

Os resultados tabelados foram totalizados por ano e não houve separação por região, embora a região nordeste desponte com o maior número de contratos, mas como não interessa particularizar a amostra, optou-se pela totalização dos dados. Assim, em nome do interesse público, é necessário que haja delegações dos serviços públicos ao setor privado, os quais o Estado não alcança fazê-lo. Com exceção do ano de 2012, as contratações de entidades não estatais foram elevadas para quem tem um sistema público de Ater.

Agora, torna-se interessante observar o exercício do cuidado em termos de preservar a experiência com as entidades de representação oficial, ou seja, as entidades estatais são as alternativas disponíveis por várias razões. Entre elas, há maior capilarização dos serviços em termos de território em relação às entidades não estatais, além da estrutura e capacidade organizativa dessas entidades serem inferiores à representação oficial, tomando como exemplo a Emater-RS-Ascar.

Ainda pode-se observar como os espaços de compartilhamento e cooperação de ideias vão fechando entre as organizações privadas e de representação oficial. A disputa pelas chamadas públicas faz com que o campo sinérgico entre as organizações não aconteça. No caso do estado do RS há para os serviços de Ater, organizações privadas e de representação oficial, com títulos e qualificações de entidades de utilidade pública e/ou entidade de assistência social. Há entraves não resolvidos ainda.

Sempre tivemos dificuldade na região. Sempre nos trataram como o do contra ... muito ... sempre como alguém que viesse competir com o serviço de extensão oficial, né ... nunca conseguimos estabelecer nenhum tipo de parceria... (E.4, 2017).

Nessa manifestação, percebe-se o quanto são diferenciadas as escalas de empirismos das organizações não governamentais em relação a outras organizações. Numa análise comparativa, têm-se três depoimentos que reporta algumas menções já descritas na literatura, como se observa a seguir:

Eles... a extensão rural oficial tem um papel a cumprir que é encaminhar os processos, é publico, né ... é banco etc ... então ... acho que infelizmente ... sempre nos viram como rivais, né ... e também tentavam desmerecer, né ... com os sistemas agroflorestais a gente começou aqui sempre disseram que ... claro, né tem pessoas ... com mais encontros técnicos que eu ... vai que esse negócio dê certo, né ... tem todo este tipo de situação, né ... mas sempre nos olharam com desconfiança (E.8, 2017).

A articulação entre as práticas pode vir a unir ou separar as diferentes organizações. No entanto, é um esforço que deve ser rompido a partir de zonas de contato traduzido pelas deficiências ou fragilidades nos serviços de Ater entre as prestadoras, conforme esta declaração:

Só que eu não consigo ver uma instituição privada fazendo isso, porque ela tem por trás o interesse econômico. A ONG ela existe pra remunerar quem trabalha na ONG ... é pra isso que ela existe ... aquele papo de que é para ajudar não sei o que... blá blá ... eles ajudam, Claro! mas a primeira coisa é fechar um convenio com o Município e quanto é que vai entrar de dinheiro e aí depois se preocupam com a prestação de contas... e o serviço não condiz com o dinheiro que foi ... a gente vê os trabalhos deles, né ... das ONGs. Mas, eles ajudam ... se o custo benefício não é adequado ... bom aí ...é outra questão (E.2, 2017).

Para Santos, as emoções estão presentes no inconformismo que move tanto a sociologia das ausências, como a sociologia das emergências, tanto que afirma

O medo exagerado de sermos enganados acarreta o risco de transformar as condições em obstáculos incontornáveis e, com isso, conduzir o quietismo e ao conformismo. Por sua vez, o medo exagerado de nos desiludirmos cria uma aversão total a tudo o que não é visível nem papável e, por esta outra via, conduz igualmente ao quietismo e ao conformismo. (SANTOS, 2008a, p. 119).

A diferença cultural deve ser reconhecida no trabalho das ONGs, principalmente em relação ao Centro Ecológico, mas há que se observar o cruzamento convergente entre as práticas das prestadoras de serviços no serviço de Ater, porque “Eu acho que a gente joga no

mesmo time, a gente tem o mesmo público, o nosso objetivo é o mesmo então a gente só ..., nós só temos a ganhar nos juntando” (E.3, 2017). Ou conforme este depoimento, “ até tem uma rixa com o Centro Ecológico ... colegas mais antigos com outros colegas de lá ... mas eu como te falei desde época da faculdade já procurei o Centro Ecológico, pra mim o Centro Ecológico é uma referência” (E.7, 2017).

Outra alusão sobre inteligibilidades possíveis dentro da articulação e agregação entre entidades as prestadoras de serviços de Ater, está no compartilhamento das diferenças e o reconhecimento da necessária solidariedade, estabelecendo o regime de cooperação e de união a partir das carências.

Agora não sei até que ponto a extensão oficial pode tocar isso ... o que está acontecendo ... o ano passado pelo menos. O município de Três Cachoeiras tem uma extensionista, em que os técnicos do Centro têm uma relação boa e aí convida para ir numa reunião e ir noutra, né ... ela disse : “gente eu vou de carona com vocês, porque o estado, né ... o Rio Grande do Sul está quebrado ... temos tanto de gasolina para rodar por mês ... eu tenho que pegar carona com vocês”. Agora, vamos combinar, né ... (E.4, 2017).

Nesse sentido, é possível perceber entre os agentes que “[...] só através da inteligibilidade recíproca das práticas é possível avaliá-las e definir possíveis alianças entre elas” (SANTOS, 2008a, p. 127). Convém ressaltar que a porosidade das relações entre as entidades privadas e as entidades de representação oficial dos serviços de Ater é possível como no caso dos auxílios internos entre as entidades, como também no auxílio externo de suas organizações, como demonstrados nas entrevistas. De acordo com Santos,

[...] as versões mais inclusivas, aquelas que contém um círculo mais amplo de reciprocidade, são as que geram as zonas de contacto mais promissoras, as mais adequadas para aprofundar o trabalho de tradução e a hermenêutica diatópica (SANTOS, 2008a, p. 131).

Dessa maneira, no desenvolvimento dos serviços de Ater há interações internas e externas das organizações e seus técnicos, compondo um cenário de compartilhamento de solidariedade, em que mescla o público e o privado, cuja inteligibilidade é ter forma igual nas razões e motivações por todos envolvidos na produção dos serviços públicos. Tende-se a interpretar que o valor normativo que se atribui ao sentido de “público”, concebe o lugar dos serviços de Ater, mesmo que as imagens sejam refletidas de vários os ângulos.

## CONCLUSÃO

Ao concluir este estudo, pode-se afirmar que não foi uma tarefa fácil, pois as superposições apontadas entre público e privado, nos serviços de Ater, a partir do mapeamento simbólico com a análise de uma situação, são considerações que certamente não são absolutas. Mas tentou-se cartografar simbolicamente as fronteiras dos serviços de Ater, confrontando o percurso teórico histórico sobre a extensão rural, narrado por estudiosos do tema, bem como as circunstâncias atuais com os serviços de Ater, sob a coordenação da Anater. Além disso, percepções das atividades de serviços de Ater no município de Torres, estado do Rio Grande do Sul, Brasil, com trajetória tanto na representação oficial de Ater no Estado (Emater-RS-Ascar) como no trabalho do Centro Ecológico e o trabalho do poder público municipal.

Pode-se afirmar que os serviços de Ater têm alta relevância, tanto como instrumento de ação política ao desenvolvimento rural como, mais amiúde, de ação necessária de intervenção ao agricultor familiar desprovido de recursos financeiros, físicos e sociais para alavancar sua produção agrícola.

Mas, há um processo de transição, com a inserção da agência reguladora nos serviços de Ater, embora as tendências possam indicar de forma contrária, acredito que não seja algo novo. Ao longo da discussão e debate sobre a Ater, em muitas ações e atos sobre a Ater, a tendência é a retirada do Estado do desenho institucional dos serviços de Ater. Os motivos podem ser muitos, porém as consequências são a privatização dos serviços, a terceirização, a partilha das funções do Estado, entre outras.

As teorizações, os grandes debates e confrontos sobre a natureza dos serviços de Ater são permeados em três sentidos: público, privado e privatização dos serviços, aliados aos grandes debates internacionais e nacionais, como globalização, economia, mercantilização do serviço e democracia. De todo modo, há duas tendências consolidadas nos serviços de Ater: o setor público e o setor privado. As variações discutidas como privatização, um quase público ou uma forma mista de operacionalização dos serviços de Ater entre o público e o privado são discussões inconclusas. Afirmo isso porque, no caso brasileiro, a coordenação dos serviços de Ater ainda é do poder público.

Assim que, buscou-se compreender como as ausências e emergências alteram a natureza do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), pós a reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, com a implementação de serviços públicos no meio rural por

meio de da partilha desses serviços às associações civis, nomeadamente, prestadoras de serviços de Ater.

Nesse sentido, investigou-se consoante aos objetivos proposto nesta tese, as emergências das estratégias adotadas das representações associativas e poder público local, a partir do contexto dos serviços de Ater. Descreve-se a trajetória de Ater e os impactos das intervenções participativas vivenciadas pelas associações civis favorecendo a análise das práticas sociais das realidades existentes. Algumas evidências foram destacadas ao longo da tese, ficando evidenciado que a partir da implementação dos serviços de Ater se percebe a disputa no reconhecimento das dificuldades de técnicas de intervenção, implicando na “absorção recíproca”, sociedade civil e Estado nos serviços de Ater.

Por outro lado, considera-se que, entre o Estado e os atores da sociedade civil, as posições são testadas e ocupadas de forma intermitente, visto que, ao mesmo tempo em que as relações são constantes, há uma quebra e recomeço dessas relações. Nesse sentido, considera-se a organização associativa para agricultores familiares, é importante e necessária à ação participativa, para encaminhar as suas reivindicações, mesmo que, em alguns casos, ocorra o desvirtuamento da essência associativa, como se percebe na “política” de incentivo a formação de associações para ter acesso a Pnater. Contudo o propósito associativo são valores que são resultados de processos de construções coletivas e da cultura de participação. Algo que é paulatinamente alimentado e conquistado.

No mapeamento realizado sobre a trajetória da Ater, percebem-se os limites de atuação entre o privado e público. Inicialmente, a extensão rural brasileira faz uma cópia do modelo de extensão Norte americana e adapta aos interesses locais, instituindo associações de agricultores com objetivo de crédito para a produção agrícola. Posteriormente, a participação do Governo Federal era como ator do sistema. A intervenção governamental foi efetiva com a Abcar e, após, com a instituição da Sibrater. Havia, portanto, um exercício conjunto entre as associações civis e o setor público em regime de cooperação aos serviços que eram realizados. Contudo o mesmo setor público faz a transmutação da sua natureza, quando propicia que, entre as associações civis, haja competição, e o seu foco básico é nos princípios de mercado, longe dos princípios do Estado. Assim, foram delimitadas as atividades públicas no serviço de Ater com o desmantelamento dos serviços na década de 90. Além disso, a partir da formulação das políticas públicas de desenvolvimento rural, amplia-se a autonomia do setor privado, com a oferta dos serviços de Ater já com preposição de nicho de mercado.

Deste modo, o outro viés de trabalho de Ater é a particularização de iniciativas longe do setor público, com proposta de associações civis para assessorar os agricultores, em que estes renumeram pelos serviços. No entanto, muitas vezes, os agricultores ou beneficiários desses serviços não têm o poder de escolha, por exemplo, sobre algumas culturas vinculadas à assistência técnica. Os valores normativos são diferentes de orientação e isso não é novidade.

Agora, há associações civis que, a partir das ofertas públicas, implementam os serviços de Ater, conforme as aspirações dos agricultores, o objetivo da associação definindo claramente: quem pertence a quem, quem é que não pertence, bem como o que é que compete a quem? São as fronteiras sendo delimitadas.

Neste estudo, está demonstrado que há associações do poder local, que reforçam as iniciativas de viabilizar os serviços de Ater no município. Mas é mais complicado, sim. Além disso, o olhar do poder local é mais interno, mais fechado, embora a gestão deva ser para os seus municípios, estes necessitam da ampliação das co-presenças, inclusive para abarcar as propostas de alternativas do poder público para as políticas públicas não adequadas às aspirações dos agricultores. Todavia, embora possa parecer complexo, trata-se de ideia simples, ampliam as co-presenças e constroem e mantêm o serviço de Ater é o ato criador.

Por outro lado, a intervenção do Estado pode ser caracterizada na regulação dos serviços e controle dos serviços ou simplesmente a coordenação dos serviços de Ater. Isso está dentro das funções inerentes do Estado, portanto, de modo geral tem o caráter público.

Assim que é possível afirmar que as evidências apontam para uma nova configuração dos serviços de Ater por duas circunstâncias: primeiro, a configuração do Estado, que se afasta da implementação do conjunto de políticas públicas ofertadas no contexto dos serviços e delega o controle dos serviços a agência reguladora, mantendo apenas a formulação da política. Segundo, a privatização dos serviços de Ater, a partir da orientação e implementação das políticas públicas em que os níveis de acesso não são os mesmos para os beneficiários da Pnater, ou seja, há uma mescla de competências entre o que cabe para o privado e o que cabe para o público, os papéis das prestadoras de serviços de Ater, entre elas e o Estado, se confundem.

Da mesma maneira, pode-se arguir: enquanto tivermos problemas definido como problema público haverá a intervenção do Estado e, neste sentido, tem-se uma extensão rural pública. Contudo, entre ausências e emergências, os serviços de Ater provocam imagens disformes, em que o controle do Estado resume-se na formulação e na concentração do poder, alimentado pela implementação das políticas públicas, pelas prestadoras de serviços de Ater

com valores, missões e conhecimentos distintos. Dessa maneira, as opções para os beneficiários ficam mais restritas e sujeitas a exclusões. Outra consideração importante a fazer se refere à transformação do Estado a partir da reforma do Aparelho do Estado, que conjugou a fronteira entre o público e o privado na porosidade das relações entre estes. Assim, há a ideia de que a cumplicidade de Estado forma imagens disformes ao modelo de Assistência Técnica e Extensão Rural, Ater.

Defendo a tese, portanto, que os serviços de Ater estão entre a proposta de um modelo novo para uma proposta de velho modelo, considerando a configuração do Estado de desestatização dos serviços de Ater, que articula a regulação estatal e não estatal, provocando deslocamento de fronteiras entre o público e o privado. Assim, é necessária uma nova leitura dos serviços de Ater. Os serviços de Ater pública compõem o arranjo institucional que faz adequações, concessões dos serviços, mas que tem o Estado como mediador desses serviços. O sentido “público” é um reconhecimento de fato e não de direito em relação às prestadoras. A partir do exemplo dos serviços de Ater no estado do Rio Grande do Sul, uma associação civil, de natureza privada, Emater-RS-Ascar, realiza os serviços públicos com delegação do Estado, porém o mesmo Estado que delega é o articulador dos atos estatais e não estatais.

Ao concluir, penso que tenho mais dúvidas do que conclusões, todavia convém ressaltar, os serviços de Ater representam uma política pública para enfrentar um problema público e, enquanto for entendido como coletivamente relevante ter-se-á uma Ater pública, mesmo que o quadro de prestadoras de serviços de Ater seja superior ao número das prestadoras estatais. Por isso, o cuidado em não desacreditar ou desqualificar os serviços de Ater prestados até então do modelo apresentado, nesta tese, ao contrário, é tornar presente essa discussão com a busca de pistas ou sinais que trabalhe o presente com possibilidade de manter no futuro uma extensão rural de natureza pública.



## REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS**. Revistas de Ciências Sociais: Rio de Janeiro, v.57, n. 2, 2014, p. 325-357.
- ACSELRAD, H. O debate sobre a cartografia e processos de territorialização – anotações de leitura. In: (Org.) ACSELRAD, H.; GUEDES, A. D.; MAIA, L. J. **Cartografias sociais, lutas por terra e lutas por território: um guia de leitura**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2015.
- ACSELRAD, H.; COLI, L. R. Disputas territoriais e disputas geográficas. In: (Org.) ACSELRAD, H. **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.
- AGUIRRE, F. El Nuevo Impulso de la Extensión Rural en América Latina. **Situación actual y perspectivas**, 2012.
- ALARCON, E. The Institutional Structure of Rural Extension and Public-Private Relations in Latin America. Notas de Políticas – Institucionalidad de la Extensión Rural y las relaciones público-privadas en América Latina. **RELASER** – Latin American Network for Rural Extension Services. Rimisp – Latin American Center for Rural Development. Feb.2012. Santiago, Chile, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/root/Downloads/pb%20institutionalisation.pdf>. Acesso em: 25 maio 2015.
- ALMEIDA, M. R. T. Federalismo e políticas sociais. **RBCS**: 1995. v.10, n. 28 jun. p. 1-16.
- ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: (Org.) ALMEIDA, J; NAVARRO, Z. **Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2009.
- ALVES, E. R. A; SANTANA, C. A. M.; CONTINI, E. Extensão rural: seu problema não é a comunicação. In: (Org.) VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G.; CARVALHO, A. X. Y. de. **Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade**. Brasília, DF: Ipea, 2016. p.65-86. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28219:agricultura-transformacao-produtiva-e-sustentabilidade&catid=394:2016&directory=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28219:agricultura-transformacao-produtiva-e-sustentabilidade&catid=394:2016&directory=1)>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - Anater. Regulamento de Credenciamento de Entidades Executoras de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. Regulamento do instrumento específico de parceria entre a Anater e as entidades públicas de assistência técnica e extensão rural – Ater, 03 de fevereiro de 2017, Brasília, 2017.

ARENDR, H. **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

ARRETCHE, M.; VASQUEZ, D; GOMES, S. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In: (Org.) LAVALLE, A.G. **Horizonte da política**: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Unesp: Cebrac: CEM, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ASBRAER). **Assistência técnica e extensão rural no Brasil**: um debate nacional sobre as realidades e novos rumos para o desenvolvimento do País. Brasília, 2014.

AQUINO, R. S. L. et al. **Sociedade brasileira**: uma história através dos movimentos sociais: da crise do escravismo ao apogeu do neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2011.

ÁVILA, M. L.; SABOURIN, E. P.; DUARTE, L. M. G; MASSARDIER, G. ATER e desenvolvimento territorial: uma análise crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**. v.1, n. 2, jul-dez, 2011, p. 427-448.

AVRITZER, L. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, n. 39, 1997, p. 149- 174.

BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. São Paulo: FGV, 1999. p. 107-150.

BAUDRILLARD, J. **Simulacros e Simulações**. Lisboa: Relógio D'Água, 1985.

\_\_\_\_\_. **À sombra das maiorias silenciosas**: o fim social e o surgimento das massas. Trad. Suely Bastos. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BAUMAN, Z. Z. **Em busca da política**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; THOMSON, C. R.; BORSATTO, R. S. Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira. Delgado, G. C. Bergamasco, S. M. P. P. (Org.) **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

BIRNER, R.; KRISTIN, D.; PENDER, J.; NKONYA, E.; ANANAJAYASEKERAM, P.; EKBOIR, J.; MBABU, A. ; SPIELMAN, D.; HORNA, D.; BENIN, S.; KISAMBA-MUGERWA, W. From “Best Practice” to “Best Fit” a framework for designing and analyzing

pluralistic agricultural advisory services. International Food Policy **Research Institute, IIFPRI**. 2006. Disponível em: [www.ifpri.org](http://www.ifpri.org). Acesso em: 10 out. 2013.

BLANCO, M. R. Zona peatonal, las ong como mecanismos de participación política. In: BLANCO.M. R. et al. (Ed.). **Las ongs y la política**. Madrid: Ediciones Istmo. 2002.  
BRASIL. Consolidação das leis do trabalho – CLT e normas correlatas. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Presidência da República, Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2016. Institui o serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural Anater. Presidência da República, Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório da Secretaria da Agricultura Familiar/ Ministério de Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA), Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a instituição da Agência Nacional de Assistência Técnica e dá outras providências. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, DF: SAF; DATER, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Reforma do Aparelho do Estado. 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União em 27 de fevereiro de 1967 Brasília, 1967.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.504, de 30 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 50.662, de 18 de maio de 1961. Declara a utilidade pública da Associação de Crédito e Assistência Rural.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 50.632, de 19 de maio de 1961. Dispõe sobre a assistência financeira da União à Abcar e dá outra providência.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, jul.-dez, 2016, p. 145-165.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

BUARQUE, C. Apesar de você. Disco Compacto. Odeon: Rio de Janeiro, 1970.

CAPORAL, F. R., Extensão rural como política pública: a difícil tarefa de avaliar. In: (Org.) SAMBUICHI, R. H. R. et al. **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014. p. 19-48.

\_\_\_\_\_. Lei de Ater: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre: Emater-RS-Ascar, v. 4, n. 1, p. 23-33, ago/dez, 2011. Disponível em: <[http://www.emater.tche.br/site/arquivos\\_pdf/teses/R-Agroec12-11\\_05\\_Opiniao-Lei\\_ATER.pdf](http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/R-Agroec12-11_05_Opiniao-Lei_ATER.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. La Extension agraria del sector publico ante los desafios del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil. Tese (Doutorado). Córdoba, ES, UC/ISEC-ETSIAM, 1998.

CASTRO, C.N. Desafios da agricultura familiar: o caso da assistência técnica e extensão rural. Brasília: **Boletim regional, urbano e ambiental**, Ipea | 12 | jul.-dez. 2015.

CENTRO ECOLÓGICO: ASSESSORIA E FORMAÇÃO EM AGRICULTURA AGRICOLÓGICA. Disponível em: <<http://www.centroecologico.org.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

CHAMBERS, R. **Desenvolvimento rural**: fazer dos últimos os primeiros. Luanda: ADRA, 1995.

\_\_\_\_\_. Os diagnósticos participativos de sistemas rurais: passado, presente e futuro. Tradução John Cunha Comerford. Forest, Tree and People Newsletter. Rome: Fao, n. 15/16, p.4-9, fev. 1992.

CHANDOCK, N. The conceits of civil society. New Delhi: OUP, 2002. Disponível em: <[www.academia.edu](http://www.academia.edu)>. Acesso em: 10 jul. 2015.

CHANIAL, P.; LAVILLE, J-L. Associativismo. In: HESPANHA P. et al. Dicionário da outra economia. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: (Org.) LAVALLE, A. G. **Horizonte da política**: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Unesp: Cebrac: CEM, 2012.

COHEN, J.; ARATO, A. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

COHEN, J. Sociedade Civil e Globalização: repensando categorais. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003, p. 419-459.

CONNOLLY, M. Private Extension and Public-Private Partnerships: Privatized, Contracted, and Commercialized Approaches. In: (Org.) RIVERA, W.; ALEX, G. Privatization of Extension Systems: case studies of international initiatives. **The World Bank: Agriculture and Rural Development Discussion Paper 9 Extension Reform for Rural Development**, 2004. v. 2. p. 1-104. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTARD/825826-1111129171182/20431839/Extension\\_Reform\\_V2\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/825826-1111129171182/20431839/Extension_Reform_V2_final.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2014.

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Porto Alegre: 1989. Disponível em: <[http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X\\_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358](http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358)>. Acesso em: 02 dez. 2017.

CRISTOPLOS, I. Mobilizing the potential of rural and agricultural extension. **FAO/GFRAS**. Rome, 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/012/i1444e/i1444e00.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2014.

DEMO, P. Santo estado, maldito mercado: de certas esquerdas que são direitas. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, n. 2, p. 451-476, maio/ago. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922005000200009&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922005000200009&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

DEPONTI, Cidonea M. **Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul**. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas/UFRS, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/35398>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

DIAS, M.M. 2007. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. **Perspectivas em Políticas Públicas**, vol. 1, n.º. 1, Belo Horizonte:| Jan/Jun 2008, p. 101-114. Disponível em: <<http://revistappp.uemg.br/pdf/artigo4ppp1.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

DIESEL, V. et al. Privatização dos serviços de extensão rural: uma discussão (des)necessária? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, n. 46, p. 155-1188, 2008.

DINIZ, M. H. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – EMATER (RS). **Sobre a Emater**: missão e visão. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/site/>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Estatuto Social da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://www.emater.tche.br/site/a-emater/portal-da-transparencia/estatuto.php#.WmMao66nHIU>>. Acesso em: 12 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Planejamento operativo do escritório municipal de Torres, Anexo C, 2017.

\_\_\_\_\_. Avaliação do planejamento operativo do escritório municipal de Torres, Anexo D, 2017.

\_\_\_\_\_. Plano Municipal de Desenvolvimento Rural /Plano Estratégico Plurianual – 2001 a 2004 – Plano Operativo –, 2001.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 8.511, de 6 de janeiro de 1988. Dispõe sobre o Fundo estadual de apoio ao desenvolvimento dos pequenos estabelecimentos rurais. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.799.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 51.565, de 09 de junho de 2014, Regulamenta a Política Estadual de Assistência. Técnica e Extensão Rural e Social no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2051.565.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

EHRlich, E. **Fundamentos da sociologia do direito**. Cadernos da Unb. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, nº 28-29 São Paulo, 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

FARAH, M.F.S. Administração pública e políticas públicas. **RAP** — Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

FAVARETO, A., DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: Schneider, S.; Silva, M. K. Marques, P. E. M. (Org). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FERNANDES, T., A. A sociedade e o estado: sociologia das formações políticas. Porto: Afrontamento, 1997.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (Fetag), **Relatório do Seminário de Assistência Técnica e Extensão Rural**, realizado em 17 e 18 de agosto de 2017, Porto Alegre, 2017.

FONSECA, M. T. L. **A extensão rural no Brasil**: um projeto educativo para o capital. São Paulo: Loyola, 1985.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Tradução Rosisca Darcy de Oliveira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

\_\_\_\_\_. **Educação e Mudança**. Tradução Moacir Gadotti e Lillian Lopes Martin. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GOHN, M.G. Pluralidade da representação na América Latina. **Revista Sociedade e Estado**. v. 29, n. 1, jan/abril, 2014, p.73-80.

GRAU-CUNILL, N. Servicios sociales y asociaciones publico privadas:¿com quiénes y para qué toda vez que está en juego la construcción de ciudadanía? In: (Org.) FARIA C. A. P. et al. **Políticas públicas na América Latina**: novas territorialidades e processos. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2016.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Ed.) **Capacidade estatais e democracia**: arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014, p. 15-28

HABERMAS, J. **Racionalidade e Comunicação**. Lisboa: Edições 70, 2002.

\_\_\_\_\_. Teoría da Acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social. 3. ed. Madri: Taurus, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOFFMANN, V. Governmental Extension Services, their Generic Problems and Potential Solutions. International Conference: Linking Knowledge to Policy and Action: Innovations in Extension and Advisory Services for Food and Livelihoods, 15.-18. November in Nairobi, Kenya, 2009. Disponível em: <[http://extensionconference2011.cta.int/sites/default/files/Revised\\_volker\\_hoffmann\\_le.pdf](http://extensionconference2011.cta.int/sites/default/files/Revised_volker_hoffmann_le.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2015.

JESSOP, B. **El Estado pasado, presente y futuro**. Madri: Los Libros de la Catarata, 2017.

\_\_\_\_\_. Crises, crisis-management and state restructuring: what future for the state?Briston: **Policy & Politics**, 2015, v. 43, n. 4, 475-92.

\_\_\_\_\_. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. In: **Revista Idéias**. v. 14, n. 1/2. 2007.

LANDINI, F. et al. Contributions to group work and to the management of collective processes in extension and rural development. **Journal of Rural Studies** 56, 2017, p. 143-155. Disponível em: <[www.elsevier.com/locate/jrurstud](http://www.elsevier.com/locate/jrurstud)>. Acesso em: 10 dez. 2017.

LUZ, L. F. **Agrobiodiversidade e agroindústria familiar rural: espaços de diálogo sobre os produtos da agricultura familiar no litoral norte do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2012.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-409, set./dez. 2004. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/109096/1/DESENVOLVIMENTO-RURAL.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

KEANE, J. **A sociedade civil: velhas imagens e novas visões**. Lisboa. Temas e Debates, 2001.

KELSEN. H. Teoria pura do direito. Coimbra: Arménio Amado- editor, sucessor, 1979.

MATTOS, P. T. L. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. **IX Congresso Internacional del CLAD** sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública, Madrid, nov., 2004.

MENDES, J. M. O. Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas. **Oficina do CES 194**. Coimbra: publicações do CES, 2003. Disponível em: <[www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/194.pdf](http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/194.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2015.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDEIROS, A. L. **Cartografia simbólica da dignidade dos docentes de universidades brasileiras: uma reflexão à luz de Boaventura de Souza Santos**. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2013.

MEDEIROS, S. L. “Sem Terra”, “Assentados”, Agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, N. (org.) **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MELLO, C. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Apresentação/Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Perfil das instituições de assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares e assentados no Brasil. (Coord.) MUCHAGATA, M. Brasília, 2003.



MUSSOI, E. M. Reflexões sobre uma revisão histórica: modernização na agricultura e organização institucional centralizada e descendente. In: (Org.) WAGNER, S.A. **Métodos de comunicação e participação nas atividades de extensão rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

NETO, J. A.; BRUM, N. B. Nova Trilha. Santa Maria: Tertúlia Musical Nativista, 1985.

OLINGER, G. **Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil**. Florianópolis: EPAGRI, 1996.

OLIVEIRA, A.R.; HESPANHOL, A.N. Associativismo e desenvolvimento rural no Brasil: olhares sobre a região do Pontal do Paranapanema, estado de São Paulo. **Revista Geográfica de América Central**, número especial - EGAL, Costa Rica: 2011, p. 1-17.

PEIXOTO, M. Mudanças e desafios da extensão rural do Brasil e do mundo. In: BUAINAIN, A. M. et al. (Editores Técnicos). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 891-924.

\_\_\_\_\_. Extensão rural no mundo e no Brasil: descentralização, privatização e financiamento. In: Rocha, C. Alexandre A.; Meneguim, Fernando B. (Org.). Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional. 1. ed. Brasília: Senado Federal, **Consultoria Legislativa**, 2010, v. 1, p. 1-30. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/...publicacoes/.../capitulo-4-extensao->>. Acesso em: 05 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Extensão Rural no Brasil: uma abordagem história da legislação. **Textos para Discussão/Conleg 48**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008, p.50. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/136891>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

PETTAN, K. B. A política nacional de assistência técnica e extensão rural (Pnater): percepções e tendências. 2010. **Tese** (Doutorado em Engenharia Agrícola) – Faculdade de Engenharia Agrícola da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

QUIJANO, A. Lo público y lo privado: un enfoque latinoamericano. In: **Cuestiones y horizontes**: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Buenos Aires: Clacso, 2014. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140507094331/eje3-4.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2016.

SANTOS, B.S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2013.

\_\_\_\_\_. Pensamientos y poderes. La construcción de horizontes civilizatórios. Conferencia dictada con motivo de la cátedra Alain Touraine el 9 de octubre de 2013. In: Badilho, O. D. S.; Rivera, M. E. S. D. (Coord.) **El poder hoy**. Conferencias Magistrales de la Cátedra Alain Touraine. Universidad Iberoamericana Puebla. México, 2013.

\_\_\_\_\_. **Conhecimento prudente para uma vida decente**: um discurso sobre as ciências revisitado. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez Editora, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. Para una democracia de alta intensidad. In: **Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20100825033735/4CapituloIII.Pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. MENESES, G. M. P.; NUNES, J. A. Introdução para ampliar o cânone da ciência: diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Semear outras soluções**: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Porto: Afrontamento, 2004.

\_\_\_\_\_. Poderá ser o direito emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, maio, 2003, p. 3-76.

\_\_\_\_\_. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. In: SANTOS, B. S.; TRINDADE, J. C. (Org.). **Conflito e transformação social**: uma passagem das justiças em Moçambique. Edições Afrontamento: Porto, 2003a.

\_\_\_\_\_. Os processos de globalização. In: SANTOS, B. S (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. Coimbra: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 24, p. 139-171, mar. 1998.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquema de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. Salvador: **Caderno CRH**, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SUBIRATS, J. ¿Que gestión pública para que sociedad? Conferencia no IIFAP, 2007. Disponível em: <<file:///C:/Users/root/Downloads/12452-32867-1-PB.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administracion**. Madri: Instituto Nacional de Admistracion Pública/Ministerio para las Administraciones Pública, 1992.

RIVERA, W. M. The 'Business' of the Public Sector: Extension in Transition and the Balance of Powers. In: **Journal of International Agricultural and Extension Education**. v. 15, n. 2, 2008.

\_\_\_\_\_. Impacts of extension privatization. *Journal of Extension*, Fall. p. 28-29. 1993.

RIVERA, W. M.; ALEX, G. The Continuing Role of Government. **Fall**. 2004, v. 11, n. 3. p. 41-51.

RIVERA, W. M.; CARY, J. W. Privatizing agricultural extension. FAO CORPORATE DOCUMENT REPOSITORY, 1994. Disponível em:  
<<http://www.fao.org/docrep/w5830e/w5830e0o.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

RIVERA, W. M.; QAMAR K. M. Agricultural extension rural development and the food security challenge. **FAO**. Roma, 2003.

TAVARES, S., J., V. Conflictos agrários e violência no Brasil: agentes sociais, lutas pela terra e reforma agrária. Pontificia Universidad Javeriana. **Seminário Internacional, Bogotá**, Colombia. Agosto de 2000. Disponível em:  
<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/paneles/tavares.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

TORRES. Secretaria de Desenvolvimento Rural e Pesca. Disponível em:  
<<http://www.torres.rs.gov.br/index.php/secretaria-de-desenvolvimento-rural-e-da-pesca>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal, nº 282, de 30 de dezembro de 2016, Plano de desenvolvimento rural. Torres, 2016. Disponível em: <<http://www.torres.rs.gov.br/index.php/legislacao>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.134, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural. Torres, 2007. Disponível em:  
<<http://www.torres.rs.gov.br/index.php/legislacao>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica Municipal, de 25 de agosto de 2003. Disponível em:  
<[http://www.torres.rs.gov.br/files\\_legislacao/135.pdf](http://www.torres.rs.gov.br/files_legislacao/135.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

VALENÇA, A. **Papagaio do Futuro**. 1972.

VILLANUEVA, L.F.A. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Angel Porrua, 1993.

VIOLIN, T. C. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Tradução Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookmann, 2005.

**ANEXOS**

### Coleta de Dados – Roteiro para Entrevistas

Nome: \_\_\_\_\_ Cargo/Função: \_\_\_\_\_  
Tempo de trabalho na região: \_\_\_\_\_ Experiência/Vivência: \_\_\_\_\_  
Idade: \_\_\_\_\_ Residência: \_\_\_\_\_

#### I- Informações Gerais

1. Quando iniciou as atividades de Assistência técnica e extensão rural na região pela Emater/Ascar?

a) Qual é o papel da Emater/Ascar?

\_\_\_\_\_

b) Região de abrangência ?

\_\_\_\_\_

c) Quais são as atividades prestadas?

---



---



---

d) Qual o público assistido e/ou assessorado pela Emater/Ascar?

- ( ) Agricultores Familiares ( ) Trabalhadores Rurais ( ) Assentados Rurais  
 ( ) Pescadores ( ) Quilombolas ( ) Sindicatos ( ) Associações de Agricultores  
 Familiares ( ) Secretarias/Órgãos Públicos ( ) Outros \_\_\_\_\_

2. Qual o número aproximado de:

- ( ) Estabelecimentos/Propriedades rurais ( ) Área das propriedades rurais  
 ( ) Comunidades Rurais ( ) Entidades/Organizações associativas

## II . Característica das atividades e práticas sociais no meio rural

3. Qual (is) a (s) principal (is) atividades econômicas e sociais no meio rural torrense?

---



---

4. Quais são as práticas sociais/econômicas existentes na região de Torres dos atores da sociedade civil no exercício do serviço de extensão rural, nas décadas de 1990 e 2000?

---



---

5. As práticas sociais são incorporadas por alguma política de desenvolvimento?

- ( ) Sim ( ) Não. Quais e por que?

---

6. Quais são as principais políticas públicas acessadas pelo agricultor familiar na região em que a Emater/Ascar presta assessoria? ( Ano e prazo de duração aproximado)

---



---

7. Houve projetos ou iniciativas resultados das reivindicações dos agricultores não vinculados as políticas públicas? Caso afirmativo, quais?

---



---

7.1. A agricultura familiar, antes e depois das políticas públicas de desenvolvimento implementadas, no meio rural de Torres?

---



---

### III. Serviço de Extensão Rural

8. O Serviço de Extensão Rural, a partir dos anos 1990, em Torres, RS até os dias atuais? Pequena síntese? ( a partir dos impactos das intervenções participativas vivenciadas pelos atores da sociedade civil e os agentes do Estado, na região de Torres).

---



---

9. O financiamento para implementar o serviço de extensão rural, qual o foco principal que se destina?

---



---

10. Enumere os itens abaixo, de forma ordinal, de 1º ao 5º, o que deva ou está baseado o desempenho do serviço de extensão rural, de acordo com o grau de importância que você entenda.

( ) no aumento da produção

( ) na satisfação da reivindicação do agricultor familiar

( ) capacidade de investimento

( ) nas políticas públicas de desenvolvimento à disposição na ordem municipal, estadual e federal

( ) outra. Qual? \_\_\_\_\_

11. Os itens acima mencionados atendem a demanda exigida pelos agricultores familiares?

( ) Sim ( ) Não

Por que? \_\_\_\_\_

12. O que é ofertado como serviço de extensão rural além das políticas públicas de desenvolvimento estatais ao agricultor familiar? Quais as ações concretas empreendidas?

13. Carências que podem ser apontadas no serviço de extensão rural aos agricultores familiares percebidas pela visão técnica?

14. Quais são as principais carências do serviço de extensão rural aos agricultores familiares percebidas na visão do agricultor familiar, implementada por organizações privadas?

#### **IV – Relações Públicas e Privadas**

15. Em termos de parcerias na região: representações oficiais, com grupos ou associações, formais ou informais de agricultura familiar, organizações não governamentais (ONGs), Sindicato dos Trabalhadores Rurais:

a) qual o papel da relação pública para o serviço de extensão rural?

---

---

b) qual o papel da relação pública/privada para o serviço de extensão rural?

---

---

c) qual o grau de dificuldade para implementação de políticas, de forma conjunta, com organizações públicas?

---

---

d) qual o grau de dificuldade para implementação de políticas, de forma conjunta, com organizações privadas?



---

---

16. Há critérios de priorização e assessoria e/ou prestação de serviços da Emater/Asca:

a) para o agricultor familiar? ( ) Sim ( ) Não

Por que? \_\_\_\_\_

---

b) para associações/organizações de agricultores familiares? ( ) Sim ( ) Não

Por que? \_\_\_\_\_

---

17. Quais as vantagens para o serviço de extensão rural dialogar com o:

a) agricultor familiar;

b) Associação de agricultores familiares;

18. Quais as desvantagens para o serviço de extensão rural dialogar com o:

a) agricultor familiar;

b) Associação de agricultores familiares;

## **V. Tradução**

19. O que considera como luta individual importante para implementar o serviço de extensão rural?

19.1 O que considera como luta coletiva importante para implementar o serviço de extensão rural?

20. O que considera como luta urgente individual para implementar o serviço de extensão rural?

20.1 O que considera como luta coletiva importante para implementar o serviço de extensão rural?

---

---

21. Qual análise de conjuntura do serviço de extensão rural diante:

- a) dos resultados;
- b) de participação do agricultor familiar;
- c) dos impactos sociais;

22. Hoje quais são os desafios para implementar o serviço de extensão rural?

---