

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

Alisson Vicente Zarnott

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXTENSÃO
RURAL EM ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**

Santa Maria, RS

2016

Alisson Vicente Zarnott

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXTENSÃO RURAL EM
ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Extensão Rural**.

Orientador: Prof. Dr. Renato Santos de Souza

Santa Maria, RS

2016

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Zarnott, Alisson Vicente
Participação social e políticas públicas de extensão rural em assentamentos de reforma agrária / Alisson Vicente Zarnott.- 2016.
191 p.; 30 cm

Orientador: Renato Santos de Souza
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, RS, 2016

1. ATES 2. ATER 3. Democracia 4. Esfera Pública I. Souza, Renato Santos de II. Título.

© 2016

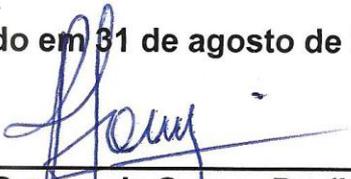
Todos os direitos autorais reservados a Alisson Vicente Zarnott. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.
E-mail: alissonae@yahoo.com.br

Alisson Vicente Zarnott

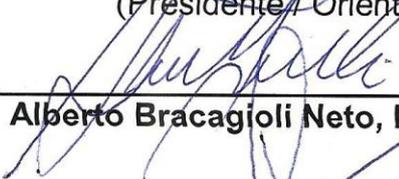
**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXTENSÃO RURAL
EM ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Extensão Rural**.

Aprovado em 31 de agosto de 2016:

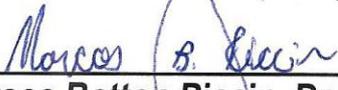


Renato Santos de Souza, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

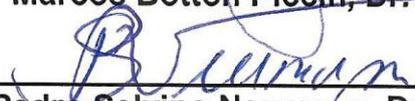


Alberto Bracagioli Neto, Dr. (UFRGS)

Décio Souza Cotrim, Dr. (UFPEL)



Marcos Botton Piccin, Dr. (UFSM)



Pedro Selvino Neumann, Dr. (UFSM)

Santa Maria, RS, Brasil
2016

AGRADECIMENTOS

Nesse momento de conclusão de uma importante etapa da vida acadêmica, muito são os agradecimentos necessários. Correndo o risco de ser muito sucinto ou esquecer alguém que contribuiu, gostaria de agradecer à:

- ao PPGExR que visualizou na proposta deste estudo uma contribuição à Extensão Rural;

- à FAPERGS pela concessão da bolsa de estudos;

- aos professores do PPGExR que, cada um a seu modo e com sua especialidade, contribuiu para minha formação;

- ao professor Renato Santos de Souza, meu orientador, que combinou um rico processo de orientação com a liberdade para que eu tomasse minhas decisões e meus caminhos;

- aos membros da banca de qualificação, professores Marcelo Kunrath da Silva (UFRGS), Catia Grisa (UFRGS), Pedro Selvino Neumann (UFSM) e Vivien Diesel (UFSM) pelas críticas e orientações que, com certeza, qualificaram o trabalho;

- aos membros da banca de defesa, professores Alberto Bracagioli (UFRGS), Décio Cotrim (UFRGS), Pedro Selvino Neumann (UFSM) e Marcos Botton Piccin (UFSM) que também contribuíram muito para a qualificação da reflexão aqui apresentada;

- ao Programa de ATES que foi uma verdadeira escola da prática;

- à equipe de Articuladores de ATES e, posteriormente, a equipe de ATPs com quem convivi e aprendi muito nesse período;

- à família e amigos que sempre desempenham um papel importante;

- à Fernanda, minha companheira, que suportou a ausência, contribuiu com as reflexões e, com certeza, tornou os dias e essa jornada mais agradável.

A todos, muito obrigado.

Quando o Campo Invade os Homens

*O campo invadiu os homens
com promessas de fartura,
e os exilados na fome
conspiraram sementeiras.*

*Os homens romperam grampos,
alambrados e moirão,
com olhos cheios de campo
e primaveras nas mãos.*

*É delito, é violência
qualquer terra que se tome...
Mas quem profere a sentença
quando o campo invade os homens?*

*No desvario da ganância
a justiça se consome...
E quem detém a esperança
quando o campo invade os homens?*

*Não existe outra saída
quando a miséria não come,
se a morte ameaça a vida
quem tem razão é a fome.*

*Há uma esperança, no solo,
rebelada na semente:
O campo entra nos olhos
e toma conta da gente.*

*Se existe alguém culpado
que se condene o instinto...
Há tanto campo acampado
nas retinas dos famintos.*

Letra: Vaine Darde

Música: Maestro Alessandro Ferreira

Música vencedora do 22º Reponte da Canção de São Lourenço do Sul

Intérprete: Eraci Rocha

RESUMO

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXTENSÃO RURAL EM ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA

AUTOR: Alisson Vicente Zarnott
ORIENTADOR: Renato Santos de Souza

A participação social é apontada como pedra angular do sucesso das políticas públicas, passando pelo envolvimento do público beneficiário na sua formulação, operacionalização e cogestão. A política pública de Extensão Rural para assentamentos é retomada em 2003 com o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental que, nos assentamentos do Rio Grande do Sul, atende, atualmente, – através de contratos celebrados com entidades prestadoras de serviço de extensão rural, definidas através de chamadas públicas – aproximadamente onze mil famílias, organizadas em vinte Núcleos Operacionais. O atual formato institucional do Programa de ATES RS inclui um Conselho Estadual de ATES, Conselhos Regionais de ATES e reuniões de avaliação e planejamento em todos os assentamentos. O presente trabalho investigou se as mudanças por que passou o Programa no período dos contratos (2009 - 2016) derivam do processo de participação social, e quais outros resultados foram produzidos pela participação no sentido de construir uma aprendizagem capaz de subsidiar as discussões públicas sobre o Programa de ATES e as demais políticas públicas de Extensão Rural. Como lente analítica utilizou-se o referencial teórico *habermasiano* sobre a esfera pública, a teoria da ação comunicativa e a democracia deliberativa. Considerando as críticas a alguns elementos desse corpo teórico complementou-se a análise com as contribuições de Nancy Fraser sobre públicos fortes, públicos fracos e contra públicos subalternos, permitindo assim reconhecer a multiplicidade de públicos, a diferença de poder e, ainda assim, a esfera pública tomar a forma de discussões e deliberações, contribuindo com a construção democrática. A pesquisa foi ancorada na pesquisa-ação e lançou mão da observação-ação, da análise documental e de entrevistas. As principais conclusões são que a participação, a diferenciação de papéis, a atuação em rede e a construção de ferramentas metodológicas para participação e qualificação são elementos chave para um Sistema Pluralista de Extensão Rural e um programa de Extensão Rural democrático. Especificamente sobre a ATES RS, a participação foi fundamental para que se alcançassem processos deliberativos e o atual desenho do Programa, permitindo aportar referências sobre as cinco dimensões analisadas: desenho institucional, contexto e ambiente institucional, inclusão e representatividade, processo deliberativo e resultados da participação.

Palavras-chave: ATES. ATER. Democracia. Esfera Pública.

ABSTRACT

SOCIAL PARTICIPATION AND PUBLIC POLICIES OF RURAL EXTENSION IN SETTLEMENTS OF AGRARIAN REFORM

AUTHOR: ALISSON VICENTE ZARNOTT
ADVISER: RENATO SANTOS DE SOUZA

Social participation is seen as the success cornerstone of the public policies, counting on the beneficiary public in its formulation, operationalization and co-management. The public policy of Rural Extension for Settlements is summed up in 2003 with the Technical, Social and Environmental Advisory Program that, in the settlements of Rio Grande do Sul, currently attends - through contracts signed with entities that provide rural extension services, defined through public calls - approximately eleven thousand families, organized in twenty Operational Nuclei. The current institutional format of the TSEA RS Program includes a State Board of TSEA, TSEA Regional Councils and evaluation and planning meetings in all the settlements. The present study investigated whether the changes that the program underwent during the contracts period (2009-2016) were derived from the process of social participation, and what other results were produced by the participation in the construction of a learning capable of subsidizing public discussions about the Program of TSEA and the other public policies of Rural Extension. The Habermasian theoretical reference on the public sphere, the theory of communicative action and deliberative democracy were used as analytical lens. Considering the criticisms of some elements of this theoretical body, the analysis with the contributions of Nancy Fraser on strong publics, weak publics and subaltern publics was complemented, allowing recognizing the multiplicity of publics, the difference of power and, nevertheless, the sphere Take the form of discussions and deliberations, contributing to the democratic construction. The research was anchored in action research and used action observation, documentary analysis and interviews. The main conclusions are that participation, role differentiation, networking and the construction of methodological tools for participation and qualification are key elements for a Pluralist Rural Extension System and a democratic Rural Extension program. Specifically on TSEA RS, participation was fundamental to achieve deliberative processes and the current design of the Program, allowing to provide references on the five dimensions analyzed: institutional design, context and institutional environment, inclusion and representativeness, deliberative process and results of participation.

Key words: TSEA RS Program. ATER. Democracy. Public sphere

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Representação do esquema mundo da vida – sistema de Habermas	45
Figura 02 – Diferentes graus de participação	55
Figura 03 – Mapa da divisão dos Núcleos Operacionais onde são prestados os serviços de ATES no Rio Grande do Sul	82
Figura 04 – Estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social do Programa de ATES/RS	85
Figura 05 – Adequação das prioridades apontadas no PDA/PRA às metas do Contrato 2010	118
Figura 06 – Fotos de quatro Conselhos Regionais do segundo semestre de 2012	129
Figura 07 – Metodologias de discussão do planejamento 2013	130
Figura 08 – Metodologias de discussão da avaliação da chamada pública em 2013	131
Figura 09 – Primeira rodada de conselhos regionais de ATES de 2014.....	134
Figura 10 – Capacitação dos conselheiros de ATES	136
Figura 11 – Mesa de abertura do Encontro Estadual de técnicos de ATES de dezembro de 2012	139
Figura 12 – Encontro Estadual de Técnicos de ATES.....	140
Figura 13 – Atribuições da ANATER	161

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo das metas do INCRA para a ATES no Contrato 2009	105
Quadro 2 – Cálculo do banco de horas de um NO.....	120
Quadro 3 – Quadro comparativo das ações produtivas dos Contratos ATES 2009 e 2011	122
Quadro 4 – Constituição da carga horária de cada ferramenta metodológica do Contrato 2011	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Divisão dos NOs de ATES no estado do RS, características de cada Núcleo Operacional quanto a abrangência de famílias, municípios, Projetos de Assentamento (PAs) e prestadoras executoras dos trabalhos	81
Tabela 2 – Número de conselheiros que participaram dos CRs de 2013 e do primeiro CR de 2014	149
Tabela 3 – Número por sexo dos conselheiros que participaram da capacitação dos conselheiros de ATES em 2015	150
Tabela 4 – Número de conselheiros que participaram dos CRs de 2013 e do primeiro CR de 2014	152

LISTA DE ANEXOS

Anexo A	– Carta às famílias assentadas sobre o SIGRA	185
Anexo B	– Programação da capacitação para conselheiros de ATES/2015	186
Anexo C	– Roteiro utilizado nas oficinas de capacitação dos Conselheiros	187

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACAR	Associação de Crédito e Assistência Rural
ADSA	Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários
ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ANOTER	Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra
ASBRAER	Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Assessoria Técnica, Social e Ambiental
ATPs	Assessores Técnico Pedagógicos
BB	Banco do Brasil
BM	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAPA	Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor
CE	Conselho Estadual de ATES
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CETAP	Centro de Tecnologias Alternativas Populares
CICDA Agricole	Centre International de Cooperation pour Le Développement Agricole
CMDR	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COCEARGS	Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONFIE	Convênio INCRA-FAPEG-EMBRAPA
CONSEAGRI	Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Agricultura
CONSEPA	Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COOPTRASC	Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva
COPTec	Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos

CR	Conselho Regional de ATES
CRO	Crédito Rural Orientado
CRS	Crédito Rural Supervisionado
DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DDA	Divisão de Desenvolvimento Agrário
DEAER	Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural
DRA	Departamento da Reforma Agrária
EMATER	Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EOP	Estruturas de Oportunidades Políticas
EP	Esfera pública
ER	Extensão rural
FAZER	Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil
FETRAF	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFRAS	Global Forum Rural Advisory Services
GM	Guerra Mundial
GRA	Gabinete da Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LIO	Licença de Instalação Operação
MAPA	Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MG	Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura

MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Getão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NO	Núcleo Operacional
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria
PCA	Plano de Consolidação de Assentamento
PDA	Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos
PMDR	Planos Municipais de Desenvolvimento Rural
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PP	Política Pública
PPGExR	Programa de Pós Graduação em Extensão Rural
PRA	Plano de Recuperação do Assentamento
PROCERA	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RS	Rio Grande do Sul
RUOP	Rede de Unidades de Observação Pedagógica
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SAMA	Sistema de Acompanhamento das Ações de ATES
SC	Santa Catarina
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SIATER	Sistema Informatizado de ATER
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

SIGRA	Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SR	Superintendência Regional
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 ESFERA PÚBLICA, DELIBERAÇÃO E DEMOCRACIA	37
3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	53
3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O RURAL ...	65
3.2 PARTICIPAÇÃO E PLURALISMO NA PNATER	66
4 A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ATES DO RIO GRANDE DO SUL.....	73
4.1 O PERÍODO ANTERIOR AOS CONTRATOS DE ATES.....	73
4.2 O PERÍODO DOS CONTRATOS DE ATES.....	80
5 O PERCURSO METODOLÓGICO	91
6 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ATES	99
6.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ATES NACIONAL.....	99
6.2 ELEMENTOS DO PROCESSO PARTICIPATIVO NA ATES DO RS	102
6.2.1 Os primeiros passos do processo participativo	102
6.2.2 O processo participativo a partir dos espaços do Programa de ATES	117
6.3 ATES RS: PARTICIPAÇÃO EM CURSO?	141
6.3.1 O desenho institucional	141
6.3.2 O contexto e o ambiente institucional.....	145
6.3.3 A inclusão e a representatividade	147
6.3.4 O processo de deliberação	153
6.3.5 Os resultados produzidos	158
6.3.6 Perspectivas: A ANATER e o futuro do pluralismo e da participação na política pública de Extensão Rural	159
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS	171
ANEXOS	183

1 INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa foi analisado o processo de participação social em programas de extensão rural para assentamentos, no estado do Rio Grande do Sul (RS), mais especificamente, no Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) que, desde 2009, propicia assessoria técnica a universalidade das famílias assentadas no RS, através da modalidade de contratos via chamadas públicas. A ênfase da pesquisa e da análise recaiu sobre os resultados produzidos pelos espaços de participação social na estruturação do Programa de ATES do RS.

A escolha deste objeto de pesquisa justifica-se porque o tema da participação social tem sido recorrente na discussão sobre a democratização do Estado brasileiro¹ – apontada como pedra angular desse processo – e, principalmente, como elemento fundamental do sucesso das políticas públicas.

Também compôs as motivações para a investigação deste tema o fato de que, desde 2009, atuei como assessor do Programa de ATES do RS, envolvendo-me diretamente no dia a dia da construção do Programa e, em especial, refletindo sobre a participação social.

Grisa e Schneider (2014) identificam três gerações de políticas públicas (PPs) para a agricultura familiar. A primeira, com viés agrícola e agrário, se afirma no processo de redemocratização e vai até 1996. Reflete uma postura crítica e reivindicativa da agricultura familiar (e conquista o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e políticas de assentamentos para a reforma agrária); a segunda, compreendida entre 1997 e 2003, compreende um período propositivo, mas que desenvolveu políticas sociais e assistenciais, em um primeiro período, pela concepção de que o Estado deveria corrigir as falhas do mercado e atuar no combate à pobreza rural (Programa Comunidade Solidária, PRONAF Infraestrutura) e depois, a partir de 2003, com o Programa Fome

¹ Recentemente o Governo Federal publicou o Decreto 8.234/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) – “com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014, s/p). O decreto foi duramente criticado por setores conservadores, principalmente, os parlamentares da oposição ao Governo Dilma e a grande mídia, que argumentaram que a PNPS seria uma ameaça à democracia brasileira, pois colocaria em xeque a democracia representativa legitimamente eleita. Dando eco a esses argumentos, imediatamente a Câmara Federal aprovou um decreto legislativo derrubando o Decreto Presidencial que instituiu a PNPS e o tema não voltou mais à pauta, mostrando a força daqueles que resistem a uma participação mais efetiva da sociedade civil.

Zero/Bolsa Família até o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM). Sobre esse mesmo período, Lüchmann (2002) avalia a existência de um movimento geral de desresponsabilização do Estado, que mantém algumas políticas especialmente para as famílias mais pobres e para as famílias com capacidade de resposta provêm políticas de modernização tecnológica, apontada como o limitante a ser superado para o alcance do desenvolvimento.

A terceira geração se desenvolve a partir de 2003 e ainda que “sem rupturas radicais com o passado [...] atores até então marginais nas arenas públicas tornaram-se dominantes e institucionalizaram novas ideias” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 138), pois aproveitando uma “janela de oportunidades” direcionaram as políticas públicas à construção de mercados, à segurança alimentar e à sustentabilidade ambiental.

A ideia de “janela de oportunidades” está relacionada ao conceito de Estruturas de Oportunidades Políticas (EOP), que é definida por Cortes e Silva (2010, p. 434) como a “conexão entre processos organizativos desenvolvidos no âmbito da sociedade civil e os constrangimentos e oportunidades estabelecidos pela configuração político-institucional em determinado contexto”.

É desse período o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC); o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esse processo é marcado pelo envolvimento da agricultura familiar como parceira na execução das políticas públicas, envolvendo-se na formulação, operacionalização e cogestão das PPs, “seja visando aproximá-las (as PPs) e adaptá-las às distintas realidades sociais, seja para o empoderamento das próprias organizações sociais” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 142).

Entretanto, os autores lembram que essa divisão não é estanque e que as três “gerações” convivem atualmente nas arenas públicas, disputam prioridade e, inclusive, durante o V Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, Schneider (2014) questionou se estamos caminhando rumos à afirmação de políticas públicas que apoiam a diversificação, a agroecologia, a participação e o desenvolvimento rural sustentável ou se vivenciamos uma retomada de ações “clássicas” como o fornecimento de crédito (*sojicização*), o investimento em infraestrutura pesada (tratores) e a transferência de tecnologia (ATER).

As últimas décadas foram marcadas por uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado, assinalada pelo reconhecimento de públicos, reconhecimento de direitos e, principalmente, pela construção de espaços de participação social, de forma que é necessário questionar-se quais mudanças ocorrem nas PPs e em seus resultados, quando elas são executadas pela sociedade civil e quais são e de que forma operam os mecanismos de controle social dessas PPs.

A participação social – assim como a sustentabilidade – tem se tornado cada vez mais palavra de ordem em todos os programas e políticas públicas no Brasil. Após a Constituição de 1988, proliferaram-se conselhos das mais variadas naturezas, visando materializar esse processo de participação social nas PPs.

“A participação fixou-se como passagem obrigatória para a renovação dos discursos a respeito da democracia, do Estado e da gestão pública.” (NOGUEIRA, 2005, p. 121); “Estamos entrando na *era da participação*” (BORDENAVE, 1994, p. 8); “a participação social tornou-se, nos anos 1990, um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local” (MILANI, 2008, p. 552); “a participação tem sido vista como uma nova base de legitimação para as ações das organizações de desenvolvimento rural” (SOUZA, 2012, p. 153). Como se percebe, mesmo que abordando por diferentes ângulos, a participação social está na ordem do momento.

Esse fato decorre, em parte, da reivindicação por maior participação da sociedade civil na proposição, formulação e execução das políticas públicas, numa busca de democratizar o Estado. No Brasil, esse processo de reivindicação por participação na agenda pública marcou o processo de redemocratização e a discussão da Constituição de 1988, onde foram incorporados diversos espaços de participação social, destacando-se, principalmente, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (com representação paritária do Estado e da sociedade civil) das áreas de saúde, seguridade social, assistência social e direito das crianças, dos adolescentes e dos idosos.

Por outro lado, é impossível não lembrar o papel central que as agências internacionais ligadas ao Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização das Nações Unidas (ONU) desempenharam na orientação sobre como proceder em relação aos processos de participação social com vistas à implementação do neoliberalismo (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012).

Durante as décadas de 1980 e 1990 vivia-se um período de profunda crise econômica e, paralelo às reivindicações políticas de participação da sociedade, que existiam no período, e aproveitando-se desse ‘desejo’ de participação foram transferidos às organizações da sociedade civil alguns serviços (serviço de extensão rural, por exemplo) e processos de gestão e controle (conselhos de fiscalização), reduzindo as responsabilidades do Estado e realizando um profundo ajuste estrutural nos aparelhos estatais visando sua adequação aos preceitos do neoliberalismo.

Nesse cenário, a participação social nas políticas públicas é um híbrido das lutas sociais e do modelo neoliberal, e as políticas públicas do período seguinte são permeadas por essas duas vertentes de pensamento, que, de um lado, privilegia a “governabilidade” via privatização, terceirização, centralidade do Estado na deliberação das políticas e, de outro, enfatiza a criação de novos espaços de participação com base em critérios de distribuição social do poder (ALMEIDA; LÜCHMANN, 2008).

Dagnino (2004) chama esse processo de “confluência perversa”. A autora aponta que apesar de se tratar de dois projetos políticos completamente distintos, antagônicos, ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva e que tem medo que

a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, 2004, p. 144).

Ainda segundo esta autora, a confluência se torna perversa porque existe uma crise discursiva, em que os setores neoliberais se apoderam de um conjunto de termos que, historicamente, foram utilizados pelos movimentos de contestação da ordem, instaurando o que ela chama de crise discursiva.

Para Dagnino (2004), é o caso do termo participação que no movimento de redemocratização representava a participação da sociedade na vida política do país, participando na definição de seus rumos, mas que o ideário neoliberal transformou em participação solidária (de caráter privado e individual), ou na mera execução de políticas públicas antes realizadas pelo Estado, sem a participação nos espaços de

decisão (reservado ao núcleo estratégico²), perdendo essa noção de partilha efetiva do poder entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação em espaços públicos.

Focando na participação social no espaço rural, o tema ganha força em 1996, com a exigência de criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e de elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs), como requisito para acesso à linha denominada PRONAF Infra-Estrutura e Serviços, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Essa exigência fez multiplicar o número de CMDRs pelo Brasil afora, mas tendo sido criados sem o protagonismo dos agricultores e suas organizações, Romano e Delgado (2002) apontam que o poder dos agricultores familiares e/ou suas representações eram restritos, sendo sua participação, muitas vezes, apenas legitimatória das ações e propostas encaminhadas pelo poder executivo municipal ou por extensionistas do município.

Em relação à participação na extensão rural muito tem sido elaborado sobre metodologias participativas. Entretanto, do ponto de vista institucional poucos trabalhos estão à disposição para consulta. Uma dessas obras é o livro “*Extensão rural no contexto do pluralismo institucional, organizado*” por Diesel, Neumann e Claudino de Sá (2012).

Em um dos capítulos deste livro, Diesel (2012) aborda as raízes do pluralismo institucional na extensão rural brasileira vinculando-a as discussões e referências elaboradas pela Iniciativa Neuchâtel. O mesmo surge em 1995 por obra de um grupo de membros de um conjunto de organizações de cooperação internacional que financiavam iniciativas de desenvolvimento na África, especialmente na África Subsaariana, mas que não concordavam com a ênfase dada pelo Banco Mundial ao Treino e Visita (uma metodologia de extensão rural) e constituíram uma organização informal que passou a elaborar um conjunto de reflexões e referências para a ER em todo o mundo. O primeiro encontro desse grupo aconteceu em Neuchâtel na Suíça, o que levou ao reconhecimento dessa iniciativa como Grupo Neuchâtel ou Iniciativa Neuchâtel (DIESEL, 2012).

² Formulação de Bresser Pereira na Reforma Administrativa do Estado de 1995 (DAGNINO, 2004).

Para este grupo o Estado não deveria mais ser o executor de serviços de extensão rural, pois as organizações locais, públicas e privadas, teriam muito mais capacidade de fornecer um serviço adequado às necessidades locais, garantindo o interesse público e por um custo muito menor. Essa engenharia foi capaz de “conciliar propósitos privatizantes com reivindicações relacionadas à intervenção do Estado diante das preocupações de ordem social e ambiental” (DIESEL, 2012, p. 45).

No Brasil, o serviço público de extensão rural foi duramente atacado, no final da década de 80 e na década de 90, com a afirmação do modelo neoliberal. Paulatinamente, os serviços de extensão rural foram repassados aos estados, municípios, entidades privadas e associações de agricultores, configurando um modelo pluralista de extensão rural, tal como veio a ser recomendado pelo Grupo Neuchâtel.

Por outro lado, no Brasil, este período foi marcado pela reafirmação do debate sobre o papel formador e emancipador da extensão rural, em contraposição ao papel desempenhado no processo de modernização conservadora da agricultura, e a uma reivindicação de participação de um grande conjunto de organizações locais de extensão rural, que surgiram em todo o país nesse período.

É nos marcos desse triângulo – Estado propositor e coordenador, execução terceirizada das políticas públicas e participação social – que nascem as políticas públicas de extensão rural para assentamentos, dentre elas, o Projeto LUMIAR e o Programa de ATES para assentamentos de reforma agrária, ambos afirmando que a participação social é quesito central.

O LUMIAR foi um programa de assistência técnica, criado em 1997, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, como resposta à pressão política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que reivindicava assistência técnica específica para os assentamentos. O Projeto foi operado via convênios com organizações das famílias assentadas, no caso do RS com cooperativas regionais de produção agrícola.

No LUMIAR a participação das famílias na orientação do Programa se dava na relação direta com o extensionista (logo, como ação educadora e formadora dos indivíduos) e na participação das famílias em suas organizações (cooperativas, associações, etc.), que então representavam as famílias assentadas nos espaços de participação social do Programa. As representações das famílias (cooperativas)

participavam da Comissão Estadual do LUMIAR³, mas Ramos (2004) afirma que muitas dessas comissões não discutiam, apenas encaminhavam questões já acordadas, antecipadamente, entre Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e MST.

Em 2003, com a aprovação da PNATER, foi criado pelo INCRA o Programa de ATES. O Programa tem a participação como item de seus princípios, de sua orientação metodológica e, principalmente, como elemento central de sua gestão, sendo previstas no seu Manual Operacional (INCRA, 2008) uma instância de participação em âmbito nacional, o Fórum Nacional de ATES, e instâncias de âmbito estadual, os Fóruns Estaduais do Programa de ATES.

A partir de 2010, os Programas de ATER e de ATES adequaram-se a uma nova normativa, que prevê a realização de chamadas públicas para a definição da prestadora do serviço de extensão rural. Nesse quesito, o Programa de ATES do RS foi pioneiro, pois realizou a primeira chamada pública em âmbito nacional, em 2008, com o primeiro contrato, iniciando o trabalho no início de 2009.

Por ocasião da elaboração da chamada pública e seguindo as orientações da PNATER e do Manual de ATES (INCRA, 2008), o Programa de ATES RS previu um formato institucional voltado a promover a participação e a gestão social do Programa.

Esse formato institucional previu, originalmente, reuniões regionais de avaliação do Programa. Com o tempo o formato passou para um Conselho Estadual de ATES (similar ao Fórum Estadual de ATES previsto no Manual), Conselhos Regionais de ATES e reuniões nos assentamentos.

O Conselho Estadual (CE) é atualmente composto pelo INCRA, Divisão de Desenvolvimento Agrário da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Governo Estadual (DDA/SDR), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, via Projeto Assessores Técnico Pedagógicos – ATPs), Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTec - Prestadora), Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER RS - Prestadora), Centro de Tecnologias

³ A Comissão Estadual era composta por: INCRA, Banco do Brasil, Amazônia ou Nordeste, Federação de Trabalhadores Rurais, MST, Secretaria Estadual da Agricultura e, em alguns casos, a EMATER, ONGs e outros movimentos sociais. Em âmbito estadual existiam também as Equipes de Supervisão, formadas por um técnico do INCRA e um externo (de universidades ou ONGs) com papel de supervisão e fiscalização. Em âmbito nacional existia a Comissão Nacional (formada muito similarmente à Estadual).

Alternativas Populares (CETAP – Prestadora) e a Cooperativa Central dos Assentamentos do RS (COCEARGS – representando as famílias assentadas) e reúne periodicamente para discutir o Programa de ATES.

Os Conselhos Regionais (CR) de ATES tem a mesma composição do CE mais representações das famílias de todos os assentamentos (no mínimo um homem e uma mulher por assentamento) e entidades e instituições locais como cooperativas ou prefeituras quando convidadas pelo CR. As reuniões ocorrem duas vezes ao ano, uma no início do contrato de ATES e a outra ao final.

As reuniões nos assentamentos também ocorrem duas vezes ao ano, antes da reunião do CR, para que o assentamento possa discutir a pauta e indicar seus representantes. Quanto à participação, as reuniões poderiam contar com as mesmas representações que os CRs, no entanto, basicamente a equipe técnica de ATES participa junto com os assentados que se fizerem presentes.

Nesse período, compreendido pelas chamadas públicas 2009 – 2016, o Programa de ATES passou por diversas modificações e em função dessas mudanças se formulam **as questões que orientam esse trabalho**, quais sejam: *essas mudanças derivam do processo de participação social? Quais resultados o processo de participação produziu? O que a experiência da ATES RS pode aportar para a política pública de extensão no marco dessa geração de políticas públicas que tem a cogestão dos executores e beneficiários como um de seus pilares?*

O **objetivo geral da pesquisa** é *analisar quais os resultados produzidos pela participação social no Programa de ATES, seus acertos e restrições visando construir uma aprendizagem que permita superar esses limitantes, qualificar o Programa e subsidiar as discussões sobre a política pública de Extensão Rural.*

Como **objetivos específicos** da pesquisa foram definidos:

- a) sistematizar o processo de construção do Programa de ATES no período dos contratos, identificando momentos relevantes e (se houverem) mudanças em sua trajetória, bem como os catalizadores de tais mudanças;
- b) qualificar a compreensão sobre o processo de participação em curso, através da análise de cinco dimensões relacionadas à participação: desenho institucional, contexto e ambiente institucional, inclusão e representatividade, processo deliberativo e resultados produzidos;

- c) interpretar o processo em curso para identificar questões-chave que possam ser sistematizadas como reflexão para a ATES RS e para outros programas de Extensão Rural.

Além desta introdução, o trabalho possui mais cinco seções. O capítulo 2 aborda as premissas da democracia deliberativa, principalmente, a partir dos conceitos de agir comunicativo e esfera pública de Jürgen Habermas e as críticas – construtivas – tecidas por Nancy Fraser. O Capítulo 3 trata da participação social, seus conceitos, sua ligação com a redemocratização brasileira e seu papel nas políticas públicas, em especial nas políticas públicas para o rural e na PNATER.

O capítulo 4 apresenta o Programa de ATES do RS, sua dimensão, estrutura, fóruns, ferramentas de extensão visando delimitar o quadro em que se desenvolve a investigação, cujo percurso metodológico é apresentado no Capítulo 5 dando destaque ao fato da pesquisa vincular-se às premissas da pesquisa-ação.

No Capítulo 6 é descrita, analisada e discutida a participação social no Programa de ATES, primeiramente com uma reflexão sobre o Programa em âmbito nacional, depois com uma análise pormenorizada da experiência do RS e, ao final, com uma inferência sobre as perspectivas da participação e do pluralismo na política pública de ER com a instituição da ANATER.

Por fim, à guisa de uma conclusão, são tecidas considerações visando responder as perguntas do problema de pesquisa e aos objetivos da pesquisa.

2 ESFERA PÚBLICA, DELIBERAÇÃO E DEMOCRACIA

A vida pública das sociedades democráticas se caracteriza pelos questionamentos mais ou menos radicais acerca dos seus ideais normativos e de suas práticas e instituições, redefinindo ou, em alguns casos, reforçando os limites entre o público e o privado, as relações entre a sociedade e o Estado.
(WERLE, 2014, p. 15)

O conceito de democracia não é único, consensual, nem estático, tendo passado, ao longo da história, por um processo de formulação e reformulação sendo, hoje, substancialmente diferente do conceito original formulado na Grécia clássica. Essas modificações na compreensão sobre a democracia acompanham a mudança nas ideias a respeito de como se dão as relações entre indivíduos e sociedade, e entre indivíduos e o Estado.

A noção moderna de democracia está profundamente ligada a ascensão do pensamento liberal e da burguesia como classe dominante, pois a mesma criticava o Estado máximo do período anterior, desenvolvendo uma concepção que opunha Estado e sociedade e que propunha o necessário controle e limitação do poder estatal em favor das liberdades e da autodeterminação dos indivíduos, aqui contrapondo-se ao domínio anteriormente exercido pela nobreza. O questionamento por parte dos trabalhadores e da nascente burguesia sobre o poder do Estado, baseado em hierarquias estamentais levou a constituição de uma série de governos de representantes em substituição ao poder real e religioso.

Mais tarde, se desenvolve uma concepção instrumental de democracia, na qual a mesma foi reduzida a um método de determinação e legitimação da liderança, resolvido através da disputa competitiva por votos, como elaborado por Schumpeter (MATOS, 1999). A apropriação do conceito de democracia pela doutrina liberal se deu de tal forma que hoje é difícil pensar sobre o ideal democrático sem relacioná-lo às noções de liberdade individual, igualdade perante a lei e regime representativo.

O avanço dos governos representativos deveu-se às lutas dos trabalhadores contra os regimes de servidão e a consolidação da hegemonia das relações capitalistas que formaram a burguesia. Segundo Matos (1999), a organização de governos de representantes significou uma forma de constituir e manter a hegemonia burguesa na sociedade – já que a mesma contou com o apoio de grandes massas da população para destituir governos monárquicos –, mobilizando

camadas não burguesas, através da defesa de ideias de igualdade e liberdade (MATOS, 1999). Como coloca o autor, Locke sintetiza na obra “*Segundo tratado sobre o governo*” o que seriam esses novos governos: a partir da livre associação da população em contratos sociais seria escolhida, pelo princípio da maioria, a forma de governo e esta, por sua vez, deveria manter respeitados os direitos da minoria derrotada. Para Locke, os fundamentos desse novo governo, de caráter civil, são a preservação dos direitos naturais à vida, à propriedade e à liberdade e a aceitação desse governo por parte da sociedade (MATOS, 1999).

Depois de Locke, ainda no século XVIII, Rousseau também analisa esse processo de constituição de governos enfatizando a liberdade e a igualdade. Rousseau (1712-1778) é produto típico do Iluminismo, pois questionava o *status quo*, a autoridade da igreja e da aristocracia, defendendo uma reforma social. Em seu *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, Rousseau argumenta que a sociedade é quem corrompe o homem – porque num “estado de natureza” o homem seria fundamentalmente bom –, porque quando a ideia de propriedade privada se desenvolveu, a sociedade teve de criar um sistema para protegê-la, criando leis impostas por proprietários sobre aqueles que não tinham propriedade. Logo, o homem que nasceu livre encontrava-se por toda parte acorrentado (O LIVRO DA FILOSOFIA, 2011).

A solução apontada por Rousseau está no “*Contrato Social*”, onde a sociedade seria governada não por aristocratas, pela monarquia e pela Igreja, mas por todos os cidadãos que participariam da formulação das leis, prescritas com base na “vontade geral”. Em “*Do Contrato Social*”, Rousseau afirma que através de um contrato social legítimo os homens firmariam regras que permitiriam a liberdade civil, onde os homens deveriam submeter-se às normas, mas, ao mesmo tempo, seriam protegidos dos outros homens por elas (ROUSSEAU, 1978). Para Habermas (1990), Rousseau entende liberdade como autonomia do povo, como participação igual de todos na prática de auto legislação.

Já para Pateman, na teoria de Rousseau

a participação popular é bem mais que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p. 35)

Além disso, segundo Pateman, para Rousseau era necessário o direito limitado de propriedade privada para que “nenhum cidadão seja rico o bastante para comprar o outro e que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender” (1992, p. 36). Nota-se que as concepções liberais e as democráticas encontravam-se separadas no século XVIII (MATOS, 1999).

É no século XIX que as ideias liberais e democráticas se fundem, resultado da consolidação do capitalismo como ordem econômica dominante. Nesse período desenha-se um processo democrático de escolha dos governantes que não fosse incompatível com o direito irrestrito à propriedade: o voto universal. Como observa Macpherson,

Os primeiros formuladores da democracia liberal vieram a defendê-la mediante uma cadeia de raciocínios que partia do pressuposto de uma sociedade capitalista de mercados e as leis da economia política clássica. Esses postulados deram-lhes um modelo do homem (como maximizador de utilidades) e um modelo de sociedade (como conjunto de indivíduos com interesses conflitantes). A partir desses modelos, e um princípio ético, deduziriam a necessidade de governo, as desejáveis funções do governo e daí o sistema desejável de escolher e autorizar governos (MACPHERSON, 1978, p. 30)

John Stuart Mill revolucionou o pensamento democrático liberal ao argumentar que, como não é possível que todos participem do governo, o melhor seriam as formas representativas. No entanto, todos deveriam participar da sua escolha, inserindo assim a perspectiva do voto universal, a emancipação das mulheres e a constituição de dispositivos que garantissem a participação das minorias nos governos (como o voto proporcional) visando evitar a prevalência dos interesses daqueles que ocupassem o poder (MATOS, 1999). Ainda assim o voto universal só se tornou uma realidade em muitos países no século XX, e após inúmeras lutas da classe trabalhadora, das feministas, dos negros e indígenas, para citar apenas alguns. Cabe lembrar também que muitos países passaram por regimes ditatoriais, em que houve a supressão dos direitos políticos e civis da população.

No século XX, segundo Bottomore (1984), a teoria liberal democrática mais influente foi a desenvolvida por Schumpeter, na qual faz um paralelo entre democracia e mercado, em que grupos e indivíduos (assim como empresas e empresários) competem entre si pelos votos dos eleitores. Essa visão “mercadológica” reduz o processo democrático à determinação do governo e,

posterior, aceitação do mesmo. Na mesma linha, Robert Dahl vê a democracia como uma disputa de líderes em que a democracia é composta por dois estágios: o eleitoral, no qual o governo é escolhido através do voto e o pós-eleitoral, em que se exigem a aceitação do grupo vencedor e respeito às suas determinações (MATOS, 1999).

Pode-se assim, apontar uma linha “evolutiva” da teoria liberal democrática: no século XIX ela preocupava-se com a preservação da liberdade individual frente ao crescente poder do Estado. Essa preocupação evolui no século XX para a redução da participação ao voto, eliminando da ideia de democracia o princípio da autodeterminação da sociedade e retirando, assim, sua essência. A concentração da discussão no voto universal também tira do debate a questão da igualdade econômica e social, que fica relegada ao segundo plano ou a um posterior produto do desenvolvimento da própria democracia (MATOS, 1999).

Considerado um dos maiores teóricos modernos da democracia, Habermas, especialmente, em a “*Mudança estrutural da esfera pública*”, publicado originalmente em 1962, produz uma teoria crítica da sociedade que aponta os potenciais e os limites da moderna forma de vida democrática.

O conceito central na análise é o de esfera pública burguesa (EP) que pode ser “entendida, antes de mais nada, como a esfera de pessoas privadas que se reúnem em um público” (HABERMAS, 2014, p. 135) com o objetivo de debater questões ou “regras universais” conectadas as relações vigentes na esfera da circulação de mercadorias e do trabalho social (ou sobre qualquer tema). Ou seja, “como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas” (HABERMAS, 1997, p. 92), sendo utilizados argumentos aceitos e válidos, enquanto única fonte legítima de valor para a discussão.

Assim caracterizada, a EP é um espaço de participação igualitária e pública que discute os problemas num processo comunicativo, em que é prevalente a autoridade do melhor argumento (LÜCHMANN, 2002).

Importa então, para Habermas, identificar quais condições sociais formaram, nas sociedades modernas, espaços compostos por pessoas privadas para discussão crítica e racional visando construir referências para as ações individuais e para as instituições políticas (WERLE, 2014).

Em “*Mudança estrutural da esfera pública*”, Habermas (2014) retorna a Grécia antiga para discutir a distinção entre público e privado. Passa pela Idade Média onde há uma gradativa dissolução dessa distinção e o surgimento de uma esfera pública representativa nas cortes, para chegar, depois, nas novas configurações de público e privado no âmbito de uma esfera pública burguesa, no seio da sociedade moderna. As opiniões de Habermas são bastante criticadas e o autor faz uma releitura da esfera pública burguesa (especialmente no prefácio à edição de 1990) com base nas transformações derivadas das democracias de massa do Estado de bem-estar social.

Na Grécia antiga havia uma divisão clara e bem definida entre o âmbito privado do *oikos* – referente à família – e a esfera pública da *polis*, o espaço de interação entre os livres e iguais nos mercados e nas assembleias onde os cidadãos se reuniam para discutir e deliberar sobre as questões do dia. A esfera pública era, assim, um lugar aberto onde cidadãos (aqueles que recebiam esse reconhecimento, esse *status*) podiam interagir como iguais. Essa esfera pública tinha como base a autonomia e a independência privada de cada cidadão no *oikos* e na autodeterminação de cada um no uso público da razão para deliberação sobre os problemas da vida comum (HABERMAS, 2014). Cabe destacar, no entanto, que a autonomia na esfera privada era condição e prerrogativa dos nascidos na *polis* e proprietários, uma minoria na sociedade grega já que a maioria da população era formada por servos e escravos, aos quais não cabia o direito de participar.

Já na Idade Média, com a ascensão lenta e gradual da burguesia e do capitalismo a ideia de privado e público muda, sendo o privado entendido como espaço de liberdade em contraposição ao público, como reflexo da autoridade e da dominação encarnada pelo Estado. Segundo Werle (2014), se constitui nesse período uma “esfera pública representativa”, composta por monarcas, senhores feudais e representantes da igreja, tendo a função de tornar visível a autoridade e a dominação da nobreza e da Igreja Católica perante a sociedade. Esse modelo de esfera pública representativa atingiu seu auge nos séculos XV e XVI com a sociedade cortesã das cortes.

Com o desenvolvimento econômico das trocas mercantis na nascente economia capitalista, surgem estruturas jurídico-institucionais impessoais para regular essas trocas e que põem em xeque a sociedade cortesã, estabelecendo uma nova relação entre público e privado articulada em torno da oposição entre Estado e

sociedade, mas que não pode ser simplificada a relação direta e universal, como sendo o Estado a dimensão pública e a sociedade, a dimensão privada. O desenvolvimento da economia capitalista criou as condições para o controle privado sobre a reprodução social em geral (não apenas da *oikos*, como na Grécia antiga) e gerou uma diferenciação na própria esfera privada: produziu uma dimensão privada materializada na esfera íntima das relações pessoais e outra na atividade econômica. Segundo Werle (2014), vinculado a isso ocorre o desenvolvimento das burocracias estatais (administração pública), que resultaram na consolidação de uma nova esfera pública impessoal, o Estado,

porém, logo foi surgindo uma outra concepção de público formado por todas as pessoas (cidadãos privados e agentes do Estado) interessados em discutir os assuntos relacionados aos interesses gerais da sociedade, de modo que entre o domínio da autoridade pública ou o Estado e o domínio privado da sociedade civil e da família surgiu a esfera pública burguesa. Formada por um público de pessoas privadas que se reuniam para debater entre si e mediante razões um amplo leque de questões da vida privada, da administração pública e da regulação das atividades da sociedade civil, a esfera pública burguesa não visava à conquista direta do poder do Estado; antes, busca a racionalização do poder político, procurando estabelecer novas bases da legitimação para sua origem e seu exercício: o consentimento racional entre pessoas autônomas, livres e iguais (WERLE, 2014, p. 21)

Segundo Werle (2014), Habermas afirma que a constituição e a dinâmica da esfera pública moderna é representada pela esfera pública literária (casas de chá, cafés, clubes, *pubs*), ambientes nos quais as elites instruídas podiam interagir entre si e com a nobreza, em um mesmo plano de igualdade. Para isso, a imprensa periódica tornou-se um elemento-chave da esfera pública burguesa em que os indivíduos se congregavam para tomar parte nas discussões críticas sobre as atividades do Parlamento e da Coroa. As conversações e discussões nesses espaços públicos se originam de um debate que não leva em consideração a posição/identidade de quem fala, apenas a autoridade do melhor argumento.

Segundo Werle (2014, p. 27),

na esfera pública burguesa, os indivíduos têm uma relação argumentativa polêmica e crítica com o Estado e não uma relação participativa. Supervisionam, procuram influenciar e de alguma maneira controlar o poder, mas eles mesmos não possuem uma parte do poder do Estado.

O autor também questiona como manter a discussão crítica e racional com a expansão do número de participantes, para além dos eruditos e proprietários, e com o ingresso de novos temas/conteúdos na esfera pública onde

a própria opinião pública deixa de ser vista como o resultado de uma discussão racional mediante razões, isto é, como um interesse objetivo universal, e passa a ser vista negativamente, como a manifestação da opinião de uma maioria que força as minorias a se conformarem aos padrões vigentes (WERLE, 2014, p. 29)

Essa é a contradição fundamental da esfera pública moderna: quando mais ela se expande, mais o seu princípio – a discussão crítica mediante razões de um público de pessoas privadas autônomas – parece perder sua força porque, justamente, vão desaparecendo seus fundamentos no âmbito privado. Esse movimento Habermas denominou de “refeudalização” da sociedade, pois organizações de interesse privado começam a controlar a agenda da esfera pública e “o próprio princípio deixa de funcionar porque [...] a formação da opinião pública é substituída pela agregação, negociação e compromisso de interesses privados” (WERLE, 2014, p. 30).

Ocorre também porque, por outro lado, há uma “socialização neocorporativista do Estado”, resultado da massificação do Estado de bem-estar social, que produziu uma “estatização da sociedade”, na qual as organizações e os funcionários são representantes, “desenvolvem uma representação” e “a esfera pública se converte em uma corte e *diante* do público o prestígio se expressa – em vez de *nele* a crítica se formar” (HABERMAS, 2014, p. 429, grifo do autor).

Assim, se antes a publicidade visava controlar o poder e a influência dos monarcas, hoje, ao contrário, a publicidade advém da esfera de interesses vinculada as empresas e aos setores midiáticos que transformaram a publicidade de um meio de contestação em um de manipulação e dominação. Segundo Habermas, a expressão “trabalhar a esfera pública” mostra que a EP precisa, e está sendo produzida caso a caso, ou seja, hoje “a esfera pública deve ser ‘fabricada’, ela não mais ‘existe’” (HABERMAS, 2014, p. 429, grifo do autor).

Para Habermas, com o estado de bem estar social o público de pessoas privadas é substituído por um público de pessoas privadas organizadas e a EP burguesa entra em decadência e “abre espaço para uma publicidade *demonstrativa e manipulativa*, desenvolvida por organizações por cima das cabeças do público

mediatizado” (HABERMAS, 2014, p. 480; grifo do autor), logo, reduz a individualidade e submete os indivíduos à supervisão da razão das corporações. Ou seja, “são submetidos a um controle no quadro de sua esfera pública interna à organização” (2014, p. 483) e o processo político acaba por ocorrer diretamente entre as administrações privadas, as organizações e a administração pública, sendo que o público é incluído esporadicamente e apenas com a finalidade de aclamação.

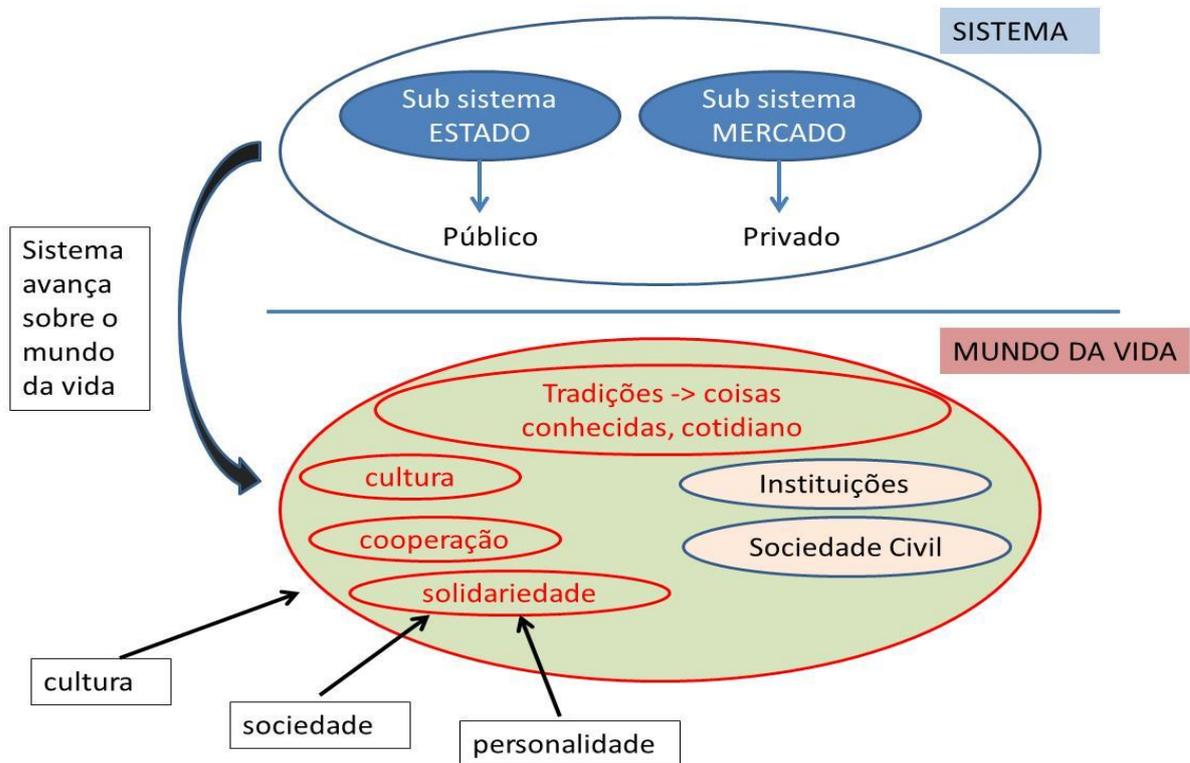
A EP também se rende aos novos meios de comunicação pelo surgimento de uma nova categoria de influência: o poder da mídia, “que usado de forma manipuladora privou o princípio da publicidade de sua inocência” (HABERMAS, 2014, p. 58) e tornou a EP permeada de relações de poder, produzindo a substituição de um público crítico por um consumidor passivo, despolitizando a EP. Nesse sentido, as opiniões perdem a característica de ser da EP quando advém do contexto comunicativo de uma “massa”. Segundo Habermas, tem-se uma massa quando muito menos pessoas expressam opiniões em relação àquelas que as recebem; quando as comunicações são tais (em quantidade ou qualidade) que é difícil ou impossível ao indivíduo responder imediatamente ou com alguma efetividade; quando a transformação da opinião em ação é controlada externamente ao indivíduo; e, quando instituições invadem essa massa, reduzindo qualquer autonomia que possa haver na formação da opinião pela discussão (HABERMAS, 2014).

Apesar disso, Habermas (2014) avalia que o conflito entre uma publicidade crítica e uma promovida, apenas com fins manipuladores, está em aberto e responde a esse desafio de restabelecer as funções críticas da esfera pública nessa nova EP permeada por relações de poder, através da noção de agir comunicativo, onde se aprofundam os fundamentos normativos da teoria crítica da sociedade, pois “a teoria da ação comunicativa deve explicitar um potencial da razão inscrito na própria práxis comunicativa cotidiana” (HABERMAS, 2014, p. 66).

A ação comunicativa pode ser resumida como um processo de comunicação livre de coerção, realizado, no mínimo, entre dois sujeitos que estabelecem uma relação interpessoal, buscando o entendimento mútuo, construído com base em argumentos racionais – e por isso se distingue de outros tipos de interação orientadas à resultados e/ou fins –, logo, implica na realização de acordos baseados em requisitos válidos (compreensibilidade, verdade, veracidade, normas aceitas por todos) e confiança mútua.

Em “*Teoria da ação comunicativa*” Habermas delimita o conceito de sociedade em dois níveis, como mundo da vida e como sistema, conforme ilustra a Figura 01.

Figura 01 – Representação do esquema mundo da vida – sistema de Habermas.



Fonte: Elaboração do autor (2016).

Segundo Habermas (2014), o sistema tem como mecanismos de coordenação o poder (no subsistema Estado) e o dinheiro (no subsistema Mercado) e as ações nele desenvolvidas são baseadas na racionalidade estratégica e/ou instrumental. Já o mundo da vida, responsável pela interação social, tem como mecanismo de ação a ação comunicativa baseada na força dos atos de entendimento para um acordo obtido comunicativamente. Para Habermas, o novo equilíbrio de poder não deve ser produzido entre os poderes do Estado, mas entre diferentes recursos de integração social, cujo objetivo é a contenção democrática da *interferência* colonizadora dos imperativos sistêmicos nos domínios do mundo da vida.

A crescente racionalização do mundo da vida abre caminho para que esses meios deslinguisticados (dinheiro e poder) assumam a coordenação das ações, reificando essas estruturas e tornando-as, cada vez mais, autossuficientes. A esse processo de reificação, Habermas deu o nome de “colonização do mundo da vida” (HABERMAS, 2014).

Um dos elementos apontados pelo autor para evitar a racionalização do mundo da vida e manter padrões de socialização voltados para a cultura política é a necessidade de uma população acostumada com a liberdade, coisa que, como mostram Palmeira e Heredia (2010), não faz parte da maior parte da história brasileira

Segundo Habermas,

é necessário alterar radicalmente a perspectiva comum tanto às teorias liberais quanto ao pensamento democrático: a fonte da legitimidade não é a vontade predeterminada dos indivíduos, mas antes o processo de sua formação, ou seja, a própria deliberação [...] uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas resulta da deliberação de todos. É o processo pelo qual a vontade de cada um é formada de maneira a conferir legitimidade a seus resultados, e não a soma de vontades já formadas. O princípio deliberativo é tanto individualista quanto democrático [...] Devemos afirmar, com o risco de contradizer uma longa tradição, que a lei legítima é o resultado da deliberação geral, e não a expressão da vontade geral (HABERMAS, 2014, p. 71)

Por isso, o conceito de EP – na qualidade de síntese daquelas condições de comunicação, em que se pode realizar a formação discursiva da opinião e da vontade de um público de cidadãos – apresenta-se como fundamental diante de uma teoria da democracia orientada normativamente. Segundo Lubenow (2010), ao ser forjado na EP, o procedimento (e o que dele resulta) fornece a base elementar de medida da legitimidade, e, nesse sentido, também o fundamento ou a justificação da normativa. O procedimento, de forma geral, refere-se ao uso de todos (e os melhores) argumentos, produzindo um resultado que permanece provisório, pois, em caso de novos ou melhores argumentos serem encontrados, o procedimento de discussão pública é reaberto e um novo resultado pode ser produzido.

No entanto, Habermas lembra que o teor normativo busca facilitar o processo de comunicação, mas não pode organizá-la em seu todo, porque a EP não deve ser programada, mas sim buscar a descoberta e a solução de problemas e, nesse sentido, é uma EP não organizada, pois “os discursos não dominam. Eles produzem um poder comunicativo que não substitui o poder administrativo, mas pode apenas

influenciá-lo. Essa influência limita-se a dar e retirar legitimação” (HABERMAS, 2014, p. 80).

Lubenow (2010) destaca que na versão inicial da formulação sistema-mundo da vida, Habermas concebe a esfera pública como parte do mundo da vida, este, por sua vez, responsável por garantir sua autonomia e protegê-lo do sistema. Assim, caracteriza-se uma esfera de caráter defensivo que, no máximo, poderia “sitiar” o sistema. Posteriormente, Habermas reformula a relação sistema-mundo da vida, adotando uma visão de duplo fluxo e alterando as características da EP dotando-a de um caráter mais “ofensivo”, que substitui a metáfora do “sitiamento” pela metáfora das “eclusas”. Com isso, atribui-se à EP um papel mais ativo, porque através de uma “abertura estrutural” – permitida por uma esfera pública sensível – os processos de comunicação e decisão, que estão ancorados no mundo da vida, podem introduzir no sistema político os conflitos existentes no mundo da vida. Esse processo de “abertura” é acompanhado de um processo de institucionalização, no entanto, o processo iniciado com a formação da opinião e da vontade nas esferas públicas informais deve, pelo caminho procedimental, passar pelas instâncias formais de deliberação e decisão, sendo essa a base da ideia de democracia deliberativa procedimental.

Lüchmann (2002) afirma que essa excessiva informalidade da participação social é criticada porque não reformula profunda e radicalmente a institucionalidade, as “regras do jogo” da democracia representativa tradicional, visto que após a discussão os temas tem que continuar passando pelo parlamento, por exemplo. Isso se deve, segundo a autora, porque para Habermas a esfera pública e a sociedade civil tem papel de “oxigenação”, “tensionamento”, “problematização” do poder político e não um papel diretamente político-decisório.

Esse elemento passivo, a ideia de “condição ideal e igual de fala” e essa mistificação da contradição entre mundo da vida e sistema (onde o mundo da vida é tido como algo bom, sem contradições e interesses irreconciliáveis; o sistema como “encarnação do mal”; e a sociedade civil é apresentada como a grande saída, como a encarnação do “bem”, como algo homogêneo e sem contradições) são as premissas habermasianas da discussão democrática que têm sido mais criticadas. Dentre os críticos, destacam-se Nancy Fraser e suas ideias sobre públicos fortes, públicos fracos, contra públicos subalternos e interpenetração sociedade civil e Estado.

Fraser constrói suas reflexões e análises a partir de uma questão central: qual a “democracia realmente existente?” (FRASER, 1997, p. 23). Fraser avalia a formulação de EP de Habermas como incompleta, pois lhe falta questionamento crítico sobre a democracia realmente existente. Habermas reconhece que depois do Estado de bem-estar social, o modelo burguês liberal não é mais factível, sendo necessário um novo tipo de esfera pública para salvaguardar a função crítica desse espaço e para institucionalizar a democracia. Entretanto, não formula uma saída real para essa questão, não formula uma concepção pós-burguesa alternativa de EP, intento que a autora afirma se desafiar a fazer.

Ainda que crítica, Fraser (1997) afirma que o conceito de esfera pública nos permite manter a vista as diferenças entre aparato do Estado, mercados econômicos e associações democráticas, pois a EP é um espaço em que os cidadãos deliberam sobre assuntos comuns e, por isso, é um terreno de interação discursiva e esse espaço é distinto do Estado e da economia oficial, porque não é um terreno de relações de mercado, mas sim de relações discursivas, no qual se debate e delibera, não se compra e vende. Fraser assume que essa distinção é necessária para entender a democracia existente e para pensar os esforços que projetem modelos alternativos de democracia.

Segundo Fraser, para Habermas a discussão na EP deve ser aberta e acessível para todos, os interesses meramente privados são inadmissíveis, as desigualdades de status deveriam ser postas entre parênteses e o debate e a deliberação deveriam se dar como se todos fossem iguais. O resultado deste tipo de discussão seria a opinião pública com forte sentido de consenso sobre o bem comum. Fraser (1997), no entanto, discorda da possibilidade de uma discussão nessas condições porque avalia que a EP liberal burguesa sempre excluiu muitos públicos (entre eles as mulheres – exclusão de gênero), porque a sociedade polarizada e o público se fragmentaram em uma massa de grupos de interesse que competem entre si. Assim, se faz com que os interesses particulares substituam o debate público racional, visando o bem-estar comum e porque, e atualmente cada vez mais, os meios de comunicação manipulam a opinião pública.

Para Fraser, “argumentar que a esfera pública exige acessibilidade, racionalidade e extinção das hierarquias (ou que sejam postas entre parênteses) não é suficiente para conseguir isso” (1997, p. 29) e é, justamente, por idealizar a esfera pública burguesa, que Habermas não analisa outras esferas públicas não

liberais e não burguesas. Fraser, ao contrário, não entende a esfera pública burguesa como única, ao contrário, entende que sempre existiu uma “pluralidade de públicos”.

A partir desses elementos gerais, Fraser (1997) questiona três pressupostos de Habermas, quais sejam: a) Que é possível esquecer as diferenças sociais, logo, a igualdade social não é uma condição necessária para a democracia política; b) Uma multiplicidade de públicos não significa maior democracia, logo, uma esfera pública única é preferível a um nexos de múltiplos públicos; e, c) Que uma esfera pública funcional exige uma separação entre sociedade civil e Estado.

Sobre a desigualdade, paridade e equidade social **(a)**, Fraser (1997) afirma que o acesso aberto a todos é uma das “normas” do público, mas sabe-se e é necessário reconhecer que no contexto burguês a acessibilidade completa nunca se confirmou como uma realidade. As mulheres não participaram por questão de gênero, homens pobres por uma questão de (falta de) propriedades e em alguns casos homens e mulheres de todas as classes sociais não participaram por questões raciais. Ainda que isso venha se reduzindo atualmente, não foi superado. O reconhecimento de uma multiplicidade de públicos só coloca a questão da diferença de poder em outro patamar, mas não muda a questão em seu âmago.

Reforçando esse raciocínio, Lubenow (2010) afirma que a “teoria deliberativa é cega aos obstáculos centrais à democratização da ordem existente” (LUBENOW, 2010, p. 120), pois a ideia de uma comunicação racional e igualitária esbarra em limitações internas e externas como: desigualdades, assimetrias, estratificação social, estruturas de poder, diversidade cultural, diversidade de modos de vida, pluralismo das visões de mundo, efeitos da comunicação estratégica, interesses específicos de classes, interesses de grupos, entre outros.

Para Fraser (1997), o acesso à EP não é sinônimo de presença formal, mas de interação discursiva real. A autora lembra que para Habermas os indivíduos deveriam deixar de lado suas origens, propriedades e falar como se fossem iguais social e economicamente. Segundo Fraser a distinção central e mais importante é a referência a “como se” fossem iguais, pois, “de fato, as desigualdades entre os interlocutores não se eliminaram, só se puseram entre parênteses” (FRASER, 1997, p. 35).

Assim, mantêm-se as desigualdades de gênero, de propriedade e de cultura, pois ainda que se espere que no interior da EP não exista qualquer *ethos* específico

ou que poderiam se expressar igualmente quaisquer *ethos* culturais (em mais uma alusão à neutralidade), nas sociedades de classes, diferentes grupos sociais têm diferentes valores, diferentes acessos à cultura, diferentes referenciais de modo da vida e, logo, essa pretensão de igualdade é falsa. Para a autora, seria mais adequado tirar os parênteses e tratar abertamente o tema, reconhecendo as desigualdades no interior da EP.

Para Fraser (1997) a estratégia e questão central para a democracia burguesa incidem, então, em como isolar os processos políticos daqueles considerados não políticos (economia, família, etc.), ou seja,

o problema para os liberais é, portanto, como fortalecer as barreiras que separam as instituições políticas que supostamente exemplificam relações de igualdade, das instituições econômicas, culturais e sócio sexuais que estão estabelecidas como premissa para relações sistêmicas de desigualdade (assim) uma tarefa para a teoria crítica é fazer visível as formas em que a desigualdade social contamina as esferas pública existentes (FRASER, 1997, p. 38-39)

Complementarmente, para Lubenow não basta a igualdade de oportunidades para a fala, nem a garantia de igualdade de recursos, existem diferenças na “autoridade epistemológica” (2010, p. 122), que possui diferentes capacidades de despertar reconhecimento, ou seja, as falas de uns valem mais do que a de outros. No âmbito da universidade e da reforma agrária, essas diferenças são bem visíveis.

Em relação à multiplicidade de públicos **(b)**, Habermas afirma severamente que a esfera pública burguesa é a esfera pública, no singular (FRASER, 1997), mas já foi apontada a enorme desigualdade existente na EP burguesa. A autora questiona então que disposições institucionais poderiam ajudar, da melhor maneira, a diminuir a diferença de paridade participativa entre os grupos dominantes e os grupos subordinados, considerando que, em que pese as vantagens para os grupos dominantes, é ainda pior se só os dominantes se encontrarem presentes e/ou representados e os subordinados teriam ainda piores condições de fala e reivindicação e defesa de suas ideias se não participarem desses espaços.

A resposta de Fraser para a questão aponta que, em sua opinião, grupos sociais subalternos – mulheres, trabalhadores, negros, homossexuais – obtêm vantagens ao constituir públicos alternativos – *contra públicos subalternos* – em que podem se organizar, debater, construir discursos e então (re)ingressar na EP burguesa. Para tanto, deve-se compreender a EP como “o marco estruturado onde

tem lugar o concurso ou a negociação cultural ou ideológica entre uma variedade de públicos” (FRASER, 1997, p. 42-43).

Sobre a separação entre sociedade civil e Estado **(c)**, Fraser afirma que a concepção burguesa de EP, que supõe a conveniente separação da sociedade civil (associativa) e o Estado, promove “públicos débeis”, “públicos cuja prática deliberativa consiste exclusivamente na formação de opiniões e não inclui a tomada de decisão” (FRASER, 1997, p. 54), já os espaços que funcionam como uma esfera pública dentro do Estado são o que Fraser chamará de “públicos fortes”, públicos cujos discursos incluem tanto a formação de opiniões quanto a tomada de decisão. Além disso, complementa:

qualquer concepção de esfera pública que necessite de uma aguda separação entre a sociedade civil e o Estado será incapaz de imaginar as formas de administração própria, a coordenação interpública e a responsabilidade política que são essenciais para uma sociedade democrática e igualitária. Por isso, a concepção burguesa de esfera pública não é adequada para uma teoria crítica contemporânea. O que se precisa em seu lugar é uma concepção pós-burguesa que nos permita imaginar um maior papel para as esferas públicas (pelo menos algumas) que o de ser simplesmente formadores autônomos de opinião separados da tomada autoritária de decisões.” (FRASER, 1997, p. 56)

Segundo Fraser, se deve reconhecer o caráter débil das EPs nas sociedades capitalistas e como essa ausência de poder de decisão torna a opinião pública carente de força prática, ao passo que uma concepção pós-burguesa permite pensar em públicos débeis e fortes, e em várias formas híbridas, todas ao mesmo tempo. Também permite teorizar sobre a gama de possíveis relações entre ditos públicos com a qual se expandiria a capacidade para imaginar possibilidades democráticas, para além dos limites da democracia existente hoje.

A formulação de Nancy Fraser reconhece a multiplicidade de públicos, a diferença de poder e o fato de que, ainda assim, a esfera pública pode tomar a forma de discussões e de deliberação e contribuir com a construção democrática.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

[...] se não existe um grau razoável de consenso a respeito do que significa participar, se não sabemos distinguir entre formas autênticas e espúrias de participação, se não concordamos minimamente quanto às possibilidades e às limitações da participação, fica difícil exigir que o Estado e a sociedade estabeleçam entre si as novas relações que materializariam esse nosso tão vago e confuso ideal participativo.
(MARTINS, 1994, p. 161).

Para Souza (2012, p. 167), a participação é um processo social complexo e ambíguo, sujeito a conflitos, manipulações, truques e disputas de poder que pode resultar tanto em “crescimento pessoal como também dominação, enganação e repressão da individualidade”.

Já para Bordenave (1994, p. 25), “participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”, ou seja, a participação não corresponde a um ativismo supérfluo, mas está localizada e compõe as estruturas sociais, políticas e econômicas.

Para Ammann (1978, p. 27),

a participação não representa um fenômeno insulado e incidental, nem tampouco significa um estado que se registre independentemente de contingências históricas e de componentes psicoculturais de uma dada população: ela constitui-se num processo dialético, numa prática cotidiana, que obviamente carece de requisitos para sua demarcação e sua consolidação. A intensidade da participação social pode ser ampliada ou reduzida em decorrência de condições propícias a nível societal – tipo de relações sociais que vigora na sociedade – e ainda por razões que se colocam na área da conscientização. Em ambos os níveis, essas condições podem exercer um papel de facilitação ou de bloqueio ao processo participativo.

As diferentes concepções acerca do significado da participação também podem ser influenciadas pela posição ocupada pelo agente. Atores governamentais entendem a participação como um modelo de gestão da política pública, atores da sociedade civil tendem a considerá-la como um processo de democratização da política pública, como uma oportunidade para o controle social. Para Leite et al. (2010), essa discordância tem como consequência, em muitos espaços públicos, a imobilidade em decorrência da impossibilidade de equacionar este conflito.

Lavalle (2011), por sua vez, afirma que é muito difícil definir o conceito de participação política, pois o mesmo carrega pelo menos três tipos específicos de

compreensão: ora é tomado como uma categoria da prática de atores sociais; ora como uma categoria teórica que subsidia, com pesos e sentidos diferenciados, os debates na teoria democrática; e, por fim, ora é considerado uma categoria procedimental, disposta em leis e normativas regimentais específicas. O autor atribui a essa polissemia de sentidos parte das dificuldades para avaliação dos resultados da participação, porque implica considerar, por consequência, uma multidimensionalidade de resultados e efeitos passíveis de correlação à participação.

Souza (2012) lembra que a liberdade individual também influencia o interesse dos indivíduos e das organizações em participar, pois participar significa, em certa medida, comprometer-se e legitimar as decisões tomadas, logo, nem todos podem estar dispostos para tal.

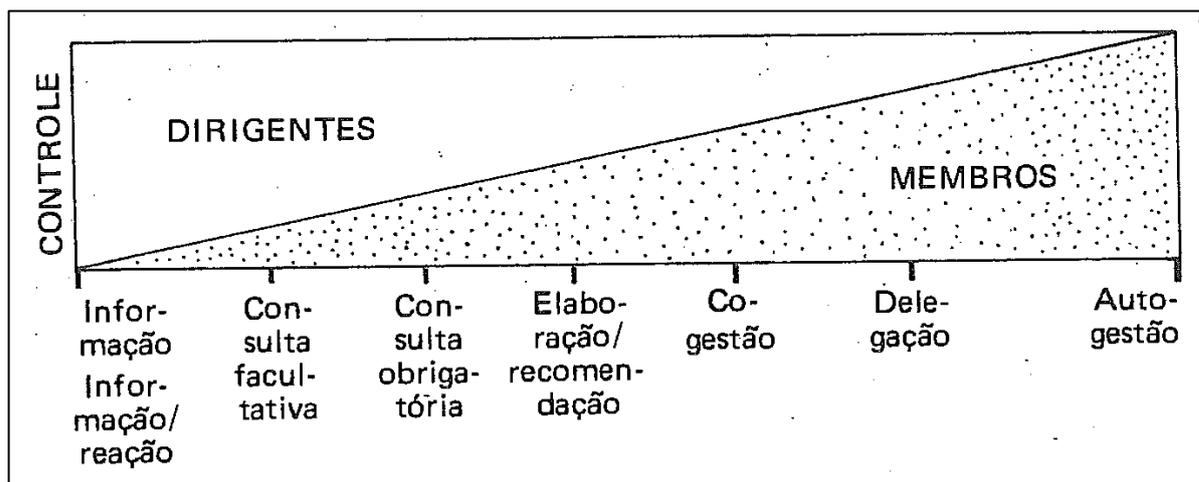
Segundo Bordenave (1994), existem diferentes níveis de participação: o nível primário (que corresponde a família, amigos, vizinhos), o nível secundário (que corresponde a comunidade, associações profissionais, empresas) e o nível terciário (correspondente a participação em partidos políticos, movimentos de classe). Ou seja, micro e macroparticipação. O autor alerta para o fato de que muitas pessoas participam apenas no nível micro (família, comunidade), mas que a participação social é a macroparticipação, a participação que “intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas de seu tempo” (BORDENAVE, 1994, p. 24), quer dizer, nas coisas que mudam a sociedade.

Além disso, o mesmo autor aponta que existem diversas maneiras de participar: a participação de fato (ligada à sobrevivência do indivíduo e do grupo - caça, produção); a participação espontânea (ligada à necessidade psicológica de pertença – com vizinhos, amigos, comunidade); a participação imposta (oriundas das regras sociais - disciplina escolar, serviço militar, voto); a participação voluntária (quando o grupo é criado pelos participantes, possui objetivos – sindicatos, cooperativas, partidos, movimentos sociais); a participação provocada, dirigida ou manipulada (quando agentes externos provocam a organização ou manipulam o grupo para atingir seus objetivos – extensão rural); e a participação concedida (quando uma parte do poder é concedida – cota parte nos lucros da empresa, alguns planejamentos participativos).

Por fim, argumenta a existência de diferentes graus de participação. Para Bordenave, é mister reconhecer que existem diferentes graus e níveis de

participação que derivam das diferentes respostas dadas às seguintes questões: Quão importantes são as decisões de que se pode participar? Qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões? A partir da resposta a essas questões é possível ter níveis de participação que variam entre a informação, a consulta facultativa, a consulta obrigatória, a elaboração, a cogestão, a delegação, até a autogestão como ilustra a Figura 02.

Figura 02 – Diferentes graus de participação.



Fonte: Bordenave (1994).

Também para Souza (2012), existem tipos de participação, como a participação seletiva (nem todo tipo e nível de decisões está sujeita à participação), a participação assimétrica (porque os fóruns participativos também são permeados de operações de poder) ou a participação afetiva (fruto da identificação com um líder carismático que mobiliza por fatores irracionais e por isso abre muitas possibilidades para a manipulação). De acordo com o autor, qualquer tipo de participação limitada, como as acima listadas, acarreta na perda de “diversidade, pluralidade, capacidade de contestação, de contradição, de aprendizado e de criatividade, que tendem a realimentar e qualificar a própria participação, além de serem valores em si para o desenvolvimento” (SOUZA, 2012, p. 182).

Segundo o mesmo autor (2012, p. 15), “o tipo de participação que se processa depende da forma de uso do poder nas organizações, e isso depende da

disposição e da capacidade de os seus membros forjarem processos participativos efetivos, conscientes e racionais”.

Na opinião de Carniglia (2013), a participação tem se tornado um ritual e vem se perdendo a preocupação com o que ela produz, com o processo efetivo de aprendizagem e mudança que, em sua opinião, são os objetivos da participação.

Elenaldo Teixeira (2001) alude a uma miscelânea de usos e formatos da participação. Para este autor, a participação em geral é coletiva, mas pode ser individual, pode ser a participação civil, pode ser no mercado, pode ser em relação ao Estado, pode ser direta ou indireta, institucionalizada ou ‘movimentalista’, orientada à decisão ou à expressão. Isso sem falar da recente adjetivação do termo participação, com noções como política, popular, social, cidadã, comunitária, solidária, voluntária, etc. A partir dessa reflexão, analiticamente o autor separa as dimensões da participação em: dimensão decisória; dimensão do controle social; dimensão expressivo-simbólica; e por fim a dimensão educativa e integrativa (TEIXEIRA, 2001).

Outra dimensão da participação é apontada por Dagnino e Tatagiba (2010), referindo-se aos casos onde movimentos sociais se utilizam de canais privados para reivindicação de políticas públicas. As autoras ponderam a opção por esses caminhos em virtude da falta de efetividade ou do ritmo lento de funcionamento dos canais institucionalizados de participação. No entanto, é necessário refletir se essa opção por lançar mão de relações pessoais, ou nesse caso, de relações construídas pelo movimento social não são, em si, uma estratégia de burlar a participação em favor da opinião das lideranças da organização, como é apontado por Souza (2012) em relação aos desvios da participação.

Esse elemento torna-se importante na medida em que no RS, por exemplo, o MST tem canais de diálogo direto com as esferas públicas e que operam em paralelo aos espaços de participação constituídos, como os Conselhos de ATES, apenas para citar um exemplo⁴. A existência desses canais diretos também foi identificada por Rover e Mussoi (2011) em Santa Catarina (SC).

Coelho (2012) faz uma revisão teórica sobre os usos da categoria participação e afirma ser um conceito intrinsecamente ligado às teorias sobre democracia, e que o conceito possui um uso *clássico* e um uso *novo*. Para Coelho

⁴ Não se está aqui afirmando a existência de um desvio ou uma manipulação da participação por parte do MST, apenas está se ponderando a possibilidade da existência de tal comportamento.

(2012), o uso *clássico* remete à ideia grega de *polis*, em que todos devem tomar parte na cidade, ou seja, remete a uma ideia de igualdade⁵. Já o uso *novo*, em muitos casos, traz consigo o adjetivo *social*, ou seja, a ideia de participação não mais se refere a uma ideia de igualdade, mas de democratização, pois carrega o pressuposto de envolver os setores mais pobres da sociedade⁶.

Conforme Dagnino (2004), se refere a uma disputa entre projetos políticos e visa a democratização das relações sociais. Os principais elementos que definem esse uso novo do conceito de participação estão relacionados à reação da sociedade à crise burocrática e suas saídas descentralizadoras. Segundo a autora, a participação originada do ideário neoliberal distorceu o significado de participação porque se vincula à privatização, quer dizer, enquanto um setor se organiza para combater o neoliberalismo e a centralização do poder em torno de um “projeto democrático participativo”, que visa a partilha do poder entre sociedade e Estado, buscando ampliar a participação das camadas mais pobres, outros (vinculados aos organismos internacionais como BM, FMI e ONU) pregam o Estado mínimo e defendem a participação como trabalho voluntário.

Para Dagnino, essa perspectiva remete à concepção privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social, pois

a própria ideia de ‘solidariedade’, a grande bandeira dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno do privado, da moral [...], na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza (DAGNINO, 2004, p. 102).

⁵ Segundo Coelho (2012), essa é a base de importantes teorias contemporâneas sobre democracia, como a democracia liberal pluralista ou democracia representativa (Schumpeter e Robert Dahl, por exemplo), que erige-se sobre as eleições e a participação formal com vistas a garantir a estabilidade aos governos; a teoria deliberacionista, na qual a participação também é instrumental e seu objetivo é alcançar um consenso; os teóricos republicanos (Hannah Arendt, por exemplo) para quem a visão de participação já é mais política estando vinculada com a liberdade e a ausência de dominação o que, por sua vez, implica em participar das decisões da vida pública; e os teóricos da “democracia participativa” (Rousseau, Pateman e Macpherson, por exemplo), para quem a participação deve ir além das eleições, pois é um processo educativo.

⁶ Distinção aprofundada em Vianna, Cavalcanti e Cabral (2009).

Nesse caso, ao contrário da participação clássica, não se busca uma inclusão universalizante, mas que o direito à igualdade de opinião e participação seja universalizado (COELHO, 2012).

Cortes (2002) estudou e sistematizou os determinantes para a participação dos usuários do sistema de saúde na gestão da política de saúde e seu exame pode servir como subsídio para pensar a análise da participação nos programas de extensão rural. Os fatores apontados por Cortes como os mais influentes sobre o processo participatório são: (1) mudanças recentes na estrutura institucional do sistema brasileiro de saúde; (2) organização dos movimentos popular e sindical; (3) relacionamento entre profissionais de saúde pública e lideranças populares e sindicais; (4) mudança da posição das autoridades federais, estaduais e municipais de saúde em relação a participação; e, (5) dinâmica de funcionamento dos fóruns.

Para Cortes (2002), todos estes itens se entrelaçam, afetando-se mutuamente, mas em sua opinião os dois primeiros são mais decisivos e definem a maior ou menor participação: a existência ou não dos fóruns (ou seja, a disposição institucional para criá-los) e o grau de organização da sociedade (nível de organização e tipo de organização: mais ou menos centralizada).

Ainda em relação à disposição dos agentes governamentais para instituir processos de participação, Cortes (2002) apresenta elementos que ajudam a pensar o comportamento das organizações públicas. Para a autora, a posição que as autoridades públicas adotam é decisiva para o bom funcionamento de conselhos. Isso porque os gestores públicos dirigem os conselhos e mesmo quando não influenciam decisivamente a formação da pauta de discussão, tem poder para influenciar no funcionamento do conselho, tem poder para fazer cumprir (ou não) as decisões tomadas, bem como para pressionar as demais organizações públicas (e também as privadas – prestadoras de serviço, por exemplo) a cumprirem as decisões referendadas.

Para Milani (2008), a participação pode significar maior controle da qualidade dos serviços prestados, assim como pode significar a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros e pode também ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais.

No Brasil, o processo de descentralização e participação foi uma das principais reivindicações sociais durante o processo de redemocratização do Brasil,

pois “se colocavam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e sociedade civil” (SILVA; MARQUES, 2009, p. 10).

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

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

Aliado a isso, esse também era um momento de intensa organização de movimentos sociais no Brasil, especialmente os sindicatos e movimentos sociais do campo e essa reivindicação de maior poder à sociedade, de forma direta, compunha sua pauta por estar alicerçada numa descrença às formas tradicionais de representação da população como as eleições e os partidos políticos (SILVA, 2006a).

Esse debate foi tema central do processo constituinte e resultou que a Constituição de 1988 incorporou uma série de espaços de participação da sociedade. No que se refere à gestão das políticas públicas, o Artigo 194 (que versa sobre a seguridade social), o Artigo 204 (sobre a assistência social) e o Artigo 227 (sobre a família, a criança, o adolescente e o idoso) preveem instâncias de participação da população (AVRITZER, 2009).

Desta forma, nascem os conselhos de políticas públicas com participação da sociedade civil e do Estado e que, nesse decorrer, tornam-se o formato mais comum de participação social. Cabe, no entanto, uma ressalva: nesse período histórico, ao passo em que o Brasil se redemocratizava e a nova Constituição apontava para a afirmação de um Estado de bem estar social, em nível mundial se finalizavam os alicerces para o período neoliberal.

Rachelis e Evangelista (2009, p. 17-18) alertam para o fato de que, apesar do discurso político estar enfatizando a valorização da sociedade na gestão pública,

essa postura de estímulo à participação da sociedade civil também encobre, através de uma aparente homogeneidade, a diversidade de concepções, intenções e projetos, situação que se reproduz também no interior de todas as instâncias societárias.

As autoras fazem referência às discussões realizadas em âmbito internacional⁷ sobre o tema, que carregam, também, uma orientação privatista da participação, atendendo aos pressupostos do ideário neoliberal de Estado mínimo.

Reflexo desse cenário em nível mundial, em 1989, apenas um ano depois de finalizada a redação de uma Constituinte – que visava o incremento da ação do Estado na busca pelo bem estar do povo as eleições presidenciais brasileiras – elegem Fernando Collor de Mello como Presidente da República. Inicia-se, então, de imediato, a aplicação do ideário neoliberal à política estatal do Governo Federal brasileiro. Ideário no qual, como veremos mais adiante, a participação da sociedade também é um elemento importante (mas em outras bases conceituais).

Com base nessas duas ideias, o processo de incremento da participação social se desenvolveu. Enquanto para os movimentos sociais a reivindicação de descentralização e participação tem como origem a busca da desconcentração do poder, para os neoliberais a descentralização faz parte do processo de enfraquecimento do Estado e terceirização para a sociedade e para a iniciativa privada de atribuições até então tidas como do Estado, em especial as questões relacionadas à área social.

Para Cunha (2009, p. 152), os

espaços de participação recentemente criados na democracia brasileira enfrentam diversos desafios para sua efetivação como espaços legítimos de debate e de decisão acerca do que se constitui como interesse público nas diversas áreas de políticas públicas.

Por outro lado, Niederle e Grisa (2013) apontam que a importância depositada nas instâncias de concertação social (como os conselhos e colegiados) aumenta proporcionalmente ao aumento da disputa por recursos e, conseqüentemente, das

⁷ Segundo Ribeiro e Raichelis (2012), pesquisadores do tema como Cortes (1996), Serapioni (2004) e Teixeira (2001) indicam dois blocos de referências internacionais que influenciaram a criação e consolidação dos conselhos de políticas públicas no Brasil. Uma vertente está vinculada as experiências conselhistas de orientação socialista, inspiradas especialmente na Comuna de Paris (1871) e nos *soviets* russos (1905). No Brasil, no final dos anos 1970, essas experiências influenciaram o surgimento dos conselhos populares e, mais tarde, já na década de 1980, os conselhos de políticas públicas. A outra vertente origina-se nas agências internacionais, especialmente as vinculadas à ONU e ao Banco Mundial e FMI.

lutas por legitimação e reconhecimento. Para esses autores, essa concepção, baseada na participação social, não reduz o papel do Estado,

mas o define em sua interface cada vez mais evidente com outras institucionalidades. De fato, uma nova geração de políticas públicas tem demonstrado que a própria fronteira entre os três componentes da ontologia de Claus Offe (1999) – Estado, mercado e sociedade civil – torna-se cada vez mais nebulosa (NIEDERLE; GRISA, 2013, p. 98).

Até o momento, se fez referência a um processo nacional de valorização e institucionalização da participação social nas políticas públicas, como reflexo da luta política de setores à esquerda – que reivindicam protagonismo na elaboração e gestão das políticas públicas – e como programa de Estado do projeto neoliberal em escala mundial. No campo desta visão de participação, as agências internacionais desempenharam um papel central na orientação aos estados nacionais, para implementação da participação privatista, como aludido por Dagnino (2004).

A influência das agências internacionais na constituição dos espaços de participação social, em especial os conselhos de políticas públicas como canais institucionais de participação, são objeto de estudo de Ribeiro e Raichelis (2012) e Raichelis e Evangelista (2009), focando, especialmente, a área da saúde. Segundo estas autoras, muito da elaboração sobre participação nas políticas públicas foi elaborado no seio de agências internacionais ligadas à ONU, ao Banco Mundial e ao FMI⁸.

Segundo Ribeiro e Raichelis (2012), é possível caracterizar três fases do debate internacional sobre a participação. Na primeira, do final da II Guerra Mundial (GM) até o final dos anos 1960 (período de expansão do capitalismo), o FMI e o BM faziam pesados investimentos em infraestrutura, desenvolvimento urbano, agricultura, indústria e educação, e a ONU destinava suas políticas econômicas e sociais para o combate à fome e à pobreza, mas fazia isso orientando os Estados dos países pobres a mobilizarem a participação das comunidades locais na implementação de serviços públicos (CORTES, 1996; SERAPIONI, 2004; RIBEIRO; RAICHELIS, 2012), por exemplo, recrutando mão de obra para construção de infraestruturas públicas⁹.

⁸ As autoras apontam que, às vezes, existe divergência na orientação elaborada por essas agências, na maioria das vezes opondo ONU (visão mais “social”) *versus* BM e FMI (visão economicista).

⁹ Esse tipo de participação das comunidades retorna nos anos 2000 no movimento de ajuda voluntária, especialmente no campo da educação.

Na década de 1960, esse processo é criticado. Junto com as mobilizações do maio de 1968 na França, surgem novos movimentos sociais que, desiludidos com os mecanismos tradicionais de participação, se envolvem na construção de novos processos participativos, entre eles os conselhos. Assim, o segundo momento corresponde à década de 1970. Contraditoriamente, enquanto um movimento de participação real se formava, a crise econômica e o endividamento dos governos pressionavam as políticas de bem estar social, em direção a uma redução de despesas, gerando um conjunto de mecanismos de participação que, ao mesmo tempo, em que exerciam pressão, também serviam como fiscalizadores (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012).

Neste período e contexto, existia uma forte demanda por participação da sociedade civil e, sob distintas orientações políticas, diferentes propostas de participação (consultas, comissões, conselhos) foram criadas visando dotar os usuários de poder para manifestar seu descontentamento, mas também para propor alternativas. Essa mudança no modelo de gestão visava reduzir a crise de legitimidade das instituições públicas em meio à morosidade burocrática e às dificuldades financeiras enfrentadas pelos governos (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012).

O terceiro momento apontado pelas autoras tem início nos anos 1980, com o aprofundamento da crise econômica, e se alastra até os dias atuais. Nesse período, a participação não é mais apenas crítica e/ou propositiva, mas faz parte da estratégia direta de redução de custos através da terceirização para a sociedade da prestação de alguns serviços, reduzindo as responsabilidades do Estado. Esse foi um período de ajuste estrutural dos aparelhos estatais visando seu enxugamento, seguindo os preceitos do neoliberalismo.

Nesse período, no Brasil não é diferente. Vivendo o período de reabertura democrática, a nova Constituição brasileira abre espaço para a participação social devido a pressão social e devido as orientações dos organismos internacionais, que visualizavam na participação o mecanismo de legitimação das políticas públicas.

Na década de 1990, o recrudescimento da crise e o fortalecimento do ideário neoliberal faz com que as orientações mudem. Ao passo que a sociedade reivindicava maior participação nos espaços públicos como conquistas democráticas, as agências internacionais orientavam os Estados a transferir parte de suas obrigações para a iniciativa privada (sendo que, em algumas situações, isso

incluía setores da sociedade que reivindicavam participação), visando reduzir o gasto público.

Essa orientação geral abarcava também os serviços de extensão rural, até este momento executados quase exclusivamente pelo Estado. No entanto, para a extensão rural uma diferença se faz presente, ao invés de orientações “oficiais” das organizações como BM, FMI e ONU, as orientações para a extensão rural foram elaboradas por uma organização informal, o Grupo Neuchâtel.

O Grupo Neuchâtel visava constituir espaços de discussão sobre o futuro da extensão rural e a construção de consensos, bem como a respectiva elaboração de recomendações para a atuação das agências de cooperação. A organicidade do Grupo deu-se, até 2009, através da realização de encontros anuais sobre temáticas específicas (elaboração de quadro comum, uma análise sobre os serviços de extensão rural, extensão rural voltada ao mercado, para os pobres, orientada pela demanda, sobre o financiamento dos serviços de extensão rural, entre outros), nos quais foi produzido um conjunto de documentos orientativos. No encontro de 2009 foi identificada a necessidade de estabelecer uma estrutura mais formal para a iniciativa Neuchâtel e ela foi dissolvida em 2010 para a constituição do GFRAS (Global Forum Rural Advisory Services).

Em 1999, o Neuchâtel apontava como princípio para o oferecimento de serviços de extensão rural o pluralismo de agentes com participação de organizações públicas e privadas na oferta de serviços, cabendo ao Estado o financiamento e a coordenação desses diversos atores.

Em relação à orientação metodológica, o grupo defende a necessidade de superar o difusionismo (Everett Rogers, através de sua obra intitulada *Diffusion of Innovations*) em prol de sistemas de inovação e conhecimento (Niels Rölling - livro *Extension science: information systems in agricultural development*). Além disso, a ação extensionista deveria ser orientada pela demanda (e não mais pela oferta), o que implica em promover sistemas descentralizados de oferta de serviços de extensão rural – porque estes se adaptam mais facilmente a diferentes realidades, condição encontrada porque as demandas dos agricultores são muito dinâmicas (DIESEL, 2012)¹⁰.

¹⁰ Isso também é apontado pelos críticos à burocracia (SOUZA, 2012).

Os documentos do Neuchâtel pavimentaram o caminho da discussão sobre a privatização dos serviços de extensão rural, aliada a defesa do pluralismo como meio de garantir participação e adequação do trabalho às diferentes realidades locais. Ou seja, foi a solução encontrada para “conciliar propósitos privatizantes com reivindicações relacionadas à intervenção do Estado diante das preocupações de ordem social e ambiental” (DIESEL, 2012, p. 45), porque a defesa radical e irrestrita da privatização perdeu força devido a seleção que serviços organizados nessa perspectiva apresentaram, pois

a privatização tende a vir acompanhada de uma restrição em termos do tipo de informação difundida (ênfase naquelas que constituem bens privados), nas temáticas (ênfase nas relacionadas às “commodities” lucrativas), nos tipos de agricultores (ênfase nos de melhores condições financeiras) e nas regiões (tendem a se estabelecer nas áreas mais ricas e com certa densidade populacional). Ressalta-se a limitação em termos da sua funcionalidade para operacionalização de políticas públicas para a agricultura (DIESEL et al, 2008, p. 1183).

Neste sentido, a base do pluralismo institucional é o reconhecimento da existência de uma heterogeneidade no meio rural – que leva à reivindicação de diferentes demandas – e de que os serviços privados tendem a não atuar em áreas deprimidas economicamente e em temas como combate à pobreza e a temática ambiental, porque dificultam o retorno financeiro.

Em face desse cenário retoma-se a necessidade de intervenção do Estado, mas que, nessa configuração não atua como executor do trabalho, mas como demandador da intervenção, orientador da política, coordenador e supervisor desse sistema pluralista, garantindo os interesses públicos¹¹ (DIESEL, 2012). Por tudo isso,

partimos do suposto de que o pluralismo institucional na extensão rural alcança significativa legitimidade política na medida em que remete a um consenso construído no âmbito da Iniciativa de Neuchâtel e, também, porque para ele converge a discussão sobre reforma institucional das organizações de extensão rural – que se realizava no âmbito do Banco Mundial desde o início da década de 90 (DIESEL, 2012, p. 38).

¹¹ Essa afirmação merece uma ponderação: quem garante que o Estado atue na defesa dos interesses públicos? A história, a brasileira especialmente, está repleta de casos em que o Estado atuou na defesa de interesses privados (a reforma agrária é um campo vasto de exemplos). Esse é mais um elemento que reforça a necessidade de participação da sociedade (com seus limites e problemas) na definição dos rumos da ação do Estado.

Acrescentaria à posição de Diesel (2012), que o sistema pluralista goza de legitimidade porque as organizações prestadoras de serviço defendem esse sistema.

3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O RURAL

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

Para que os municípios acessassem essa linha de financiamento deveriam criar (caso ainda não tivessem) Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e elaborar e aprovar, neste conselho, os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural. Colocar os CMDRs e PMDRs como prerrogativa para acesso a esta linha específica do PRONAF visava o envolvimento das comunidades rurais (ou pelo menos seus representantes) na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas.

Como bem lembram Schneider et al. (2009), essa exigência tem como raiz o intuito de estimular maior democratização e também maior eficiência no uso dos recursos públicos. Na opinião de Romano e Delgado

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

Apesar do objetivo dos PMDRs ser a organização de todas as ações voltadas para o desenvolvimento rural no município, eles só eram feitos visando o PRONAF Infra-Estrutura (ROMANO; DELGADO, 2002). Além disso, e discutindo com o tema da participação social, os autores identificaram que o poder político administrativo do prefeito e o poder técnico dos agentes de extensão rural foram os mais influentes na definição dos projetos a serem beneficiados e de que a participação dos agricultores

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

Rover e Mussoi (2011) não fazem uma análise especificamente sobre o rural, mas problematizam o processo de descentralização administrativa do estado de Santa Catarina através da constituição de Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs)¹². Em que pese os autores avaliarem tratar-se de uma experiência com potencial – devido à descentralização de recursos e poder para as regiões abrangidas por cada SDR –, a descentralização não representou uma plena reinvenção da relação Estado-Sociedade, pois não superou práticas políticas tradicionais e reproduz processos de oligarquização comuns na gestão pública brasileira, conforme apontam Romano e Delgado (2002)¹³.

Por outro lado, segundo Rover e Mussoi (2011), esse processo de descentralização também propiciou o surgimento de algumas experiências inovadoras, pois oportunizou a participação e intervenção nas políticas públicas a grupos sociais que historicamente não alcançavam esse protagonismo. Porém, em alguns locais, ocorreu uma reedição de práticas políticas tradicionais, do colonialismo, do favoritismo, reforçando o poder das elites locais, mas desta vez legitimadas por uma “ilusão de participação” (2011, p. 69).

Isso pode advir, como aponta Carniglia (2013), do fato de que a participação tem se tornado um ritual e vem se perdendo a preocupação com o que ela produz, com o processo efetivo de aprendizagem e mudança que, em sua opinião, são os objetivos da participação.

3.2 PARTICIPAÇÃO E PLURALISMO NA PNATER

A Extensão Rural, como política pública, é impulsionada no Brasil no ano de 1948¹⁴, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) de

¹² As SDRs constituem Conselhos de Desenvolvimento Regional (que por sua vez podem constituir Comitês Temáticos) e elaboram Planos de Desenvolvimento Regional. Uma estrutura bastante similar a do Pronaf Infraestrutura e os Planos de Desenvolvimento ou Recuperação dos Assentamentos no Programa de ATEs do RS.

¹³ Palmeira e Heredia (2010) dialogando sobre o processo de descentralização política lembram que em muitos lugares a política local é permeada de relações sociais de dominação, clientelismo e patrimonialismo e, por isso, o processo de descentralização pode acabar incrementando as desigualdades e não, necessariamente, diminuindo-as.

¹⁴ Muitos textos destacam que a criação da ACAR-MG foi o início da Extensão Rural no Brasil, no entanto, já em 1859 e 1860 foram criados quatro institutos (Institutos Imperiais de Agricultura da Bahia, Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro) voltados à pesquisa, ensino e difusão de informações,

Minas Gerais (MG), seguida pela criação de associações nos demais estados da Federação. As ACARs eram entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atuavam sob a coordenação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 1956, e que prestavam serviços de Extensão Rural (ER) e elaboravam projetos visando acesso a crédito junto a instituições financeiras¹⁵.

Na história da política oficial da Extensão Rural no Brasil, o período compreendido entre 1948 e o Golpe Militar em 1964, é caracterizado por Rodrigues (1997) como a fase do “humanismo assistencialista”, quando a ER teve como público alvo prioritário os agricultores mais pobres, realizando atividades relacionadas ao bem estar da família (de caráter genérico, sem atividades pré-definidas) e operando o Crédito Rural Supervisionado (CRS)¹⁶, que era destinado a investimentos na propriedade, sem a preocupação com a definição específica de linhas de produção.

O segundo período vai do Golpe Militar até o ano de 1984 e é caracterizado como a fase do “difusionismo produtivista”, marcado pela estreita relação da política de extensão com a modernização da agricultura, tendo como “carro chefe” o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)¹⁷, criado no ano de 1965, com o objetivo de ser o principal mecanismo estimulador e financiador da política de modernização da agricultura¹⁸ (RODRIGUES, 1997).

No início da década de 80, a crise econômica brasileira oriunda da elevação dos juros internacionais, do aumento da dívida externa e da crise da balança comercial afetou a destinação de recursos do Governo para a agricultura (principalmente os subsídios ao crédito agrícola). Este processo desencadeou um novo período na Extensão Rural caracterizado como o “Repensar da Extensão

que podem ser apontados como o embrião da Extensão Rural no Brasil. Mais informações sobre os primórdios da Extensão Rural brasileira (pré ACAR), ver Peixoto (2008).

¹⁵ Apesar de não serem organizações estatais, possuíam intrínseca relação com os governos, recebendo recursos financeiros e trabalhando segundo orientação do Estado.

¹⁶ A ideia do CRS foi inspirado nas iniciativas do Governo Americano de Roosevelt, que – através da Cooperative Extension Service e Farm Security Administration – implementou nos Estados Unidos o serviço de Extensão Rural.

¹⁷ De acordo com Rodrigues (1997) e Fonseca (1985), o SNCR substituiu o CRS pelo Crédito Rural Orientado (CRO), o que beneficiou majoritariamente aquele agricultor que possuía condições de responder ao novo modelo agrícola proposto.

¹⁸ A partir da criação de um ambiente favorável à institucionalização de uma estrutura verticalizada de Extensão Rural. Neste cenário foi criado o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) no ano de 1970, a EMBRAPA no ano de 1973 e a EMBRATER no ano de 1975. Em nível nacional, a EMBRATER substituiu a ABCAR e nos estados, as ACARs foram substituídas pelas Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERs).

Rural”, um período de intensas críticas ao modelo de extensão, essencialmente aos métodos difusionistas empregados (RODRIGUES, 1997).

O período seguinte, com início na década de 1990, foi marcado pelo fim do sistema de extensão rural coordenado e financiado pelo Governo Federal. A responsabilidade para a manutenção dos mesmos foi transferida para os estados da Federação, municípios, entidades privadas e associações de agricultores. Para além de um período de repensar crítico da extensão rural, este período pode ser caracterizado pela "desobrigação" do Estado em relação a política oficial de ER, tendo como consequência uma realidade muito distinta e diversificada em cada estado da federação e resultando em um pluralismo institucional na oferta e execução dos serviços de ER.

Essa mudança na configuração dos serviços de extensão rural – afastamento do Estado como executor – ocorreu em vários locais do mundo devido a desaceleração do crescimento econômico mundial durante a década de 1980, com uma consequente crise de arrecadação e um aumento dos déficits orçamentários em muitos países, o que levou à discussão de alternativas para a diminuição dos gastos públicos. Nesse cenário, a redução do intervencionismo estatal e do aparato público se apresentou como uma alternativa pragmática em nível internacional e também atingiu os serviços de extensão rural (RIVERA; CARY, 1998).

Alinhando-se a este cenário, as organizações de cooperação internacional que apoiavam serviços públicos nacionais passaram a reorientar suas políticas e a criticar as organizações públicas de extensão, apontando para sua atuação burocrática, impositiva, carente de maior vínculo e consideração com a pesquisa e com as condições locais, além de ser um sistema com resultado abaixo das expectativas, colocando em dúvida a legitimidade das organizações de extensão e motivando (ou dando argumentos) aos governos a realizarem reformas inspiradas no ideário neoliberal. Compreende-se que as medidas adotadas no Brasil estão inseridas nesse contexto de crise do sistema econômico capitalista e de implementação e afirmação do ideário neoliberal.

Assim, a década de 1980 marca o fim da fase de crescimento das organizações públicas de extensão rural e o início de reformas privatizantes neste sistema. No entanto, as organizações privadas típicas (que ofertam o serviço de assessoria técnica em troca de uma remuneração) tendem a ter atuação seletiva quanto ao tipo de serviço que tem interesse em ofertar (que dê retorno) e ao público

(que possa pagar). Dados esses limites, as posturas mais radicais em defesa da privatização perderam força, pois em muitos casos, onde a extensão rural foi privatizada ocorreu um aumento da pobreza e uma redução do desenvolvimento rural, forçando os governos a repensar seu papel (DIESEL et al., 2008).

No caso brasileiro, num primeiro momento os governos se motivaram pelas orientações do "Estado Mínimo" que preconizavam o repasse do financiamento e oferta dos serviços aos entes privados e, seguindo o movimento internacional, num segundo momento, há um reconhecimento sobre a necessidade da presença do Estado e o problema central passa a ser a identificação e definição das formas pelas quais o Estado pode melhor contribuir para potencializar a contribuição dos agentes privados, pois a retomada de um serviço estatal centralizado não estava colocada. Nesse cenário, o pluralismo institucional na extensão rural passa a ser uma terceira via, distinta da fase do Estado executor e da privatização dos serviços públicos (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015).

Se por um lado, a (re)criação da política pública de ER está no bojo de retomada do papel do Estado no desenvolvimento rural, por outro, é também fruto das manifestações dos movimentos sociais e sindicais no campo que na década de 1990 consolidaram o reconhecimento da agricultura familiar e obtiveram políticas públicas como o PRONAF. Esses movimentos também reivindicavam um serviço de extensão rural público para a agricultura familiar. Momento importante dessa luta foi a realização, em agosto de 1997, do "Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma nova extensão para a agricultura familiar" (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015).

Para Abramovay (1998), um dos consultores do Seminário, alguns pontos de discussão no evento foram de comum acordo: a) a missão de não mais voltar-se apenas para o "agro agrícola" e para as tarefas de natureza estritamente produtiva, mas também para a cidadania, para o desenvolvimento sustentável e para a participação social; b) o acesso ao conhecimento, ao mercado e à livre organização; c) o público prioritário: o agricultor familiar; e, d) o método que não pode ser concebido de maneira independente dos pontos apresentados para a nova missão proposta.

A partir desses pontos, Abramovay (1998) se contrapõe a extensão rural organizada em um sistema centralizado em que o Estado coordena, financia e executa o serviço, defendendo o Estado como coordenador e financiador e a

descentralização da execução, proporcionando e estimulando assim uma diversidade de organizações prestadoras de serviços técnicos. Essa posição não era consensual, mas as elaborações resultantes do evento foram consideradas como um dos pontos de partida para a elaboração das linhas e diretrizes da PNATER, quando prevaleceu o pluralismo institucional (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015).

Considerando essa conjuntura e o acúmulo crítico da ER crítica, aliado a mudança do Governo Federal, em 2002, foi colocado na esfera nacional um intenso debate acerca de uma nova proposta de assistência técnica tanto para a agricultura familiar quanto para os assentados, culminando na criação da PNATER no ano de 2003.

A PNATER incorpora um conjunto de elementos discutidos no período do “Repensar da ER” como o foco no desenvolvimento sustentável, na agroecologia, na valorização dos saberes e das culturas das comunidades tradicionais, nas metodologias participativas, entre outras. No entanto, não recoloca em debate a retomada de um serviço de ER centralizado pelo Estado, ao contrário, reconhece a pluralidade institucional no fornecimento dos serviços de ER.

Com relação a extensão rural para a reforma agrária, o reconhecimento do pluralismo institucional pela PNATER institucionalizou o que já se tinha como prática no INCRA, ou seja, a contratação de serviços de extensão para as áreas reformadas, como ocorreu com o Projeto Lumiar. O Lumiar foi criado para ofertar assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária com o objetivo de torná-los “unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção voltado para o mercado, integrado à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional” (INCRA, 1997, p. 4). Ou seja, buscava a consolidação produtiva dos assentamentos.

Sob o arcabouço da PNATER, e por pressão dos movimentos sociais, o INCRA criou um programa específico para os assentamentos de Reforma Agrária: O Programa de ATES¹⁹, assumido como um processo educativo continuado e sistêmico, no qual se exige uma ação mais complexa do que a assistência técnica

¹⁹ O termo ATES inclui o nome de Assessoria no lugar de Assistência para destacar a conotação de um serviço mais relacionado ao acompanhamento, a corresponsabilização e a construção de processos duradouros e contínuos de interação, baseados em relações horizontais e menos hierárquicas entre os atores. Da mesma forma, a inclusão das dimensões social e ambiental visa demarcar a visão mais holística do processo de intervenção social (para além das questões produtivas) que se esperava instaurar com o Programa de ATES para assentamentos.

tradicional, requerendo um maior envolvimento dos técnicos com os assentados e com a dinâmica regional e local (ZARNOTT et al., 2015).

O termo ATES inclui o nome de Assessoria no lugar de Assistência para destacar a conotação de um serviço mais relacionado ao acompanhamento, a corresponsabilização e a construção de processos duradouros e contínuos de interação, baseados em relações horizontais e menos hierárquicas entre os atores. Da mesma forma, a inclusão das dimensões social e ambiental visa demarcar a visão mais holística do processo de intervenção social (para além das questões produtivas) que se esperava instaurar com o Programa de ATES para assentamentos.

Segundo Neumann, Dalbianco e Zarnott (2015), a PNATER consolidou a passagem de um Estado executor das políticas de extensão rural, para um Estado fomentador de atores privados e públicos. A ATES seguiu essa orientação e, decorridos 10 anos, os autores avaliam que a execução dos serviços de ATER/ATES foi terceirizada num ambiente de pluralidade institucional e que a atuação dessa multiplicidade de atores é descoordenada resultando em realidades muito distintas nos diferentes territórios do país quanto à cobertura, configuração institucional e de orientação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural.

A necessidade do Estado de exercer um melhor provimento, coordenação, controle e avaliação dos serviços de extensão num ambiente de pluralismo institucional justifica a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). Essa leitura está colocada há alguns anos, tanto que a I Conferência Nacional de ATER, realizada em 2011, indicou a criação de um Sistema Nacional para articular os serviços de ATER (ZARNOTT et al., 2015).

No entanto, o conteúdo da Lei nº 12.897 (de 18 de dezembro de 2013) e do decreto presidencial nº 8.252 (de 26 de maio de 2014), que instituem a ANATER, reforçam a preocupação em relação a forma como os serviços serão ofertados e coordenados, principalmente no que se refere a falta de uma coordenação efetiva e de participação social, como será discutido mais à frente.

4 A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ATES DO RIO GRANDE DO SUL

Este capítulo tem como objetivo realizar um breve resumo sobre a forma de organização do Programa de ATES do RS, bem como buscar elementos que caracterizem os períodos da prestação dos serviços de extensão rural através de convênios e de contratos.

4.1 O PERÍODO ANTERIOR AOS CONTRATOS DE ATES

Segundo Neumann e Dalbianco (2012), o Estatuto da Terra, já em 1964, previa serviços públicos de apoio ao desenvolvimento agrícola. Dentre eles, a assistência técnica às futuras famílias assentadas.

Conforme Pimentel (2007), à época da criação do INCRA (em 1970) se preconizava uma assistência técnica com participação dos beneficiários em todas as etapas. No entanto, durante o regime militar a reforma agrária foi esquecida e a política de assistência técnica, para o conjunto da agricultura, foi orientada pelo modelo difusionista, que visava a “modernização da agricultura”. Sendo que para o difusionismo o agricultor não tem participação central no processo de extensão rural, pois é apenas um receptor de informação, conhecimentos e tecnologias oriundas dos centros de pesquisa e extensão.

A década de 1980 é considerada o período do “repensar da extensão rural” em virtude das reflexões e críticas construídas em relação ao papel desempenhado pela extensão rural nas décadas anteriores. Nesse período, concomitante com a reivindicação de participação social nas políticas públicas, torna-se mais forte no interior da extensão rural a defesa do conhecimento dos agricultores familiares e da necessidade de que eles sejam vistos e tratados como partícipes ativos do planejamento das ações que buscam o desenvolvimento rural.

De acordo com Neumann e Dalbianco (2012), a criação do MST, no início dos anos 1980, foi importante para a retomada das reivindicações por políticas públicas, dentre elas a assistência técnica e extensão rural. Com a multiplicação dos assentamentos, programas de extensão para famílias assentadas também ingressaram na pauta.

Entre 1985 e 1996, a EMATER/RS e o CETAP²⁰, “motivados por seu quadro funcional ou por iniciativa dos movimentos sociais, com financiamento próprio ou de entidades internacionais, foram as entidades de maior atuação nos assentamentos da reforma agrária no estado” (DALBIANCO; NEUMANN, 2012, p. 109).

Em 1985, em função da recusa da EMATER de trabalhar com os assentamentos, o CETAP assumiu a elaboração dos projetos de crédito do PROCERA (Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária) nos assentamentos do RS. Segundo avaliação da entidade, a elaboração dos projetos absorveu completamente a equipe técnica, inviabilizando outras discussões de cunho tecnológico e social no interior dos assentamentos²¹ (DALBIANCO; NEUMANN, 2012).

Em 1990, a EMATER, por demanda do Governo Federal, com o reflexo do debate do “repensar da extensão rural” e por iniciativa de alguns técnicos, assume a elaboração dos créditos do PROCERA.

O CETAP continuou trabalhando em alguns assentamentos. Entre os anos de 1991 e 1995, atuou nos assentamentos de Bagé e Sarandi (com mais algumas ações pontuais em Palmeira das Missões e Júlio de Castilhos), via um projeto de cooperação internacional com o *Centre International de Cooperation pour Le Développement Agricole* (CICDA).

Em âmbito nacional, nesse período começavam a se multiplicar os assentamentos de reforma agrária, mas que não contavam com um serviço regular de assistência técnica. Além disso, em 1990, o governo Collor extingue a EMBRATER e a manutenção dos serviços de assistência técnica e extensão rural ficam a cargo dos governos estaduais (principalmente), municipais e empresas privadas e organizações não governamentais (ONGs) que surgiram do processo de descentralização iniciado recentemente e que ganhou força com a Constituição de 1988.

Em que pese considerar a possibilidade de que a participação das famílias assentadas tenha aumentado em função do número de ONGs que atuavam nos

²⁰ ONG voltada para temas como: agricultura familiar, agricultura alternativa, ecologia, ação pedagógica da extensão rural. No período atuava graças a parcerias internacionais.

²¹ Esse fato tem sido recorrente até os dias atuais. Recentemente (2011, 2012, 2013) a ação do Programa de ATES nos assentamentos novos de São Gabriel e Sananduva, para citar apenas dois exemplos, tem sido pautada pela elaboração de projetos de crédito e, segundo relatos das equipes, em muitos casos os técnicos não têm conseguido realizar a discussão sobre o desenvolvimento dos assentamentos, restringindo-se a elaborar os projetos de acordo com os desejos apresentados pelas famílias.

assentamentos – a maioria defendendo a agricultura familiar, a agricultura alternativa e o conhecimento popular e tradicional (caso do CETAP no RS) –, esse pensamento é frágil e muito relativo, considerando que a oferta de assistência técnica caiu muito nesses anos porque muitos estados não conseguiram manter suas organizações funcionando e porque cada organização atuando no campo o fez com base em suas crenças e verdades, pois não havia uma orientação nacional.

Segundo Echenique (1998 apud NEUMANN; DALBIANCO, 2012), nesse período mais de 80% dos agricultores familiares e assentados não tinham acesso a qualquer tipo de assistência técnica. Especificamente no RS, onde o serviço foi mantido, pelo menos em alguns assentamentos as principais dificuldades enfrentadas e acentuadas após a extinção da EMBRATER foram a

falta de uma institucionalidade que garantisse financiamento público; a ausência de diretrizes nacionais que orientassem seu trabalho; a insuficiência de alternativas técnicas perante a realidade e às demandas dos assentados; bem como o distanciamento entre as unidades prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural e o Incra (DALBIANCO; NEUMANN, 2012, p. 110).

Esse quadro perdurou até 1997, ano em que o Governo Fernando Henrique Cardoso criou o Projeto LUMIAR. Fruto do acúmulo da pressão política do MST ao longo dos anos e catalisado pela repercussão negativa do massacre de Eldorado dos Carajás²², o governo cria o LUMIAR para dar assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária.

O objetivo do LUMIAR era “viabilizar os assentamentos, tornando-os unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção voltado para o mercado, integrado à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional” (INCRA, 1997, p. 4), ou seja, buscava a consolidação produtiva dos assentamentos.

Com relação ao seu desenho institucional, o LUMIAR foi a materialização da discussão sobre descentralização. Partindo da análise de que o INCRA não tinha capacidade operacional para atender o conjunto de demandas dos assentamentos, que os assentados precisavam de uma assistência técnica específica, especialmente para operar os programas de crédito, e que as empresas estaduais (EMATER e similares) ofereciam serviços inadequados ou não tinham capacidade

²² Chacina que matou 19 agricultores sem terra no município de Eldorado do Carajás/PA. O massacre aconteceu no dia 17 de abril de 1996.

instalada para executar os serviços (DIAS, 2004), foi estruturado o LUMIAR. Talvez fosse possível incluir no rol listado por Dias a pressão política do MST e outras organizações de famílias assentadas para que elas mesmas proovessem a assistência técnica, aumentando seu poder de controle e gestão dentro dos assentamentos.

Visando atender a essa leitura, o LUMIAR foi criado de forma que o Governo Federal provia o recurso financeiro e o trabalho era realizado por organizações locais (ONGs, cooperativas, etc), gerenciadas por cooperativas e associações das próprias famílias assentadas, o que, na opinião de Dias era uma inovação. Nas suas palavras:

O LUMIAR tanto inovava institucionalmente, quando propôs e colocou em prática, com todos os seus limites, um modelo descentralizado de cogestão dos serviços de ATER, quanto no momento em que fez uma leitura peculiar do discurso crítico sobre a missão, os objetivos e os métodos tradicionalmente utilizados pelas entidades públicas de Extensão Rural, aplicando-a ao seu modo de intervenção social (DIAS, 2004, p. 530).

Institui-se, assim, um programa de extensão rural baseado em uma premissa de gestão participativa e de coordenação compartilhada entre governo, prestadoras de serviços e assentados (suas organizações) (NEUMANN; DALBIANCO, 2012).

A forma de contratação dessas equipes técnicas ocorreu via convênios entre o governo e as entidades representativas das famílias, e o que acabou acontecendo foi que o governo se afastou do processo deixando que cooperativas/associações e prestadoras do serviço decidissem os caminhos do serviço.

Neumann e Dalbianco (2012) apresentam um conjunto de críticas realizadas por outros estudos em relação ao LUMIAR. O Projeto operou de 1997 até 2000. Para Guanziroli *et al.* (2003), a instabilidade institucional, a falta de experiência das equipes técnicas no trabalho de extensão rural e nos assentamentos, as denúncias de desvios de recursos públicos e o desvio de funções das equipes técnicas locais foram alguns dos fatores determinantes para o fim do LUMIAR.

A falta de participação do INCRA no processo, como já colocado, foi um dos limites apontados por Pereira (2004). Para o autor, o LUMIAR exigia uma estrutura complexa que o INCRA não tinha e que resultou em que a responsabilidade pelo que estava sendo executado fosse exclusivamente das prestadoras e das organizações dos assentados.

Ainda avaliando o Projeto LUMIAR, Guanzioli et al. (2003) apontam que, como o LUMIAR teve como foco central de ação a elaboração de projetos para liberação de crédito, de forma que sua ação foi pontual e descontínua, tipicamente uma ação extensionista de caráter clássico, contrariando o discurso dos movimentos sociais. Essa natureza de ação permite inferir que tipo de participação as famílias tiveram no processo.

Por outro lado, Ramos (2004) afirma que algumas Comissões Estaduais funcionaram como instâncias de validação de acordos firmados antecipadamente entre o INCRA e o MST.

Já Altafin e Molina (2000 apud NEUMANN; DALBIANCO, 2012) avaliaram o LUMIAR no Distrito Federal (DF) e diagnosticaram que as famílias assentadas desconheciam como se dava a operacionalização do LUMIAR e de que elas tinham papel importante no acompanhamento, avaliação das ações e gestão do Programa, o que fez com que em muitos casos a operacionalização do mesmo se desse sem o conhecimento e consentimento das famílias assentadas.

No RS, o LUMIAR teve como prestadora a COPTec – cooperativa de técnicos identificada com o MST –, fundada em 1996 para tal atuação. Em 2000, o projeto possuía 53 técnicos organizados em nove equipes, contratadas por quatro cooperativas de famílias assentadas, atendendo 4.261 famílias no RS (RAMOS, 2004).

Ramos (2004) discute a participação social no LUMIAR do RS e afirma que a contratação, através de cooperativas (e não de associações locais como orientava o LUMIAR²³) foi um fator limitante à participação direta das famílias porque as cooperativas estavam distantes das mesmas fazendo com que a participação direta fosse incipiente e não correspondente à concepção do Projeto.

Visando minimizar essa questão foram realizadas reuniões de avaliação do Projeto nos assentamentos com presença das equipes de supervisão, mas elas não tiveram abrangência e regularidade para se constituírem em uma “instância legítima de decisões, capaz de expressar a diversidade de opiniões dos assentados” (RAMOS, 2004, p. 89). Desta forma, a participação deu-se de forma indireta, através das cooperativas, estas sim, presentes na implantação e na gestão do LUMIAR-RS.

²³ Segundo Ramos (2004), os assentamentos do RS praticamente não possuíam associações de famílias, obrigando a contratação dos técnicos via cooperativas regionais de produção.

Ribeiro (2000) também fez uma avaliação do LUMIAR-RS e apontou como avanço o reconhecimento, por parte das famílias, da contribuição da assistência técnica para a construção da sustentabilidade e da autonomia dos assentamentos. Por outro lado, identificou que as famílias não encontravam respostas nos técnicos e que havia falhas no planejamento das ações causadas, principalmente, por desconsideração das especificidades regionais e locais dos assentamentos (DALBIANCO; NEUMANN, 2012). Percebe-se que avaliações são conflitantes, necessitando de maior investigação.

De 2000 a 2004 não houve um programa nacional de assistência técnica e extensão rural para assentamentos, e a oferta do serviço dependeu da ação de ONGs e organizações estaduais e/ou municipais. Esse foi o caso do RS onde durante o governo Olívio Dutra os assentamentos, porém, não todos, foram acompanhados por técnicos do Gabinete da Reforma Agrária (GRA) do governo estadual, pela EMATER-RS e pela COPTEC.

Em nível nacional, em 2000 foi criado o Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC). De âmbito federal, o Programa visava a consolidação de alguns assentamentos²⁴ (para tanto possibilitava a realização de investimentos complementares em infraestrutura social e técnica, fortalecimento da organização, capacitação das famílias e apoio para acesso ao crédito) e tinha suas ações orientadas pelo Plano de Consolidação de Assentamento²⁵ (PCA), que deveria ser elaborado com a participação das famílias assentadas.

Os assentamentos que integraram o Programa foram indicados pelas Superintendências Regionais do INCRA. Sua escolha levou em consideração a localização, o número de famílias assentadas, o potencial econômico do assentamento e que 90% das famílias tivessem acessado o Crédito Instalação. No RS, foram 11 assentamentos e o PAC Regional composto pela totalidade (54) dos assentamentos dos municípios de Candiota, Aceguá e Hulha Negra.

²⁴ Os assentamentos que integram o Programa são indicados pelas Superintendências Regionais do INCRA. A escolha dos assentamentos levou em consideração a localização, o número de famílias assentadas, que 90% deles tenham acessado o Crédito Instalação e o potencial econômico do assentamento. No RS foram 11 assentamentos e o PAC Regional composto pela totalidade (54) dos assentamentos dos municípios de Candiota, Ácegua e Hulha Negra.

²⁵ Ferramenta semelhante foi adotada em 2009-2010 no Programa de ATES com os Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) e Planos de Recuperação dos Assentamentos (PRAs). Análise sobre os PDAs e PRAs ver Dalbianco et al. (2010) e Diesel e Hass (2012).

Depois, em 2004, já com base nas orientações da PNATER, o INCRA instituiu o Programa de ATES, concebido como um processo educativo continuado, incorporando os aspectos produtivos, o ambiental e o social. Distinguiu-se, portanto, dos objetivos definidos pelo Projeto Lumiar²⁶. Seguindo as diretrizes da PNATER, a ATES passou a defender o desenvolvimento rural sustentável na busca pela qualidade de vida dos assentados.

No RS, o Programa de ATES começa a ser executado através de convênios com a EMATER e COPTec, reeditando o caráter descentralizado de implantação da política pública de ER, no qual é atribuído ao Estado o papel de fiscalização, coordenação e acompanhamento e às equipes técnicas e de articulação, o papel de execução (ZARNOTT et al., 2014).

Nesse período dos convênios existia uma única meta: prestar serviços de extensão rural de acordo com o estabelecido no Manual Operacional, publicado pela Norma de Execução nº 39 (INCRA, 2004). A comprovação dos serviços realizados era feita através de relatórios semestrais sobre a execução física e, principalmente, financeira. No entanto, não havia direcionamento, por parte do INCRA, das ações a serem realizadas. Durante esse período alguns PACs continuaram em execução. Além destes, o INCRA firmou convênios paralelos com a Embrapa (para transferência de tecnologia) e com a COPTec no Projeto Leite Sul (projeto específico para desenvolvimento da bacia leiteira).

O que caracteriza esse período, segundo Dalbianco e Neumann (2012), é que se realizava um atendimento seletivo (a algumas famílias e/ou alguns assentamentos mais demandantes ou mais próximos às organizações) e as ações não seguiam uma orientação única, baseando-se em leituras das demandas locais realizadas pelas entidades prestadoras do serviço.

Segundo Neumann, Dalbianco e Zarnott (2015) as ações eram estabelecidas pelas próprias prestadoras, em alguns casos em parceria com as entidades ligadas aos movimentos sociais ou organizações produtivas locais. Esta relação dependia basicamente do alinhamento ideológico da prestadora, do enraizamento local dos técnicos e do estágio de desenvolvimento dos assentamentos. A marca principal dos

²⁶ Segundo o projeto básico do LUMIAR, seu objetivo foi de “viabilizar os assentamentos tornando-os unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção voltado para o mercado, integrado à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional” (INCRA, 1997, p. 4).

convênios era a flexibilidade dada às prestadoras para o planejamento e execução de suas atividades, sem depender de aceite ou liberação do órgão gestor.

Entretanto, avaliações deste período apontam para o surgimento de um conjunto de problemas, dentre os quais, a ocorrência de um distanciamento entre o trabalho desenvolvido pelas prestadoras e as necessidades dos assentamentos, a falta de uma orientação comum por parte do INCRA para a execução dos serviços nos diferentes assentamentos, a dificuldade por parte da prestadora de envolver os beneficiários na cogestão do Programa e os atrasos no pagamento pelos serviços prestados (DALBIANCO; NEUMANN, 2012).

Para além desses aspectos, a carência de um sistema de controle das ações desenvolvidas pelas equipes técnicas e a preocupação jurídica sobre as ações desenvolvidas pelo INCRA tiveram grande peso na alteração da modalidade usada para a contratação dos serviços. Na busca da superação destas limitações, em 2008, a Superintendência do INCRA no RS passou a adotar a forma jurídica dos contratos na prestação dos serviços de assessoria técnica. Foi o primeiro estado a operacionalizar a extensão rural pela modalidade contrato²⁷, o que acabou se tornando norma nacional em 2010, quando foi promulgada a lei de ATER.

4.2 O PERÍODO DOS CONTRATOS DE ATES

A partir de 2009, o Programa de ATES do RS passou a ser executado na modalidade contrato, abrangendo a universalidade das famílias assentadas. Orientado pelo Manual Operacional de ATES (INCRA, 2008), ao longo do ano de 2008 foram construídas e operacionalizadas as Chamadas Públicas para seleção de prestadoras para a ATES RS. Nesse processo foram habilitadas três prestadoras: COPTec, para 08 Núcleos Operacionais (NOs²⁸), a EMATER-RS, para 09 NOs, e o CETAP para 01 NO, totalizando a contratação de 117 técnicos para atender a 9.894

²⁷ Cabe fazer uma referência que este formato jurídico foi fortemente influenciado pela lei de licitações 8.666, usado pelos Governos das diferentes esferas, para contratação de serviços gerais e obras, pouco adequada a realidade dos serviços de extensão rural que tem como pressuposto a mediação com pessoas e processos sociais.

²⁸ Núcleo Operacional é a unidade organizativa do Programa de ATES. Cada NO é atendido por uma equipe técnica. A definição da abrangência do NO levou em consideração o número de famílias (no mínimo 300 famílias para fosse composta uma equipe de técnicos – Santa Catarina possui um NO com apenas um técnico, que pode isso, atua sozinho – e no máximo mil para evitar também equipes muito grandes), o número de assentamentos e a distância entre os mesmos.

famílias, distribuídas em 285 assentamentos presentes em 83 municípios do estado (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Divisão dos NOs de ATES no estado do RS, características de cada Núcleo Operacional quanto a abrangência de famílias, municípios, Projetos de Assentamento (PAs) e prestadoras executoras dos trabalhos.

Núcleo Operacional	Municípios	Assentamentos	Famílias	Prestadora
Júlio de Castilhos	8	17	611	EMATER
Tupanciretã	1	17	642	COPTec
Jóia	1	8	651	EMATER
Sarandi	8	12	369	EMATER
Palmeira das Missões	8	13	352	EMATER
Vacaria	10	12	350	CETAP
Nova Santa Rita	6	9	391	COPTec
Eldorado do Sul	8	15	525	COPTec
Santana do Livramento	1	25	789	COPTec
Fronteira Oeste	6	8	406	EMATER
Candiota	2	29	765	COPTec
Hulha Negra	2	24	827	EMATER
Canguçu	2	22	660	EMATER
Pinheiro Machado	2	11	373	COPTec
Piratini	3	16	493	EMATER
Herval	4	16	578	EMATER
São Luiz Gonzaga	5	15	402	COPTec
São Miguel das Missões	6	16	710	COPTec
	83	285	9.894	

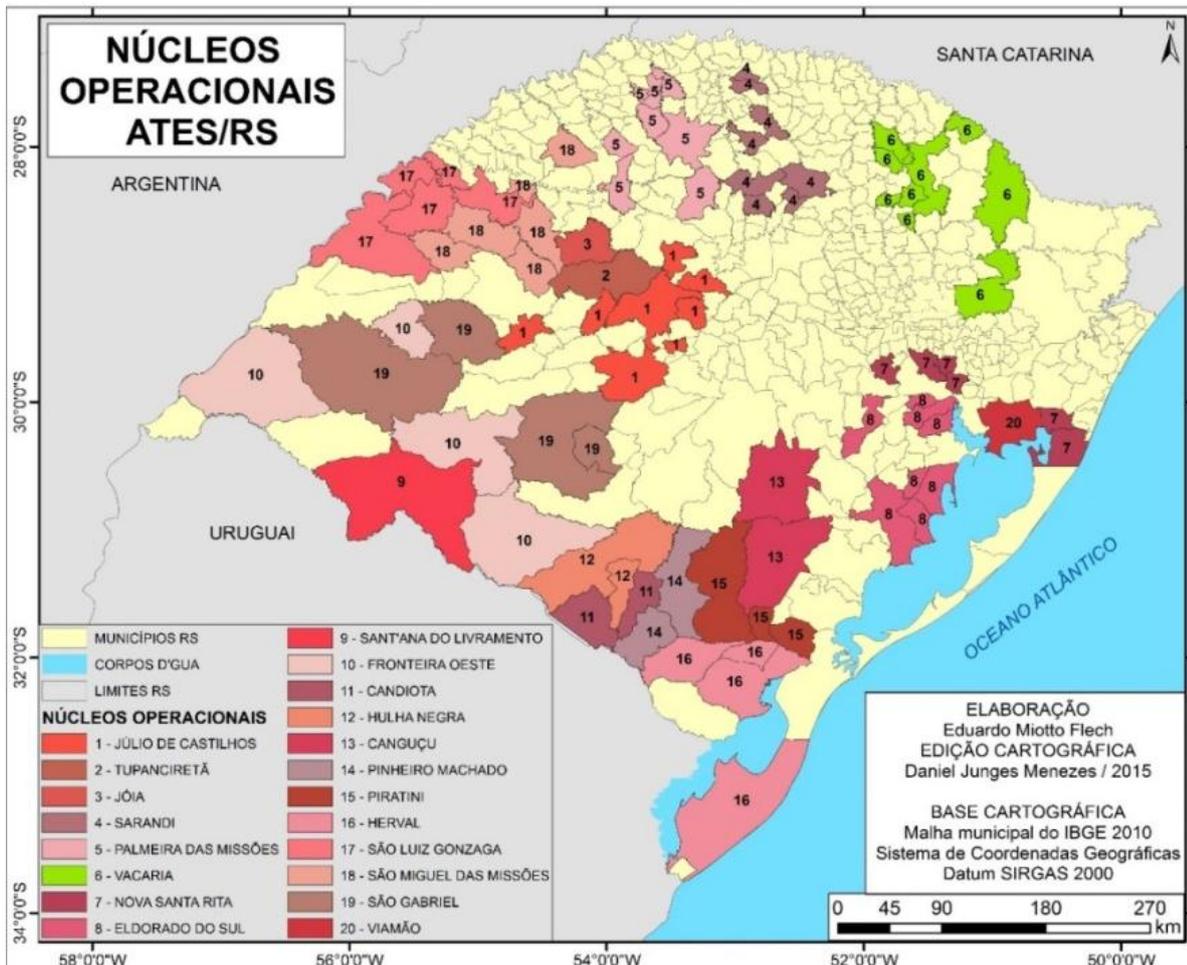
Fonte: ZARNOTT et al. (2011).

Mais tarde, foi formado o NO São Gabriel e o NO Viamão (ambos assessorados pela COPTec, que venceu as chamadas públicas), que ampliaram o Programa de ATES a 306 assentamentos e quase 11 mil famílias, distribuídas como em 20 Nos, como ilustra a Figura 03, a seguir.

Sintetizando os períodos do Programa de ATES via contratos (pós 2009), Diesel e Neumann (2012) apontam três períodos: O primeiro, quando a ATES atuou em temas predeterminados e iniciou espaços de diálogo com as famílias assentadas – caso dos PDA/PRAs que foram pensados como espaços de diálogo. Os mesmos autores afirmam que, em que pese os PDA/PRAs tenham sido pensados como um importante espaço de diálogo, como “uma iniciativa que poderia ser o embrião de processos de diálogo orientados à formulação de um projeto de desenvolvimento

endógeno, foi proposta num ambiente e de tal forma que prejudicava sua legitimidade, e tal fato pode ter limitado seu potencial” (DIESEL; NEUMANN, 2012, p. 336).

Figura 03 – Mapa da divisão dos Núcleos Operacionais onde são prestados os serviços de ATES no Rio Grande do Sul.



Fonte: PROGRAMA DE ATES (2015).

O segundo período corresponde a fase de execução de ações educativas em temas de interesse dos assentamentos, visando adequar a ação da equipe às distintas realidades dos assentamentos. Na avaliação de Diesel e Neumann, “as equipes tiveram dificuldade em articular as ações em torno de uma proposta específica de desenvolvimento para cada assentamento” (2012, p. 337), resultando que as ações foram definidas, majoritariamente, pelas equipes técnicas.

O terceiro período é identificado com a ação educativa orientada por projetos de desenvolvimento (com base nos PDA/PRA's e em documentos de planejamento anual construídos em conjunto com os assentamentos), documentos base e processo de construção com as famílias que permitem e resultam na elaboração de uma proposta contratual para cada assentamentos do estado.

Em relação à participação social, o Manual Operacional prevê a participação das famílias assentadas na definição dos rumos do Programa de ATES como um elemento fundamental. As primeiras referências à participação social constam do processo metodológico empregado na execução dos trabalhos da ATES, definido como uma metodologia com objetivo educativo, que valoriza o conhecimento local e

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

Um dos instrumentos previstos no Manual Operacional, para dar voz aos assentados, é a elaboração do PDA ou do PRA²⁹, que “deverá ser elaborado com a participação dos beneficiários e lideranças locais, assessorados pelas equipes de ATES” (INCRA, 2008, p. 50) e que servirá de base para o planejamento e para futuras avaliações sobre o assentamento, sobre o trabalho da ATES e sobre as intervenções governamentais nos assentamentos.

No RS, os PDAs/PRA's foram construídos no período 2009-2010. O produto final foi bastante variado, pois foram utilizadas metodologias variadas (cada prestadora afirmou experiência com diagnósticos e planos participativos), em realidades (organizativas) bastante diversas.

A participação das famílias como parte do processo de gestão do programa aparece quando são apresentados os princípios do Programa

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

²⁹ O PDA é “a principal ferramenta de planejamento dos Projetos de Assentamento voltada diretamente para o seu desenvolvimento sustentável” (INCRA, 2008, p. 50), é construído em assentamentos criados pós 2003. O PRA é uma releitura e adequação do PDA e é construído em assentamentos criados antes de 2003.

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

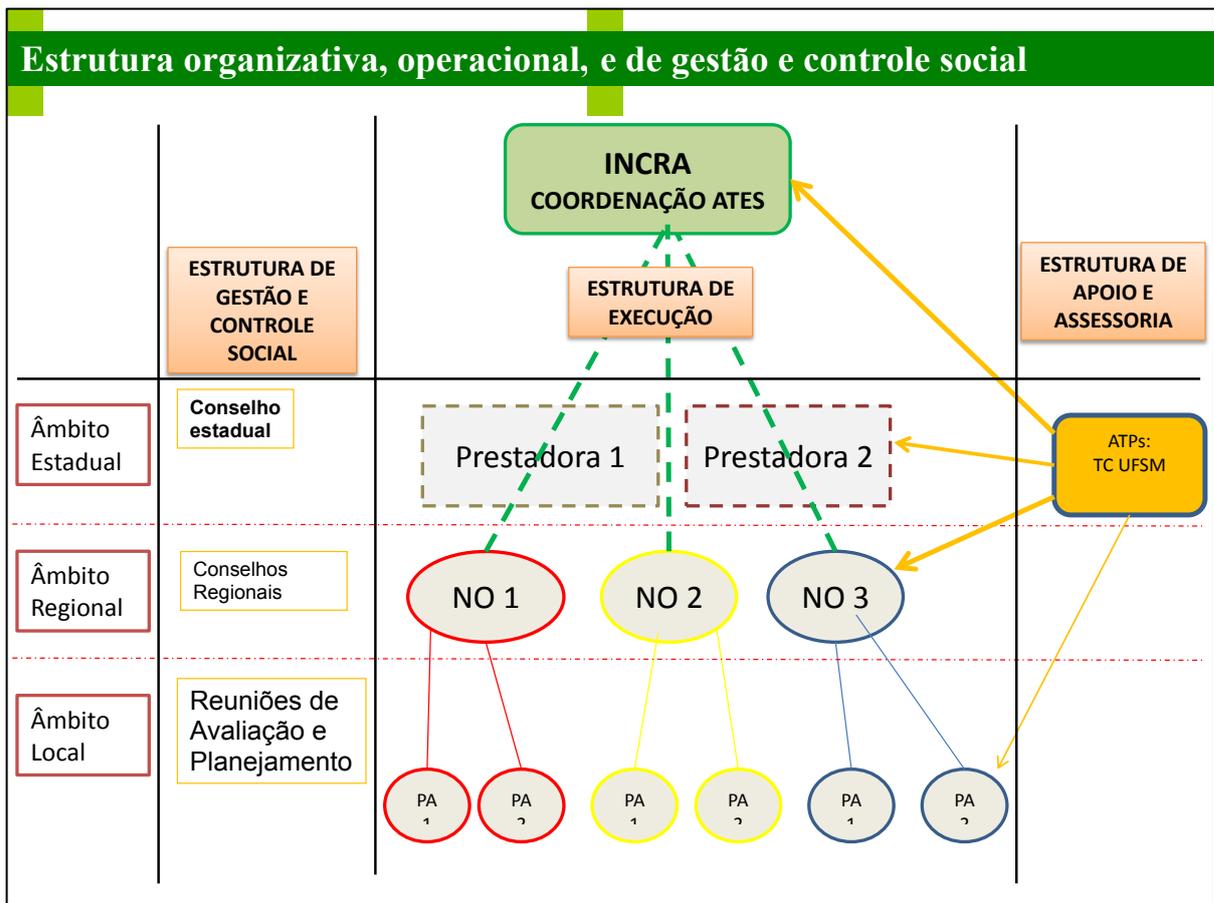
Quanto à forma de operacionalizar o Programa para que essa desejada gestão democrática e compartilhada ocorra, estão previstas duas instâncias: o Fórum Nacional de ATES e o Fórum Estadual de ATES. Ambos possuem características e funções semelhantes, dentre elas seu caráter consultivo e formação paritária. Segundo o Manual de ATES, o Fórum Estadual de ATES objetiva “intensificar o diálogo e a interação entre o público beneficiário e o INCRA, de modo a contribuir no processo de análise, formulação e avaliação da política nacional de ATES” (INCRA, 2008, p. 33).

O Programa de ATES do RS construiu espaços próprios de participação social em três níveis como mostra a Figura 04, sendo estes: O Conselho Estadual de ATES, atualmente composto pelo INCRA, DDA, UFSM, EMBRAPA, COPTec, EMATER, CETAP e COCEARGS; Os Conselhos Regionais de ATES (com participação similar ao Conselho Estadual mais organizações locais e representantes dos assentamentos); e, Reuniões de avaliação e planejamento nos assentamentos.

Alguns elementos são percebidos imediatamente. Por exemplo, o fato de que a representação das famílias assentadas no Conselho Estadual de ATES é absolutamente minoritária, sendo a maioria do Conselho composta pelas entidades executoras do serviço de ATES. Em relação aos Conselhos Regionais de ATES, esse espaço carece de autoridade e autonomia nas discussões, haja vista que a definição em relação à maioria das políticas destinadas aos assentamentos se dá em outros fóruns (ATPs, 2013).

As reuniões de avaliação e planejamento nos assentamentos são um espaço privilegiado de participação das famílias, no entanto, tem sido um espaço bastante desprestigiado por outras organizações, pois participam da reunião os técnicos da ATES e os assentados, sendo rara a participação das organizações que participam do Conselho Regional e ou Estadual de ATES (ATPs, 2013).

Figura 04 – Estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social do Programa de ATES/RS.



Fonte: Adaptado de Zarnott et al. (2015).

O Conselho Estadual é composto pelo INCRA, prestadoras de ATES (EMATER, CETAP e COPTec), organização dos assentados (na figura da COCEARGS), DDA/SDR do Governo do Estado, Confie (parceria firmada através de Termo de Execução Descentralizada entre o INCRA e a Embrapa com o propósito de realizar capacitações de assentados e técnicos) e ATP's (através de Termo de Cooperação entre INCRA e UFSM). Nele são discutidas as diretrizes gerais do Programa de ATES e definidas a organização das metas, principalmente as metas estaduais que serão implementadas em todos os Núcleos Operacionais.

A segunda instância é composta pelos Conselhos Regionais que são realizados em cada NO, duas vezes ao ano. O objetivo deste espaço é discutir as especificidades do NO, planejar e avaliar o conjunto das ações e das estratégias que são executadas no trabalho de ATES em cada assentamento do NO. Do Conselho

Regional participam o INCRA, Governo do Estado, ATP, Embrapa, Equipe de ATES, e em maioria, representantes dos assentamentos (conforme o número de famílias e seguindo composição de gênero). Além disso, quando demandado pelas famílias, participam organizações locais e o poder público local com vistas a resolver e esclarecer os problemas existentes em âmbito local/regional.

Em nível local, ocorrem reuniões de avaliação e planejamento em cada assentamento, no intuito de avaliar as atividades e os resultados do trabalho no decorrer do ano, bem como planejar as atividades para o ano seguinte. Nas reuniões de avaliação e planejamento busca-se a participação da totalidade dos assentados. Além disso, entre as famílias de cada assentamento são escolhidos os representantes do assentamento – denominados de Conselheiros – para o Conselho Regional, tendo sua participação no espaço subsidiada pelo INCRA, com o objetivo de minimizar a perda do período de trabalho no lote em virtude da representação do assentamento no Conselho Regional.

Além da estrutura de gestão e controle social e da estrutura de execução já apresentados, existe uma estrutura de apoio geral ao Programa de ATES e de apoio específico aos NO's. Essa estrutura de apoio se dá através das parcerias entre o INCRA e UFSM e entre o INCRA e a Embrapa.

O Projeto Assessores Técnicos Pedagógicos (ATPs), antes Projeto Articuladores, tem o papel de assessorar as equipes técnicas das diferentes prestadoras, com o objetivo de garantir um padrão de qualidade similar dos serviços em todos os NOs. O trabalho da equipe de ATPs se desenvolve basicamente em três grandes eixos: o assessoramento sistemático aos NOS (assessoria às equipes, visando garantir um padrão similar de qualidade)³⁰, o assessoramento ao Programa Estadual (apontando os avanços e limites da operacionalização do Programa, formulando instrumentos para qualificar a execução dos contratos e subsidiando as discussões sobre a qualificação da ATES), e o assessoramento ao INCRA (para construir as orientações de execução das ações, bem como os instrumentos de monitoramento e avaliação).

³⁰ A equipe atua em rede, onde cada ATP é responsável por um território e uma temática especial (Social, Ambiental, Agroecologia, Políticas Públicas, Participação social, Análise econômica de propriedades, Sistemas de gestão, metodologias de extensão), a partir das quais o responsável por cada temática elabora referências e dá suporte ao conjunto da equipe para sua atuação junto aos NOs.

Um dos grandes desafios do Programa de ATES no período em que começou a vigência contratual tem sido a definição do conteúdo dos contratos, das metas. Em 2009, inicia-se com um contrato igual para todos os assentamentos, o que foi sendo modificado ao longo do tempo através da elaboração dos PDAs/PRAs e das atividades de planejamento junto às comunidades de assentamentos.

A definição das metas, a partir das demandas locais, representou um avanço significativo, no entanto, por vezes, conflitou com interesses da legislação (como as leis ambientais), que são mais amplos. Assim, tornou-se um desafio conceber um processo e um espaço de negociação entre as necessidades locais (materializadas nas metas regionais) e as necessidades mais gerais da sociedade (materializadas nas metas estaduais), o que foi alcançado no Conselho Estadual de ATES. Neste sentido, atualmente, técnicos e assentados consideram a legitimidade destes interesses gerais, e reconhecem que o mediador deste interesse é o Conselho Estadual de ATES (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015).

Ainda segundo esses autores, em relação às metas, permanece o desafio de superar a compreensão da meta como ação, pois no caso da ATES e também das chamadas públicas de ATER em geral, operou-se uma transformação bem particular, muito problemática e perigosa para a extensão rural: a transformação das ações "meio" (reuniões, visitas oficinas, etc.) em resultados finais (em finalidade). Não se pode confundir uma meta com as atividades necessárias para alcançá-la, pois ela corresponde a um objetivo temporal, espacial e quantitativamente dimensionado, portanto, um objetivo para o qual se estabeleceu um sujeito da ação, se quantificou o objetivo e se determinou um prazo.

Esta incompreensão tende a produzir, na ação extensionista, situações que, muitas vezes, são distantes das reais necessidades das famílias assentadas. Além disso, ao transformar a ação em "fim", corre-se o risco de criar uma "cultura" da realização das atividades por elas mesmas, ou seja, de se encerrar o processo na atividade realizada.

Esta cultura de transformar os métodos em finalidade foi uma das marcas registradas do difusionismo Rogeriano, período em que os técnicos eram, inclusive, avaliados/promovidos pelo número de atividades realizadas. Esta cultura do "fazer por fazer" é rapidamente percebida pelos assentados que logo entendem que o técnico está em seu lote porque necessita de sua assinatura para comprovar a realização da "meta".

Porém, percebe-se que a contratação de atividades em detrimento de produtos é defendido tanto pelo INCRA quanto pelos técnicos, pois ao invés de avaliar-se o resultado produzido pelo trabalho é verificada apenas a execução das atividades – metas - contratadas.

Segundo Neumann, Dalbianco e Zarnott (2015) graças ao entendimento de que é necessária a mudança da natureza das metas, encontra-se em curso um processo gradual de incorporação de metas-produtos, o que vem exigindo também outro aparato de planejamento, verificação e avaliação dos processos/produtos contratados, pois são necessários procedimentos e instrumentos para a avaliação do alcance de resultados. Um exemplo no primeiro ano de contrato foi a elaboração dos PDAs e PRAs. Atualmente tem-se a sistematização de experiências agroecológicas, a implantação de quintais sustentáveis e a elaboração de planos de intervenção nas unidades da RUOP. A expansão para o conjunto das ações, ainda é um desafio.

Visando consolidar esse processo o Programa de ATES constituiu o Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES (SIGRA) e a Rede de Unidades de Observação Pedagógica (RUOP), como instrumentos que podem contribuir significativamente para o processo de planejamento e de monitoramento/avaliação, pois permitem identificar, com maior clareza, os pontos centrais e prioritários da intervenção da ATES, bem como apontar se os produtos/processos estão sendo alcançados. Além dessas inovações metodológicas, cabe destacar também o processo de sistematização de experiências agroecológicas, que além de formação exemplifica as metas-produtos que tem sido propostas e os espaços de formação dos técnicos que discutem esses temas e estabelecem orientações sobre o trabalho a ser realizado.

O SIGRA foi criado como demanda do CE ATES, que avaliou que a ATES precisava, para o processo de planejamento, de um sistema de gerenciamento das informações, com capacidade de retratar de maneira precisa a dinâmica e a realidade das famílias assentadas e seus lotes. É um sistema informatizado, alimentado anualmente com informações coletadas/fornecidas pelas equipes técnicas junto às famílias sobre os campos produtivo, social e ambiental, possibilitando a confecção de relatórios/tabulações instantâneas sobre quem são (idade, sexo, escolaridade, doenças, etc.), como vivem (moradia, saneamento, etc.), como são os lotes (distância da sede do município, estrada de acesso, acesso a

água, etc.), o que produzem (culturas, criações e processamento, produção para autoconsumo e comercialização) e como produzem (máquinas, instalações, manejos, etc.) todas as famílias assentadas do RS atendidas pela ATES.

Complementarmente ao banco de dados do SIGRA, o CE aponta a necessidade de informações sobre a renda das famílias assentadas. Devido a impossibilidade de realizar o levantamento econômico da totalidade das famílias assentadas é construída a Rede de Unidades de Observação Pedagógica (RUOP), com o objetivo de fornecer informações sobre a renda obtida pelas famílias assentadas e produzir referências técnicas e econômicas para o universo das equipes técnicas, além de ser uma ferramenta pedagógica para a ação local dos técnicos.

Segundo Bellé et al. (2016), a RUOP orienta-se teoricamente pela Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários (ADSA), mas também tem referências na Pesquisa-Desenvolvimento, nas Redes de Referência e nas Metodologias Participativas. Segundo os autores, o trabalho com a RUOP vem demonstrando resultados, quais sejam: envolvimento e reflexão entre as famílias assentadas que estão participando da RUOP; por definição do Programa as famílias que compõe a RUOP recebem um pequeno auxílio financeiro para, após análise e avaliação conjunta, realizar intervenções no seu sistema produtivo³¹; a geração de referências técnicas e econômicas sobre os sistemas produtivos.

O recurso financeiro também busca ser uma retribuição à família assentada pela disponibilidade em fornecer os dados produtivos e econômicos da sua unidade de produção, contribuindo para o estudo e geração de referências técnicas produtivas para o programa de ATES, além de, disponibilizar o seu lote para a realização de visitas e dias de campo para outros agricultores.

A Sistematização de Experiências Agroecológicas visa capacitar os técnicos para a reflexão de suas experiências vividas e promover espaços de aprendizagem, de troca de conhecimento e de divulgação das experiências e ações do campo vinculadas a agroecologia desenvolvidas nos assentamentos. Foram sistematizadas pelas equipes 20 experiências em 2013, 20 em 2014, 20 em 2015 e mais 20 serão

³¹ Também busca ser uma retribuição à família assentada pela disponibilidade em fornecer os dados produtivos e econômicos da sua unidade de produção, contribuindo para o estudo e geração de referências técnicas produtivas para o programa de ATES, além de disponibilizar o seu lote para a realização de visitas e dias de campo para outros agricultores.

sistematizadas e posteriormente divulgadas, perfazendo 80 experiências agroecológicas sistematizadas no âmbito da ATES RS.

Por fim, é importante uma referência aos espaços comuns de formação dos técnicos (dois encontros estaduais e um encontro regional), cuja pauta é definida no CE e são construídos visando que as equipes trabalhem com os mesmos princípios e com um padrão de qualidade similar nos assentamentos das diferentes regiões do estado.

Esse capítulo, finalizado com esses exemplos, buscou mostrar um pouco da história e como está organizado e estruturado o Programa de ATES do RS no momento.

5 O PERCURSO METODOLÓGICO

“saber” com o outro significa que a pesquisa científica não deve ser pensada e colocada em prática como um momento único ou isolado, em nome e a serviço de qualquer interesse de adquirir poder por meio da ciência [...] Ao contrário, deve ser vivida como um momento de fluxo progressivo de construção e de aperfeiçoamento de dimensões da conectividade, entre as múltiplas e complexas esferas de realização da compreensão humana, levada a efeito por meio da ciência.
(BRANDÃO, 2003, p. 17).

Concordo com a perspectiva de que a pesquisa se apresenta como “uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados” (MINAYO, 1993, p. 23), configurando-se, assim, como um processo inacabado e permanente de interação prático-teórica.

Ademais, trata-se de compreender que o espaço de delimitação e interação entre pesquisador e o objeto de pesquisa, quando regido sob outros preceitos, distintos aos postulados “positivistas, funcionalistas e, quer dizer, cartesianos” (FALS BORDA, 2006, p. 71) – que coloca sujeitos como objetos – passa a conceber a existência de uma dimensão formativa nos processos de investigação, que confluem na formação de conhecimento. Por conseguinte, de acordo com Streck, (2006, p. 266) a pesquisa pode pactuar com um amplo “movimento do saber”.

Assim, a pesquisa é concebida enquanto

repertório múltiplo e diferenciado de experiências de criação coletiva de conhecimentos destinados a superar a oposição sujeito/objeto no interior de processos que geram saberes e na sequência das ações que aspiram gerar transformações a partir também desses conhecimentos (BRANDÃO e STRECK, 2006, p. 12).

No âmbito acadêmico e popular há grande diversidade de termos que reportam a tais tipos de pesquisas pautadas pelo diálogo, pela reflexividade e ancoradas em um marco “alternativo”, que “entrelaça atores-autores” (BRANDÃO; STRECK, 2006, p. 13). Na tradição latinoamericana essa multiplicidade se expressa por

palavras como: *levantamento vocabular, pesquisa temática, pesquisa ativa, autodiagnóstico, pesquisa na ação, pesquisa-ação, pesquisa participante, investigação-ação-participativa, pesquisa popular, pesquisa militante* traduziam no passado e traduzem ainda hoje opções ora diferentes, ora convergentes, ora desiguais ou mesmo divergentes. Essa pluralidade de nomes revela uma polissemia de novos ou renovados fundamentos ou

fragmentos (não raro, mais fragmentos do que fundamentos) de uma epistemologia crítica diante do modelo que, de maneira bem geral, é cunhada como “neopositivista” (BRANDÃO, 2003, p. 34; grifo do autor).

Essa ampla gama de vocábulos que ora aproximam-se ou compartilham, ora distanciam-se ou opõem-se em termos de definições, diretrizes e concepções, converte a eleição ou a decisão de empregá-los como sinônimo em uma grande armadilha, especialmente se não ousamos explicitar os princípios que nos conduzem. Neste sentido, cabe afirmar que concebemos a pesquisa integrada ao fluxo de ação que atende às demandas reais de certos grupos e que por isso requer dinamismo e mutação na relação pesquisador/objeto.

Haguett (1999) ao estudar o tema das críticas e das alternativas apresentadas aos métodos de pesquisas tradicionais, no âmbito das metodologias qualitativas na pesquisa sociológica, abordou o estilo participativo de pesquisa e planejamento, reservando o emprego do termo *pesquisa-ação* para descrever as experiências europeias e a expressão *pesquisa-participante* para referir-se às práticas circunscritas na América Latina.

Segundo Thiollent (2011) apesar dos grandes esforços empreendidos não há unanimidade a respeito do que define e distingue ‘pesquisa-ação’ e ‘pesquisa participante’. Gajardo (1983), Brandão (2003), Gabarrón e Landa (2006), Streck (2006), empenharam-se em descrever os princípios que regem a pesquisa participante. Dentre os traços constituintes tem-se a participação; a ação transformadora; a realidade como ponto de partida e o método indissociado do processo de investigação, sendo recorrente a identificação de dois aspectos: o deslocamento da relação de sujeito-objeto para sujeito-sujeito e o caráter formativo da pesquisa que envolve a produção e intercâmbio de conhecimento. A posição assumida por Thiollent é a de que

toda pesquisa-ação é de tipo participativo: a participação das pessoas implicados nos problemas investigados é absolutamente necessária. No entanto, tudo o que é chamado de pesquisa participante não é pesquisa-ação. Isso porque pesquisa participante é, em alguns casos, um tipo de pesquisa baseado numa metodologia de observação participante na qual os pesquisadores estabelecem relações comunicativas com pessoas ou grupos da situação investigada com o intuito de serem melhor aceitos. Nesse caso, a participação é sobretudo participação dos pesquisadores e consiste em aparente identificação com os valores e os comportamentos que são necessários para a sua aceitação pelo grupo considerado (THIOLLENT, 2011, p. 21).

O que o autor evidencia é que toda pesquisa-ação é uma pesquisa participante, mas nem toda pesquisa participante é pesquisa-ação, considerando que em diversos casos lança-se mão da observação participante como estratégia metodológica que viabiliza a aproximação do pesquisador com pessoas ou grupos de interesse à pesquisa, com o propósito exclusivo de que este seja melhor aceito.

Para Thiollent (2011, p. 20)

pesquisa-ação é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

Para o autor, o grande diferencial centra-se no fato de que “com a pesquisa-ação os pesquisadores pretendem desempenhar um papel ativo na própria realidade dos fatos observados” (THIOLLENT, 2011, p. 22), agindo no equacionamento dos problemas encontrados, bem como no acompanhamento e na avaliação das ações desencadeadas em função dos problemas.

Em contraponto, Haguett (1999) assevera ter conhecimento de muitas experiências de pesquisa participante que contém o componente “ação”, o que, em certa medida fragiliza um pouco a noção de Michel Thiollent de que a pesquisa-ação não é apenas uma pesquisa participante, mas um tipo de pesquisa centrada na ação, sombreando novamente os dois conceitos.

De nossa parte, ao adotarmos a ideia guia da pesquisa-ação, assumimos que ela não se restringe a ação ou a participação, mas aporta também à geração de conhecimentos, ao acúmulo de experiências, à constituição de espaços de diálogo e à busca por soluções.

Com base nos objetivos propostos pela pesquisa, pode-se classificá-la, conforme Gil (2010), como descritiva e explicativa. Segundo Gray (2012, p. 36, grifo do autor), “os estudos descritivos buscam ‘desenhar um quadro’ de uma situação, pessoa ou evento, ou mostrar como as coisas estão relacionadas entre si”. Assim, classifica-se esse estudo como descritivo por buscar descrever o processo constitutivo do Programa de ATES, em especial, o que se refere aos processos participativos que têm lugar em seu interior.

Além disso, é um estudo explicativo, pois objetivou, além de descrever os fenômenos observados, identificar e explicar suas causas. Como afirma Gray (2012, p. 36, grifo do autor)

Um estudo explicativo se dispõe a explicar e a examinar informações descritivas. Portanto, embora os estudos descritivos possam fazer perguntas do “o que”, os estudos explicativos procuram responder a pergunta “por que” e “como”. Essa distinção entre pesquisa descritiva e explicativa se aplica igualmente à pesquisa quantitativa e à qualitativa.

Nessa pesquisa amparamo-nos em uma abordagem mista/multimétodo caracterizada pela associação de métodos e técnicas para obter resultados e atender aos objetivos propostos.

Todavia, cabe mencionar que na condução desta pesquisa foi dedicada maior ênfase na perspectiva qualitativa, pois em virtude de “[...] seu caráter exemplar e fugaz, vários fenômenos sociais resistem à mensuração” (POUPART, 2010, p. 130), necessitando de métodos qualitativos capazes “de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas” (MINAYO, 1993, p. 10).

Os métodos qualitativos adotados foram observação ação e observação participante, a análise documental e a realização de entrevistas. De acordo com segundo Bodgan e Biklen (1994, p. 53), a observação é uma técnica que possui abrangência diversa, que pode cumprir tanto o objetivo de “olhar e ver o que se passa”, quanto o de realizar um “estudo rigoroso e sistemático de comportamentos e situações”. No caso desta pesquisa o papel observador esteve centrado no registro e na posterior interpretação, visto que em muitas situações encontrava-se imbricado nelas.

De acordo com Bell (1997) a observação pode ser estruturada ou não-estruturada. Para essa pesquisa utilizou-se a observação estruturada, com roteiros e categorias-guia a fim de guiar o olhar do pesquisador nas visitas de intercâmbio as superintendências do INCRA.

Além disso, é importante ter em conta uma dupla dimensão da observação, a descritiva e a reflexiva. Segundo Bogdan e Biklen, (1994), a descrição deve considerar os sujeitos, os lugares, as ações, os eventos e a descrição dos diálogos e comportamentos diante da presença do observador. Já a reflexão sobre os registros

diz respeito às observações particulares do observador, levando em conta os temas, os métodos, às indagações, opiniões e expectativas percebidas.

A observação na pesquisa foi realizada no conjunto do Programa de ATES, especialmente as reuniões dos Conselhos Estadual e Regionais de ATES, mas também as reuniões nos assentamentos, com o INCRA, com as prestadoras de ATES, da equipe de Articuladores e, posteriormente, da equipe de ATPs, nos encontros de técnicos e todas as demais ações desenvolvidas desde 2009 até o presente momento enquanto assessor do Programa de ATES pelos projetos Articuladores de ATES e ATPs. Soma-se a isso a experiência de intercâmbio com os Programas de ATES das SRs do INCRA de Santa Catarina, Paraná, Recife e Petrolina.

Em relação à análise documental, Bardin (1996, p. 45) afirma que ela é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Em grande medida, essa técnica objetiva decodificar os conteúdos utilizando procedimentos que permitam ao observador/pesquisador maior alcance às informações pertinentes aos objetivos da pesquisa.

A análise documental é uma técnica que permite realizar alguns tipos de reconstrução, destacando o documento como “uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais”, que pretende “acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”, pois “favorece a observação do processo de maturação ou de evolução dos grupos, conceitos, práticas, etc.” (CELLARD, 2010, p. 295).

A análise documental auxilia na promoção do distanciamento entre o pesquisador e os dados, pois, segundo Cellard (2010, p. 295), “[...] o documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina” e, por conseguinte, há pouca oportunidade de interferência ou distorção, um fator relevante considerando que o pesquisador é também um agente sobre o problema de pesquisa.

Duffy (2008) mostra a existência de duas abordagens distintas no âmbito da análise documental. Uma é denominada de “orientada para a fonte”, e a segunda é “orientada para o problema”. Este estudo utilizou a segunda, pois aos objetivos interessava a análise do processo de participação no Programa de ATES.

Assim, a análise documental debruçou-se sobre as atas das reuniões do Conselho Estadual de ATES, das reuniões dos Conselhos Regionais de ATES, dos Encontros de capacitação dos técnicos de ATES, do relatório sobre a Oficina de Formação dos Conselheiros de ATES e os relatórios trimestrais e anuais do Projeto Articuladores de ATES (2009-2012) e do Projeto ATPs (2012-2016).

A entrevista é considerada, segundo Poupart (2010, p. 222): “uma ferramenta de informação sobre as entidades sociais e instrumento privilegiado de exploração do vivido dos atores sociais”. Para o autor, a entrevista é capaz de conceder informações que não são passíveis de ser acessadas a partir de outras técnicas como a análise documental e observação, ao mesmo passo em que permite conhecer a perspectiva particular dos atores. Na pesquisa foram realizadas seis entrevistas direcionadas enquanto instrumento complementar para aprofundamento e triangulação de informações.

Foram entrevistados representantes das três prestadoras de ATES e três coordenadores do Programa de ATES pelo INCRA. As entrevistas ocorreram em abril de 2016 e as questões formuladas visaram principalmente buscar elementos que estavam ausentes ou não estavam claros nos documentos consultados, além de estabelecer um processo de análise e problematização sobre os resultados sistematizados até o momento.

Quanto aos métodos quantitativos, como interessava à pesquisa dimensionar a participação social também em termos numéricos realizou-se o levantamento, tabulação e análise do número de participantes nas reuniões de avaliação dos assentamentos e Conselhos Regionais de ATES. Para tal foram utilizados dados do Sistema de Acompanhamento e Monitoramento da ATES (SAMA) e dos relatórios das reuniões dos CRs ATES.

Para a análise dos dados, como não há consenso sobre os resultados esperados do processo de participação e, logo, também não há consenso sobre as variáveis que explicam/operacionalizam a “qualidade do processo deliberativo”, estabeleceu-se cinco dimensões para a análise dos dados e interpretação da pesquisa.

A primeira dimensão refere-se ao desenho institucional do Programa de ATES, onde foram analisados quais os espaços institucionalmente construídos para a participação social no Programa.

A segunda dimensão está relacionada ao contexto e ambiente institucional em que o Programa de ATES está inserido e avaliou-se quais políticas e instituições influenciam o Programa e, conseqüentemente, os espaços participativos. Analisou-se a PNATER, a política nacional para a ATES, a ANATER, a situação institucional do INCRA bem como seu envolvimento institucional com a proposta.

A terceira dimensão abordou a inclusão e representatividade nos processos participativos, ou seja, quantos participam, quem participa (organização, sexo) e quem não participa.

A quarta dimensão refere-se ao processo de deliberação nos espaços participativos, mais precisamente a análise sobre quem coordena os espaços, quais temas são tratados, quais os métodos para discussão, como são realizados os encaminhamentos e como é realizado o monitoramento das deliberações realizadas.

E a quinta dimensão está relacionada à interpretação dos resultados produzidos pela participação para o Programa, para os assentados, técnicos e demais envolvidos com o Programa de ATES.

Por fim, é reiterado que um dos limites da pesquisa-ação e das pesquisas comprometidas com problemas sociais de forma geral é a falta de distanciamento do pesquisador que acaba se tornando um militante da “causa”. Acreditamos que pelo trabalho analítico realizado manteve-se um olhar crítico sobre o objeto pesquisado, até mesmo porque, é a partir da crítica ao processo em curso que é possível buscar novos caminhos ou mais avanços.

6 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ATES

Esta seção visa mostrar como se desenvolveu o Programa de ATES no período dos contratos, logo, de 2009 até o período atual, para com essa retrospectiva apresentar elementos que permitam interpretar como tem se dado, ou não, a participação social e a constituição de espaços deliberativos no âmbito do Programa.

A primeira parte vai abordar o cenário nacional e fazer referências à situação de quatro superintendências do INCRA (Santa Catarina, Paraná, Petrolina e Recife) e mostrar que a participação social não é uma realidade do conjunto da ATES.

A segunda parte, mais longa, apresenta o processo de construção da ATES RS e visa estabelecer um “estado da arte” de como a participação foi construída para após, permitir a realização de interpretações e inferências.

6.1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ATES NACIONAL

Como já colocado anteriormente, o Manual Operacional de ATES (INCRA, 2008) prevê como instância de participação social o Fórum Nacional de ATES sendo este

um espaço destinado ao diálogo e a interação entre o público beneficiário e o INCRA, com o objetivo de aprimorar a implementação do Programa nas diversas regiões. O seu caráter é consultivo, sem vínculo institucional, nem remuneratório (INCRA, 2008, p. 21).

A coordenação do Fórum Nacional seria do INCRA, que através da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento convidaria representantes dos diversos segmentos vinculados às ações do Programa, como representantes dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais de âmbito nacional, um pesquisador sobre extensão rural por região, representantes de redes de desenvolvimento rural sustentável, que têm relação à Reforma Agrária, representantes do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e representantes da articulação de Mulheres Trabalhadoras Rurais. A composição guardaria a paridade entre órgãos governamentais, sociedade civil e “outras instituições poderão ser convidadas a participarem, eventualmente, de reuniões, a critério do INCRA,

para contribuir no debate de questões de interesse do Programa” (INCRA, 2008, p. 21).

Os objetivos do Fórum Nacional são:

- a) intensificar o diálogo e a interação entre o público beneficiário e o INCRA, de modo a contribuir no processo de análise, formulação e avaliação da política nacional de ATEs;
- b) analisar e propor o aperfeiçoamento do referencial metodológico do Programa;
- c) contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema de monitoramento do Programa, propondo os indicadores de desempenho e instrumentos de avaliação;
- d) contribuir para o aperfeiçoamento dos critérios de alocação dos recursos relativos à assessoria técnica, com vistas ao pleno atendimento das famílias assentadas, bem como o controle, acompanhamento e monitoramento da sua aplicação;
- e) contribuir na elaboração e avaliação da proposta de um Programa Nacional de Capacitação, voltado para os(as) trabalhadores(as) rurais assentados(as);
- f) contribuir na análise, proposição e orientação quanto às diretrizes políticas e operacionais do Programa de ATEs;
- g) contribuir para a compatibilização, divulgação e integração das ações de ATEs do INCRA, direcionado aos beneficiários da Reforma Agrária, com as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), direcionadas aos Agricultores Familiares, desenvolvidas pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria da Agricultura Familiar (DATER/SAF) do MDA (INCRA, 2008, p. 21-22).

Quanto ao funcionamento, o Fórum teria reuniões ordinárias trimestrais. Teria, convidaria, guardaria, proporia, porque segundo relatos, o Fórum Nacional nunca reuniu. Questionados sobre o Fórum Nacional representantes das três prestadoras no RS e representantes das Superintendências Regionais (SRs) do INCRA RS, SC, Paraná, Petrolina e Recife foram unânimes em afirmar que o Fórum Nacional nunca havia reunido (não no formato desenhado no Manual), alguns participaram de algumas reuniões com prestadoras e movimentos como a que “elaborou” o próprio Manual de ATEs. Como afirma um entrevistado,

Eu participei de uma reunião em Brasília, em que foram apresentadas as diretrizes do programa, ainda que muitos pontos tenha havido posicionamentos diferentes dos participantes, mantiveram, o documento com o conteúdo original. Na verdade, o encontro não teve um caráter consultivo e de validação do processo, foi muito mais informativo. Na época, me causou estranheza aparecer meu nome subscrevendo o documento (E3 - Prestadora).

Outro depoimento afirma que:

às vezes tinha reuniões ampliadas com prestadoras ou representantes dos movimentos [...] mas algo como o que estava previsto no manual eu não lembro [...] movimentos foram chamados para contribuir com o processo [...] mas foi apresentada a proposta e colhido sugestões, não tinha muito o que mudar, foi mais para reafirmar o que já estava colocado, aquele negócio de lançarem um manual sem discutir, então a melhor estratégia é chamar para a participação e bater martelo nas diretrizes: participação, agroecologia, etc., etc. [...] claro que os movimentos foram consultados em espaços não formais, nas discussões do dia a dia, de formal foi esta reunião (E6 - INCRA)

Os Fóruns Estaduais seguem a mesma orientação, formatação e objetivos do Fórum Nacional. Foram realizadas agendas nas SRs de Recife, Petrolina, Paraná e Santa Catarina sobre o SIGRA e aproveitando a oportunidade, além da observação, foram realizados questionamentos sobre o funcionamento do Programa de ATES nessas SRs, em especial sobre a participação social, pois na referida agenda foi solicitada a presença de representantes das prestadoras e das organizações das famílias assentadas, pois não se apresentaria e discutiria a construção do SIGRA apenas com o INCRA.

Nas SRs de Recife e Petrolina não há Fórum Estadual de ATES, o contrato é definido pelo INCRA e são todos iguais, a relação é individual com cada prestadora, não são realizadas reuniões para construção do Programa, apenas as ações fiscalizatórias por parte do INCRA para averiguar cumprimento do contrato.

Na reunião de Petrolina estiveram vários servidores do INCRA, representantes das prestadoras e das organizações de assentados propiciando um excelente debate que despertou o interesse da SR cujos servidores se mostraram muito abertos ao diálogo.

Na reunião com a SR de Recife estiveram muitos servidores do INCRA, apenas uma prestadora e nenhum representante das organizações das famílias porque, segundo o INCRA, não foram convidadas.

Na SR do Paraná existia o Fórum Estadual, “mas apenas para cobrar recurso, não discute nada, precisa evoluir para pensar o Programa” (E9). A reunião na SR teve servidores do INCRA, prestadoras e representantes das organizações das famílias e também produziu um bom debate, mas após a reunião ampliada, em uma reunião de trabalho apenas com servidores do INCRA um afirmou categoricamente: “a gente que contrata, a gente coloca no contrato e pronto” (E9), enterrando todo o

debate anterior e uma perspectiva de construção que vinha sendo afirmada como fundamental³².

Em Santa Catarina o Fórum Estadual foi criado em julho de 2014 e denominado Conselho Estadual e reuniu-se novamente em dezembro de 2014 e julho e dezembro de 2015. O Conselho é composto por representantes do INCRA, da prestadora, técnicos, representantes das famílias assentadas e de universidades e realiza a avaliação e o encaminhamento de questões referentes a execução do Programa (e nesse quesito persiste um caráter mais informativo do que construtivo), tomando um caráter mais deliberativo em relação a novas ferramentas para o Programa, mesmo assim, acompanhando as reuniões percebe-se uma posição forte e pouco mediadora do INCRA em relação a vários temas. O Programa também possui reuniões (quadrimestrais) de avaliação em nível regional onde se reúnem equipe técnica e lideranças dos assentamentos. Em função da adoção de planejamentos regionais desde 2015 o formato dos espaços de participação social encontra-se em debate.

Pelo exposto percebe-se que a participação e a gestão social possuem centralidade na proposta do Programa de ATEs, mas não goza de relevância prática no INCRA Sede e nas SRs, com exceção de SC e do RS.

6.2 ELEMENTOS DO PROCESSO PARTICIPATIVO NA ATEs DO RS

Esse capítulo apresenta um resgate histórico do processo de construção da participação social no Programa de ATEs e uma análise dos espaços, visando estabelecer os elementos de subsídio para uma análise (processo, resultados e desafios) a ser abordada na seção seguinte.

6.2.1 Os primeiros passos do processo participativo

Como já colocado, a partir de 2009 a ATEs RS, passou a ser executada pela modalidade contrato, regimentada pela Lei n. 8.666/93. A contratação das prestadoras foi realizada mediante concorrência pública, levando em consideração a modalidade técnica e preço, seguindo a composição dos custos de ATEs

³² Cabe destacar, no entanto, que essa não é uma posição unânime na SR.

discriminados na Norma de Execução do INCRA de n. 77/2008 e na Nota Técnica n. 03/DD/2008.

Segundo Zarnott et al. (2012), a elaboração das metas do contrato para o ano de 2009 foi realizada pela Equipe de Coordenação e Supervisão da Ates do INCRA/RS com base nas orientações do Manual Operacional de ATES de 2008, na análise de relatórios da prestação de serviços de assistência técnica no Rio Grande do Sul no período dos convênios (2003-2008) e na experiência pessoal daqueles envolvidos no processo. Segundo os autores, uma análise do teor das metas revela que estas foram definidas almejando a superação de uma orientação exclusivamente produtivista (incluindo questões sociais e ambientais), preconizando a universalização do acesso aos serviços de ATES dentre os assentados e uma atuação padronizada em todos os assentamentos, o que implicou na formulação e adoção de um só modelo de contrato, firmado com as diferentes prestadoras e para todos os assentamentos do estado (ZARNOTT et al., 2012), no entanto, resguardando de antemão a possibilidade de revisão anual nas metas, o que foi muito importante para possibilitar as mudanças realizadas a seguir.

Assim, buscando ultrapassar o produtivismo, mas uniformizando as ações, as metas contratadas para 2009 foram divididas pelo INCRA em cinco modalidades, de acordo com as diretrizes nacionais do Programa, objetivando contemplar a esfera ambiental, social, produtiva e a elaboração dos Planos de Recuperação e Desenvolvimento dos Assentamentos.

Para ações de assistência técnica na esfera produtiva, o projeto básico determinou, como princípios gerais, a adoção, pelas equipes técnicas, dos preceitos do desenvolvimento rural sustentável, da economia popular e solidária, da agroecologia na orientação dos processos produtivos, da adequação das técnicas produtivas às características regionais e da promoção de trocas de experiências entre agricultores (ZARNOTT et al., 2011).

Objetivando ampliar os trabalhos das equipes de ATES na área social, o INCRA estabeleceu um leque de ações específicas relacionadas a esta temática, entre as quais são citadas as ações sobre a documentação da família, a redução da pobreza, o estímulo à compreensão dos direitos especiais da criança do idoso e dos jovens, o estímulo às boas práticas alimentares, o saneamento básico, lazer, educação, bem como educação e organização social (ZARNOTT et al., 2011).

Em relação às ações de assistência técnica na esfera ambiental, o INCRA definiu a priorização de espaços de capacitação, com vistas à conscientização dos assentados acerca dos problemas ambientais apontados nas Licenças de Instalação Operação dos assentamentos (LIOS). Neste âmbito destacou também a exigência para que as equipes técnicas mantivessem, de forma permanente, um engenheiro agrônomo responsável pela área ambiental no NO, viabilizassem o licenciamento ambiental de atividades produtivas voltadas aos lotes, discutissem o manejo dos recursos naturais e encaminhassem para avaliação os projetos a serem licenciados, a fim de obter a anuência do INCRA, além de promover o controle, monitoramento e uso dos recursos naturais nos assentamentos (ZARNOTT et al., 2011).

No que se refere às ações de Integração de Políticas Públicas e Programas do INCRA, foi estabelecido, para ATES, as funções de auxiliar no controle da documentação e identificação das famílias assentadas, acompanhar as atividades de campo do INCRA, bem como das demais entidades conveniadas, executar e orientar a aplicação dos créditos de acordo com os planos de desenvolvimento e recuperação dos assentamentos, bem como potencializar o Programa Terra Sol,³³ sensibilizando os assentados para a importância do processamento dos alimentos em busca da agregação de valor e renda para as famílias (ZARNOTT et al., 2011).

Com o objetivo de promover a participação social dos assentados na ATES no RS, foram criadas duas instâncias de participação, ambas de caráter consultivo: os Conselhos Regionais (um em cada NO) e o Conselho Estadual de ATES. Os Conselhos Regionais da ATES têm como função discutir as ações realizadas pela ATES, a fim de avaliar e planejar as ações futuras. Compõem-se, em todos os NOs, por um representante do INCRA, um representante da prestadora do NO e um representante de cada assentamento³⁴. Já o Conselho Estadual é formado por representantes do governo federal, do governo estadual, universidades, entidades e órgãos de pesquisa em desenvolvimento rural sustentável e de representações sociais, tendo por objetivo aperfeiçoar as diretrizes e as ações do Programa. É

³³ O Terra Sol é uma ação de fomento à agregação de valor à produção nos assentamentos. Apóia a agroindustrialização e a comercialização por meio da elaboração de planos de negócios, pesquisa de mercado, consultorias, capacitação em viabilidade econômica e gestão e implantação/recuperação/ampliação de agroindústrias. Atividades não agrícolas – como turismo rural, artesanato e agroecologia –, também são apoiadas. (INCRA, 2010).

³⁴ No contrato da ATES de 2009, foi prevista a realização de um conselho regional da ATES por NO, a cada dois meses. No entanto, devido a inúmeros problemas operacionais que ocasionaram o não cumprimento desta meta (problemas estes que serão apresentados no capítulo seguinte), para 2010, foi prevista a realização de um conselho regional a cada quatro meses.

responsabilidade do INCRA tanto a convocação dos Conselhos Regionais, quanto à do Conselho Estadual. No caso do Conselho Estadual, não foi prevista uma periodicidade definida para as reuniões, cabendo ao INCRA convocar os conselheiros sempre que necessário (ZARNOTT et al., 2011).

Como instrumento para controle da execução das ações, o INCRA-RS construiu o Sistema de Acompanhamento das Ações de ATES (SAMA). Cada técnico assumiu a responsabilidade de registrar no SAMA as atividades desenvolvidas mensalmente. Através de consultas ao sistema, é possível acompanhar a execução das metas previstas no contrato. Através dos relatórios gerados pelo SAMA, o INCRA realizou os pagamentos das prestadoras, em função do cumprimento das metas contratuais (ZARNOTT et al., 2011).

O Quadro 1 apresenta as 21 metas contratadas em 2009, para todos os assentamentos.

Quadro 1 – Resumo das metas do INCRA para a ATES no Contrato 2009.

Marco Zero – reunião geral e nos assentamentos
Visitas – três visitas/família/ano
Elaboração de PDA
Elaboração de PRA
Reuniões bimestrais de avaliação
Capacitação para instalação de unidades demonstrativas
Capacitação nas escolas
Formação de catálogo de sementes
Ciclo de palestras sobre linhas produtivas
Capacitação sobre manejo de pomar
Campanha documentação da família
Oficinas de boas práticas de higiene e outros assuntos
Oficinas sobre saneamento e destino do lixo
Levantamento das estruturas organizativas
Engenheiro Agrônomo para área ambiental
Palestras nas escolas sobre fontes de água
Elaboração de projeto de recuperação de solos
Reuniões sobre licenças ambientais
Pesquisa continuada de saneamento e destino do lixo
Atividade com a Patram
Planilha quadrimestral de acompanhamento dos lotes
Seminário sobre matriz produtiva principal PDA/PRA
Relatório trimestral sobre ações do Terra Sol

Fonte: Adaptado de Zarnott et al. (2012).

A nova proposta estabeleceu claramente as metas a serem alcançadas e definiu os papéis para cada ator envolvido. Porém, sua formulação recebeu críticas e a execução encontrou entraves nos assentamentos, na estrutura das prestadoras e do próprio INCRA, além da dificuldade de interpretação e entendimento das metas contratadas e do atraso no pagamento atividades realizadas (ZARNOTT et al, 2009).

A partir dos entraves e das dificuldades de operacionalização do programa tornou-se fundamental a criação de um espaço de discussão e reflexão sobre os aspectos mais significativos do processo, por ora iniciado, e que permitisse uma melhor compreensão do Programa como um todo, ao que o INCRA-RS oportunizou espaço para que as prestadoras de ATES e os projetos de assessoria expressassem suas leituras, indicando os principais fatores de estrangulamento, bem como as suas expectativas no sentido de superação das dificuldades, isso partindo da compreensão de que esta modalidade de trabalho estabelece uma nova relação com o público assessorado e se fazia necessária a busca conjunta por qualificação das intervenções da ATES.

Nesse sentido, ocorreu em 6 de abril de 2009 a primeira reunião de discussão sobre o Programa de ATES, com a presença do INCRA, Articuladores e das prestadoras. As prestadoras apresentaram as questões que avaliavam prejudicar o andamento dos trabalhos da ATES: 1) falta de recursos para capacitação das famílias – para cursos, oficinas, matérias, insumos; 2) falta de clareza na descrição das metas – a redação das metas no contrato permitia diversas interpretações; 3) excesso de atividades; 4) falta de mais espaços para discutir a ATES; 5) rever a pasta da família – um questionário a ser aplicado pelas equipes técnicas em todas as famílias visando a constituição de um banco de dados³⁵.

Além disso, a reunião apontou como determinante para o trabalho nos assentamentos a construção dos PDAs e PRAs de forma participativa, envolvendo coletivamente os assentados (ARTICULADORES, 2009a). Essa reunião pode ser apontada como o embrião da discussão conjunta sobre os rumos do Programa de ATES e do Conselho Estadual de ATES, ainda que não fosse denominado assim.

³⁵ As prestadoras foram unanimemente contra a “pasta da família” por já terem realizado inúmeros questionários com as famílias assentadas sem que as informações estivessem facilmente a disposição. Por essa razão a pasta da família foi uma das ações revistas no contrato, sendo atribuído aos PDAs/PRAs a tarefa de fornecer informações sobre os assentamentos. No entanto, a necessidade de informações sobre as famílias assentadas se reapresentou anos depois e em função dessa demanda foi construído o SIGRA.

A partir dessa reunião a primeira versão do contrato para os serviços de ATES de 2009 é reformulada dois meses após o início do trabalho gerando uma segunda versão³⁶, mais “aberta” para a definição da ação pelas equipes técnicas. Essa versão foi apresentada e debatida em uma reunião entre o INCRA, prestadoras, representantes das equipes técnicas dos NOs, UFSM/SOMAR e UFSM/Articuladores em 6 de maio de 2009, processo ao final do qual foi estabelecida a repactuação das metas do Contrato 2009, como foi mostrado no Quadro 1.

Segundo Zarnott et al. (2012), dentre as várias adequações realizadas na proposta original do contrato de 2009, as mais significativas dizem respeito aos PDAs e PRAs³⁷ e às visitas. As visitas obrigatórias para cada família assentada foram reduzidas de três para duas, tornando o contrato mais exequível. Por sua vez, os PDAs e PRAs tiveram seu roteiro e prazos construídos com as prestadoras de serviços em uma oficina realizada de 22 a 26 de junho de 2009³⁸ no Incra em Porto Alegre, no entanto, houve a necessidade de prorrogação dos prazos de entrega dos diferentes produtos que, ao invés de serem finalizados no final de 2009, se estenderam até o final do primeiro semestre do ano de 2010.

Segundo Zarnott et al. (2011), a elaboração desses documentos foi bastante complexa, pois nenhum dos atores diretamente envolvidos acreditava que os PDAs e PRAs poderiam desempenhar um papel relevante. Dentre os diretamente envolvidos, o INCRA exigiu a elaboração dos Planos porque o mesmo constava do Manual de ATES (INCRA, 2008) e estava no contrato, mas não visualizava um produto qualificado e admitia ter dificuldades para acompanhar e exigir produtos bem elaborados; as prestadoras e equipes técnicas encaravam a elaboração dos Planos como mais uma dentre tantas outras tarefas e não via importância prática do

³⁶ Nova reformulação foi proposta para o ano de 2010 (3ª versão) e novamente mudanças foram propostas para 2011 (4ª versão). Para o contrato vigente no ano de 2011 foi prevista antecipadamente a possibilidade de mudanças e adaptações nas metas contratadas nos meses de junho e julho de 2011 gerando um novo rol de metas para o segundo semestre de 2011 (5ª versão) e assim, sucessivamente, ano a ano mudanças foram introduzidas visando adequar os contratos a realidade e às demandas das famílias assentadas e do programa de ATES como se apresentará ao longo do trabalho.

³⁷ PDAs para assentamentos criados ou reconhecidos pelo INCRA pós 2003 e os PRAs para assentamentos anteriores a 2003 e que já possuíam PDA.

³⁸ Essa oficina construiu um roteiro “alternativo” ao estabelecido no Manual Operacional de ATES de 2008 graças a compreensão de que o roteiro do Manual focava o processo de parcelamento de lotes, regularização ambiental e concessão de créditos (ações para assentamentos novos ou em que esses serviços não tivessem sido realizados), enquanto a realidade dos assentamentos do RS apontava para um instrumento de problematização e definição de prioridades para o desenvolvimento dos assentamentos, de forma que se construiu um novo roteiro em conjunto com as equipes técnicas.

documento; e, as famílias não creditavam importância porque já haviam realizado inúmeros planejamentos que nunca foram implantados (inclusive PDAs).

Por outra parte, para a equipe de Articuladores/UFSM o processo de construção dos PDAs/PRA's poderia propiciar um momento de aproximação entre técnicos e famílias assentadas; permitir aos técnicos o desenvolvimento de atividades que auxiliassem no conhecimento do assentamento (lembrando que algumas das equipes técnicas estavam em início de trabalho nos assentamentos); retomar o debate coletivo sobre o assentamento permitindo também um aprendizado e um olhar coletivo das famílias em relação ao assentamento; construir um planejamento de longo prazo para o assentamento identificando problemas, potencialidades e elencando prioridades de trabalho; elaborar um documento que fosse memória de todo esse processo e apoiasse também o poder público nas suas decisões; e, por fim e como resultado desse processo, que os PDAs e PRA's se constituíssem na base programática para a contratação do trabalho de ATES nos próximos anos³⁹.

Com esse contexto conturbado, a opinião da equipe de Articuladores de ATES de que os PDAs e PRA's poderiam desempenhar papel protagonista na ATES do RS não encontrava muitos pares, o que auxiliou a demora de sua elaboração, a baixa qualidade dos primeiros documentos e o descontentamento geral das equipes com sua elaboração. No entanto, com o impacto da elaboração dos PDAs/PRA's na aproximação dos técnicos e famílias assentadas e com a possibilidade de utilização dos documentos para o embasamento do Contrato 2010, a perspectiva sobre os Planos muda e eles se tornam uma referência de construção da proposta de atuação da ATES utilizada em 2010 e 2011.

Diesel e Neumann (2012) apontam que é possível entender a atuação da ATES nos assentamentos do Rio Grande do Sul, nos primeiros tempos, se for considerada que esta ação se realizou em duas frentes: uma de prestação de serviços e outra de criação de espaços de diálogo. Em relação aos espaços de diálogo, os autores afirmam que os mesmos foram criados porque a proposta de intervenção de ATES materializada no contrato de 2009 não era consensual, mas reconhecem "muitas das críticas expostas nos espaços de diálogo, entretanto, foram

³⁹ Debate mais aprofundado sobre os PDAs e PRA's pode ser encontrado em Dalbianco et al. (2010) e em Diesel e Hass (2012).

reconhecidas como pertinentes, levando a uma revisão da proposta do INCRA/RS” (DIESEL; NEUMANN, 2012, p. 334).

Nesse sentido, após esse processo de revisão das metas contratuais de 2009, ocorreu a primeira reunião do CE ATES, no dia 02 de julho. Essa reunião ainda não foi denominada como Conselho Estadual de ATES, mas como *Reunião com a Coordenação Estadual de ATES, entidades conveniadas e empresas prestadoras de ATES que integram o Programa Estadual de ATES*⁴⁰ e seu objetivo foi apresentar, discutir e nivelar as principais ações e compromissos das entidades que desenvolviam atividades nos assentamentos e cuja ação tinha relação com o serviço de ATES, visando “estabelecer estratégias de trabalho que permitam uma articulação racional de todos os atores e entidades envolvidas no processo de implantação e consolidação do novo programa de ATES para os assentamentos do Rio Grande do Sul” (CE ATES, 2009a, p. 1).

A pauta delimita a motivação da primeira reunião: a existência de um conjunto de organizações realizando ações nos assentamentos de forma descoordenada e, em alguns casos, conflituosa, considerando que o processo de chamamento público ocasionou, à revelia da vontade das famílias assentadas, a troca da organização prestadora do serviço de extensão rural (caso de Piratini e Jóia onde as famílias eram atendidas pela Coptec e passaram a ser atendidas pela EMATER ou Charqueadas onde eram atendidas pela EMATER e passaram para a Coptec, apenas para citar dois exemplos). Nesse sentido, a convocação para a reunião visava construir uma ação organizada e potencializada pela colaboração dessas equipes nos assentamentos.

Participaram dessa reunião a Coordenação Estadual do Programa de ATES – INCRA/SR11, a Divisão de Desenvolvimento de Assentamentos – INCRA/SR11, a equipe de Articuladores/UFSM, a equipe SOMAR/Terra Sol/UFSM⁴¹, o convênio INCRA-Embrapa-FAPEG (CONFIE⁴²), o convênio INCRA-COPTEC denominado

⁴⁰ Conselho Estadual de ATES foi a denominação estabelecida ao final da reunião.

⁴¹ Fruto de uma cooperação entre o INCRA e a UFSM visou a constituição de uma equipe de profissionais responsáveis por viabilizar o funcionamento de agroindústrias do Programa Terra Sol de agroindustrialização do INCRA. O trabalho consistia, basicamente, em cinco eixos: adequação operacional das agroindústrias (plantas, equipamentos e fluxo operacional), licenciamento ambiental, formação de gestores para as agroindústrias, formação para o manuseio e operação dos equipamentos e apoio às estratégias de marketing dos produtos.

⁴² Um convênio entre o INCRA e a EMBRAPA para transferência de tecnologia aos assentamentos, uma parceria existente desde 2003 e que se mantém na perspectiva de repassar para as famílias assentadas conhecimentos e, principalmente, tecnologias e materiais (sementes, mudas, etc.) disponíveis na EMBRAPA.

“Leite Sul”, as prestadoras de ATES (CETAP, COPTec, EMATER) e a Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul (COCEARGS), representando as famílias assentadas. Segundo relato da reunião, o processo de discussão realizado na reunião gerou uma série de elementos importantes que deveriam ser considerados na efetivação de convênios futuros, “pois a forma atual, convênios individualizados, não permite uma amarração adequada das ações, que por sua vez tem dificultado na consolidação do trabalho nos assentamentos” (CE ATES, 2009a, p. 2). Dentre os elementos importantes destacados vigorou a compreensão de que os convênios firmados pelo INCRA para além das equipes técnicas deveriam potencializar o suporte técnico para as equipes dos NOs através de ações articuladas conforme as proposições e diretrizes e metas estabelecidas no Programa de ATES, ou seja, o eixo central organizador das ações de extensão nos assentamentos seria o Programa de ATES.

Cabe lembrar que todos os projetos referidos deviam comprovar fisicamente a execução das atividades, o que estava ocasionando a disputa por público para as ações e gerou desconfiança por parte do INCRA em relação à existência de sobreposição de comprovação de ações, quer dizer, uma ação ser realizada por um projeto ou em conjunto por dois projetos e servir de comprovação para ambos. Ainda que isso qualifique a ação, estaria sendo realizada apenas uma atividade e não duas, como previsto.

Percebe-se que a motivação à realização da reunião, que deu origem ao CE ATES, foi a busca pela integração e resolução de problemas na execução do contrato de ATES ocasionada pela diversidade de ações propostas ao mesmo tempo para os assentamentos e que necessitavam de uma coordenação para que produzissem os resultados esperados e diminuíssem os conflitos a campo.

Em relação aos encaminhamentos da reunião foi definida a divulgação das agendas de trabalho de todas as entidades conveniadas, de modo a garantir minimamente um fluxo de informações que permitisse que as atividades fossem programadas racionalmente dentro dos NOs, evitando conflito de agendas, sobreposição de ações e permitindo contar com o envolvimento das equipes técnicas que atendem as famílias assentadas nas atividades realizadas por outros projetos.

A próxima reunião aconteceu um mês depois, em 06 de agosto de 2009. Segundo relato da reunião (CE ATES, 2009 b) a pauta foi: Papel do Conselho

Estadual de ATES e definição das entidades participantes (essa foi a reunião que “formalizou” o CE ATES), avaliação da rodada de avaliação de ATES (avaliação de ATES que depois se transformou nos Conselhos Regionais de ATES), relatos das ações realizadas pelos Convênios (EMBRAPA - CONFIE, UFSM – Articuladores, UFSM – SOMAR, COPTec - Leite Sul), discussão de estratégias de ação conjunta e pontos operacionais (recuperação das metas 1º ciclo, PDA/PRA, Feira Reforma Agrária). Participaram dessa reunião o INCRA, o Departamento de Reforma Agrária do Governo do Estado do RS (DRA), COOPTec, EMATER, UFSM, EMBRAPA e COCEARGS⁴³.

Em relação ao papel do CE ATES foi definido que o mesmo seria responsável por discutir ações conjuntas e possíveis parcerias, discutir as demandas de ATES e os pontos que dificultam o avanço da ATES no Estado, a alocação de recursos, articular com câmaras técnicas e a divulgação e internalização de ATES nas organizações e na extensão rural. Em relação aos participantes, foi definido que comporiam o CE ATES: UFSM, INCRA, DRA, EMBRAPA, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), CETAP, COOPTec, EMATER, COCEARGS e o Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA). A memória da reunião destaca que a inclusão da UFRGS visava a paridade na participação das entidades do governo federal e das instâncias estaduais, “mesmo que eles não estejam em nenhum projeto agora, assim como o CAPA” (CE ATES, 2009b, p. 2).

Note-se que a reunião que definiu a composição do CE de ATES, bem como de suas atribuições, foi composto, basicamente, pelos executores do Programa (à exceção da COCEARGS), o que, considerando a fase inicial do Programa, pode ser considerado natural, no entanto, ao discutir a composição do CE percebe-se que o critério adotado para a composição do mesmo foi a ação nos assentamentos e seu vínculo com a ATES, passada, atual ou futura, o que levou a inclusão da UFRGS, que firmou um convênio com o INCRA para a realização de estudos ambientais nos assentamentos e realização de oficinas de educação ambiental em assentamentos de Santana do Livramento, e do CAPA, que prestou serviço de assessoria técnica em assentamentos da região sul, mais especificamente em Herval, no âmbito do PAC.

⁴³ O CETAP justificou sua ausência.

Também foi considerada a abrangência ou origem da ação da instituição/organização – por isso a separação entre entes federais e estaduais – não sendo considerada a divisão “clássica” entre representantes da sociedade civil e Estado, ainda que, na prática, essa divisão possa ser realizada agrupando-se na “sociedade civil” os executores e beneficiários (CETAP, COPTec, EMATER, COCEARGS e CAPA) e no Estado o contratante (INCRA) e as demais instituições do Estado não diretamente responsáveis pela execução da ATES como DRA, UFSM, EMBRAPA e UFRGS (CE ATES, 2009b).

Desse debate depreendem-se, ainda, dois elementos importantes. O primeiro, de que não foi apontado, em nenhum momento, a necessidade de maior representação das famílias assentadas, nem mesmo por parte da COCEARGS. Uma leitura à luz de todo o processo posterior e não apenas para a discussão realizada nesse dia, indica a compreensão generalizada de que a COCEARGS representaria o conjunto das famílias assentadas e, como o CE não encaminhava nenhum debate por meio de votação, mas sim por consenso – ou constrangimento, logo, baseado na apresentação de argumentos, a paridade numérica e um maior número de representantes de uma organização que, ao fim, apresentassem os mesmos argumentos era desnecessária. Esse mesmo princípio permitia ao INCRA e a UFSM, por exemplo, participarem das reuniões com maior número de representantes.

O segundo elemento refere-se à participação da UFRGS e do CAPA. Em que pese sua participação tenha sido definida na reunião do CE, a análise dos relatos das reuniões seguintes aponta que ambos nunca participaram. Questionado sobre se ambos foram convidados e sobre as motivações de sua não participação um representante do INCRA relata que “tanto a UFRGS quanto o CAPA tinham ações com o INCRA: a UFRGS na área ambiental (os estudos ambientais dos assentamentos e ações de educação ambiental – destaque nosso) e o CAPA no PAC. O CAPA, inclusive, poderia ter participado da chamada pública, mas não se interessou. Por isso eles foram lembrados para compor o Conselho Estadual. Foi feito um contato informal para falar do CE e da participação deles, mas foi só, não andou muito” (E.6 - INCRA).

A origem desse comportamento possivelmente reside no fato de que tanto INCRA quanto UFRGS e CAPA identificaram o CE como um espaço de resolução de questões referentes às ações que estavam sendo desenvolvidas nos assentamentos – um espaço de executores – logo, CAPA e UFRGS não identificaram esse espaço

como prioridade para sua participação e nem o INCRA, e os demais membros, insistiram na participação. Um comportamento similar é percebido na EMBRAPA, que participa dos CEs quando tem em vigência um projeto de cooperação com o INCRA, para de participar quando o projeto termina, retoma a participação quando o projeto é renovado e para novamente quando este é concluído, denotando uma participação pontual, de projeto, e não institucional, focada na contribuição da agência de pesquisa e do conjunto de seus projetos em andamento.

Em relação à rodada de avaliação da ATES, o INCRA apresentou na reunião que foram realizadas reuniões em 15 dos 18 NOs (em três a reunião foi inviabilizada pela chuva). A pauta consistiu em realizar um nivelamento das ações do PDA/PRA com intuito de padronizar as informações, formalizar os Conselhos Regionais de ATES (como momento para avaliação da ATES e verificação da documentação) e realizar uma avaliação do trabalho já realizado. Esse ponto da rodada de avaliações foi bastante debatido pelos presentes, denotando-se por parte das prestadoras falas no sentido do Programa (execução, qualidade da execução e abrangência das ações), com destaque para a ideia de manutenção das reuniões bimestrais.

No entanto, ampliando seu escopo para uma avaliação do conjunto das políticas para os assentamentos e não apenas para avaliação da ATES, várias reflexões sobre a execução contratual (número de visitas, famílias não encontradas nas visitas, tempo para ações não previsíveis, valor das ações coletivas), mas também ponderações sobre a organização da ação extensionista como a seguinte:

Começamos num processo onde o planejamento ficou no final do processo, então essas visitas iniciais ficou muito mais de 'ouvir'. Portanto, o planejamento tem que ser o início dos contratos: quais gargalos? Por onde vão ser conduzidas as ações? (CE ATES, 2009b, p. 3).

Nesse sentido foi dado destaque para a importância que a elaboração dos PDAs/PRA's poderiam ter nesse processo de identificar e construir junto com as famílias assentadas o planejamento da ação da ATES e de se repensar a forma de definir os contratos de ATES.

A representação da COCEARGS afirmou que ficou impressionada com a participação dos assentamentos, com grau de envolvimento das pessoas (não somente as lideranças) e o desejo de avaliar e avaliar não somente a ATES, sendo, portanto, um espaço para fortalecer, pois o CR seria um coletivo regional

extremamente importante. Também destacou a importância do CR não ser um espaço restrito a avaliação da ATES, mas

um espaço para discutir o “todo” do assentamento, portanto devem participar todos os que têm ‘vida ativa’ nos assentamentos [...], portanto, tem que propor uma pauta equilibrada: ATES e depois outras questões de interesse dos assentados [...] (também tem que) ajustar quem tem que estar nesses espaços. Se deixar assim, vai ocorrer um esvaziamento dos espaços...(também) para evitar esvaziamento, deve-se assumir compromisso em uma reunião, sendo que na próxima deve ser apresentado resultado (CE ATES, 2009b, p. 3).

O excerto acima apresenta três elementos centrais do debate da ATES RS e da participação como elemento democratizante das políticas públicas. O primeiro se refere ao escopo das reuniões de avaliação e dos CRs ATES, na medida em que já se aponta a relação da extensão rural com as demais políticas e programas para as famílias assentadas, bem como com as ações desenvolvidas por outros agentes nos assentamentos. O que resulta na proposição de um espaço composto pela avaliação da ATES e por um tempo para as “outras questões de interesse dos assentados”. A segunda, que guarda uma relação direta com a primeira, é sobre quem então deve participar dos CRs além do INCRA, das equipes técnicas e das representações das famílias assentadas e a terceira, como bem apontada pela fala acima, refere-se à necessidade de que as discussões produzam resultados efetivos e não apenas ideias, caso contrário, os espaços de participação tenderão ao esvaziamento.

Nesse sentido, a avaliação do INCRA na reunião já apontava como limite sua participação em todas as reuniões devido ao reduzido quadro de servidores, bem como a necessidade de se construir no Programa uma forma de viabilizar a participação dos assentados devido ao custo de deslocamento para as reuniões⁴⁴. Porém, não estava claro para o INCRA, ainda, seus limites internos para responder as demais apresentadas pelas famílias assentadas, pois avaliava que “vai gerar uma série de demandas internas para o Incra, a ideia não é somente discutir ATES, no próximo período todos deverão trazer a resolução dos problemas anteriores” (CE ATES, 2009b, p. 4).

Essa participação quase massiva na primeira rodada de avaliações (futuros CRs ATES) atribui-se a três fatores: o primeiro ao elemento da novidade, pois a

⁴⁴ Reuniões depois foi definido o apoio para o deslocamento e alimentação dos representantes dos assentamentos, bem como a concessão de 0,5 diária em função desse assentado assumir uma responsabilidade em nome do coletivo e, com isso, deixar de realizar seu trabalho no lote.

ATES é um Programa novo e, como tal, desperta a curiosidade e o interesse para maiores informações (aliado ao fato de que as equipes técnicas mobilizaram para a reunião); o segundo, ao fato de que vários assentamentos não eram atendidos pelos serviços de extensão rural; o terceiro, ao fato de que o INCRA tem uma capacidade reduzida de contato direto e resposta às famílias assentadas e esses espaços proporcionam esse contato. Por outro lado, os autores identificaram que muitos representantes foram a essas reuniões visando resolver problemas particulares e não do coletivo do assentamento. Logo, pensar formas de qualificar essa representação é fundamental, bem como a capacidade de resposta às questões levantadas tornou-se, de fato, um empecilho como a reunião do CE já havia apontado.

Em relação ao escopo dos projetos que também atuam nos assentamentos e/ou com o Programa de ATES⁴⁵, o projeto Articuladores (UFSM) relatou que incidia suas ações junto às equipes técnicas em espaços de formação sobre o SAMA, planejamento das ações, formação sobre os PDAs/PRAs, além de assessoria ao INCRA e diálogo com as equipes para a construção de uma ATES com caráter regional; o projeto SOMAR (UFSM) estava fazendo ações de campo junto às agroindústrias do projeto Terra Sol; o convênio Embrapa estava realizando visitas nos NO, com o propósito de definir prioridades em torno das quatro áreas prioritárias de ação do projeto: leite, grãos, sementes e fruticultura; o convênio Leite Sul estava em processo de constituição da equipe técnica (CE ATES, 2009 b). Além dos pontos operativos, que não cabe aqui detalhar, por fim, foi debatida a data da próxima reunião do CE, sendo definido o dia 02 de outubro (CE ATES, 2009b)⁴⁶.

As reuniões de avaliação que ocorreram nos meses de julho, agosto e setembro de 2009 confirmam a discussão realizada no CE, pois os relatos afirmam que as reuniões de avaliação tiveram um conjunto de informes do INCRA, o levantamento de demandas e dúvidas por parte dos assentados e, por fim, uma avaliação do trabalho das equipes técnicas, especialmente em relação à elaboração dos PDAs/PRAs. Já surgem, nesse momento, solicitações dos assentamentos para

⁴⁵ Esse tema será retomado, pois a ação dos demais projetos nos assentamentos foi ponto de debate e conflito em várias reuniões do CE ATES, seja no debate e definição das ações a serem realizadas, seja pelo fato de que alguns projetos possuíam “vida própria” não vinculando sua ação aos debates realizados no âmbito do CE ATES.

⁴⁶ A prática de reuniões regulares, como será percebido, não permeou todos os períodos do Programa de ATES.

alterações no contrato de ATES visando aproximá-lo mais da realidade dos assentamentos (ARTICULADORES, 2009b).

Na reunião da equipe de Articuladores no início de setembro de 2009, como desdobramento das discussões do CE ATES e da realidade do Programa de ATES foi discutido como

incorporar as equipes técnicas na elaboração do Contrato 2010 e como seria possível a elaboração e incorporação de metas regionais no contrato. Também foi realizada uma discussão do contrato 2009, especialmente sobre o papel das avaliações bimestrais nos assentamentos, do Conselho Regional de ATES, dos supervisores e fiscais, dos demais convênios, bem como, dos articuladores. Encaminhou-se a elaboração de um documento de contribuição sobre esses temas a ser enviado ao INCRA (ARTICULADORES, 2009b, p. 32).

Percebem-se três preocupações na discussão em questão:

- a) a regionalização das ações de ATES e a incorporação das equipes técnicas no processo de sua elaboração – visto que o Contrato de ATES de 2009 é composto por um conjunto uniforme de ações para todos os assentamentos, o que gerou a necessidade de adaptações no Contrato visando sua execução;
- b) um questionamento quanto ao papel das reuniões bimestrais nos assentamentos e dos Conselhos Regionais – especialmente em relação aos Conselhos Regionais de ATES a equipe de Articuladores avaliava

tratar-se, de maneira geral, de um espaço masculinizado, cujas opiniões emitidas pelos representantes são, na verdade, opiniões individuais e não construídas no assentamento. Faz-se necessário superar esses elementos no próximo período, para o que uma ação de todos atores envolvidos se faz necessária (ARTICULADORES DE ATES, 2009b, p. 34);

- c) o papel que os demais agentes e organizações desempenham no Programa de ATES, leia-se aqui a própria equipe da UFSM, outros parceiros institucionais, bem como outros agentes do próprio INCRA como os supervisores de assentamentos e os fiscais de contrato – visto que se identifica a relação de todos esses agentes com o Programa de ATES, bem como a necessidade de estabelecer-se uma ação conjunta nas comunidades de assentamentos.

A reunião do CE ATES de julho de 2009 (a primeira reunião como CE) teve como pauta única a discussão sobre a ação dos diversos parceiros com ações extensionistas nos assentamentos, pois a avaliação do INCRA era de que, dois

meses após a reunião anterior, pouca coisa havia mudado e o tema deveria voltar à pauta. Desse debate resultou a proposta de discussão de uma estrutura organizativa do Programa de ATES, o que só foi efetivamente debatido anos à frente, em 2014 e 2015 por ocasião de novos conflitos sobre o papel de cada agente no Programa de ATES.

O apresentado até o momento visou mostrar como a discussão da participação surge no Programa de ATES RS. A próxima seção busca mostrar e problematizar o que produziu cada espaço de participação constituído.

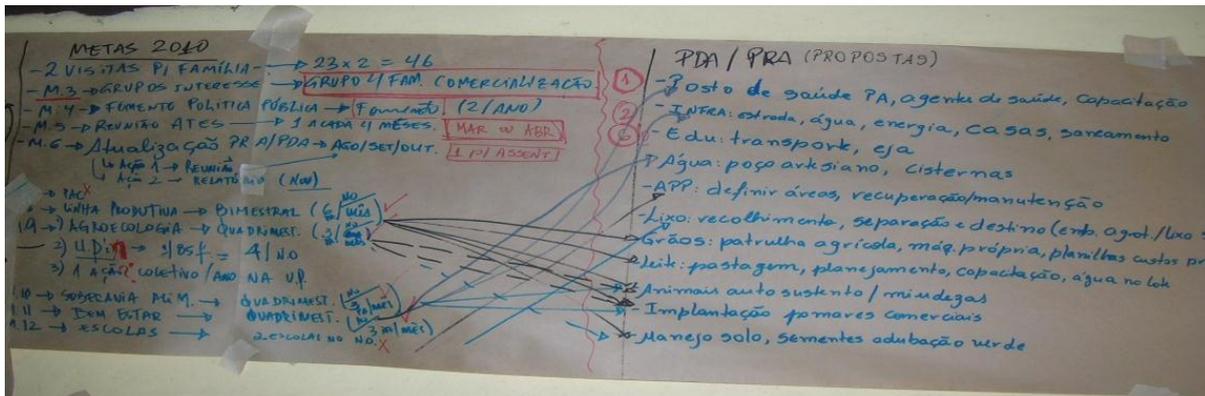
6.2.2 O processo participativo a partir dos espaços do Programa de ATES

Nesta seção será apresentada uma síntese da estrutura, pautas e debates que foram realizados nos espaços de participação social do Programa de ATES RS.

Nossa narrativa e análise se inicia pelo Conselho Estadual de ATES. Além das reuniões iniciais já destacadas, a partir de 2010 o CE reuniu com regularidade no início e ao final de cada ano visando, basicamente, preparar a renovação dos contratos e dar início a sua execução. Ao longo do ano reuniu mais três ou quatro vezes (perfazendo uma reunião a cada dois meses, aproximadamente) para discutir a execução dos trabalhos e, a partir das demandas, identificar mudanças e novidades que deveriam compor o Programa.

Dando sequência às discussões de 2009, relativas às mudanças contratuais, o ano de 2010 foi dedicado a formulação de uma estrutura contratual que permitisse a expressão da diversidade local de cada comunidade assentada. Sem a conclusão da elaboração dos PDAs/PRA's (inicialmente prevista para o final de 2009), o contrato de 2010 foi construído deixando-se as ações em aberto para que as equipes às realizassem de acordo com as avaliações nos assentamentos e as prioridades que estavam sendo apontadas nos PDAs e PRA's em elaboração (CE ATES, 2009d), como mostra a Figura 05.

Figura 05 – Adequação das prioridades apontadas no PDA/PRA às metas do Contrato 2010.



Fonte: Acervo do autor (2009).

Dessa forma, o Contrato 2010 previu ações com grupos de interesse, nas linhas produtivas prioritárias dos assentamentos, mas sem apontar quais seriam esses grupos ou linhas produtivas, ficando a cargo da equipe técnica a compatibilização das prioridades apontadas nos Planos com as ferramentas disponibilizadas pelo Contrato 2010.

Esse formato permitiu a expressão das demandas locais, construídas nas ações de planejamento realizadas nas comunidades e, ao contrário do que muitos técnicos vivenciavam em outras chamadas públicas de ATER, permitiu aos técnicos manejar as ferramentas contratuais visando a realização dessas atividades.

No final de 2010 estava previsto o processo de avaliação e planejamento da ATER em cada assentamento e a materialização dessa discussão em um documento de atualização e/ou adequação dos PDAs ou PRAs, apontando as prioridades comuns e específicas para as ações futuras da equipe técnica⁴⁷ (INCRA, 2010).

Também foi em 2010 que teve início a discussão sobre a contabilização das horas técnicas de ATER, o que, posteriormente, tornou-se exigência para todos os contratos de assistência técnica através da Portaria/INCRA/P/Nº 581, de 20 de setembro de 2010 (INCRA, 2010b), que regulamentou a construção das chamadas públicas e instituiu o regime de horas técnicas para dimensionamento da ação da ATER.

⁴⁷ Atividade a ser realizada no segundo semestre de 2010 visando a construção das ações para o Contrato 2011.

Em 27 de setembro de 2010 foi realizada uma reunião do CE específica para a discussão do Contrato de ATES de 2011. Essa reunião marca um importante passo no envolvimento dos técnicos e das prestadoras na definição dos rumos do Programa de ATES porque foram apresentadas e discutidas “as metas e horas técnicas para construção do Contrato ATES 2011” (CE ATES, 2010a, p. 1). Para exemplificar o debate realizado na reunião, em relação às visitas técnicas a discussão apontou a necessidade de construção de um instrumento que

permita o acompanhamento de cada família assentada visando a construção de um banco de informações sobre cada família/lote (inclusive estatísticos). Existe a compreensão de que este tipo de acompanhamento pode qualificar o trabalho da equipe técnica com as famílias [...] sendo que a equipe de Articuladores deverá propor uma maneira/instrumento para realizar esse acompanhamento” (CE ATES, 2010a, p. 2).

Esse apontamento está na origem da formulação do Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES (SIGRA), tem que viria a ser discutido com mais profundidade em 2011 e implementado em 2012.

Em relação aos CRs de ATES, o CE apontou que em 2011 deveria-se aumentar o número de representantes dos assentamentos nos Conselhos, passando para um homem e uma mulher por assentamento até 100 famílias e dois homens e duas mulheres para assentamentos acima de 100 famílias, visando melhorar a representatividade das famílias e propiciar uma paridade de gênero, tendo em vista que a participação feminina era baixa nas reuniões dos CRs. Também foi encaminhada uma capacitação dos conselheiros, pois “é comum acordo o reconhecimento da necessidade deste espaço de formação” (CE ATES, 2010a, p. 4), no entanto, não foi definido claramente a forma e o conteúdo dessa capacitação (essas definições ficaram para um momento futuro), apenas que a execução seria realizada pelos próprios NOs com indicação de serem realizadas em março ou abril de 2011, antes da rodada da primeira rodada de CRs de 2011⁴⁸ (CE ATES, 2010a).

Materializando as discussões do CE sobre o dimensionamento do trabalho das equipes técnicas para o Contrato de 2011 foi estabelecido um sistema de dimensionamento do trabalho das equipes técnicas, com a inclusão de metas estaduais, metas regionais e ações complementares.

⁴⁸ Essa capacitação dos conselheiros realizada pelas equipes técnicas não ocorreu em 2011 e nem nos anos seguintes, sendo realizada apenas em 2015, pela equipe de ATPs.

O Quadro 2 apresenta um exemplo hipotético de um Núcleo Operacional (NO) composto por 550 famílias distribuídas em 14 assentamentos e assessoradas por 6 técnicos⁴⁹.

Quadro 2 – Cálculo do banco de horas de um NO.

NOME DO NÚCLEO OPERACIONAL		
nº assentamentos do NO	14	
nº famílias do NO	550	
nº técnicos do NO	6	
nº horas técnica anuais por técnico	1.744,00	
nº horas TOTAL	10.464,00	
Tempo médio de deslocamento até os assentamentos	2,18	% por categoria
Nº HORAS PARA AÇÕES COMPLEMENTARES	1.569,60	15,00
Nº HORAS DAS METAS ESTADUAIS	5.346,21	51,09
SALDO PARA METAS REGIONAIS	3.548,19	33,91
	TOTAL	100,00

Fonte: Adaptado de Zarnott et al. (2011).

Tomando o exemplo em questão, foi calculado um banco de horas técnicas que determina a capacidade de trabalho de cada equipe técnica. Partindo-se de que cada técnico trabalha oito horas por dia por um período total de 218 dias, chegou-se ao valor referência de 1.744 horas técnicas/técnico/ano, que multiplicados pelo número de técnicos produziu o banco de horas de cada equipe.

O número de horas por técnico foi calculado retirando-se do número de dias do ano (365) os sábados e domingos, feriados, 20 dias para que cada prestadora propiciasse formação aos seus técnicos, e 12 dias destinados para que cada prestadora realizasse atividades de acompanhamento das suas equipes. Depois de calculado o banco de horas total foi estabelecido que 15% do tempo total do banco de horas seria reservado para ações complementares, ou seja, para realização de atividades que surgem no decorrer do trabalho e que não poderiam ser previstas no planejamento por se tratarem de atividades esporádicas, desdobramentos de ações realizadas, convocatórias e convites enviados por outros agentes às equipes técnicas, entre outros (ZARNOTT et al., 2011).

⁴⁹ O Manual Operacional de ATES (2008) estabelece 1 técnico para 125 famílias na área agrícola e 1 técnico para cada 250 famílias na área social resultando na proporção de 1 técnico para cada 85 famílias.

Os 85% restantes foram distribuídos entre ações de caráter estadual, obrigatórias para todas as equipes, e metas regionais, ações planejadas em conjunto com os assentamentos. O rol de ações consideradas de caráter estadual foi acordado em reunião do CE ATES e é composto por atividades consideradas pelo Conselho como indispensáveis para todos os NOs⁵⁰.

Assim, o planejamento regional transformou o contrato padrão para todos os NOs de 2009 em um contrato diferente para cada NO, para cada assentamento, atendendo, pelo menos em parte, as especificidades de cada grupo de assentamentos, como mostra o Quadro 3, que faz um comparativo entre as ações produtivas constantes no Contrato ATES 2009 e no Contrato ATES 2011.

Para Zarnott et al. (2011), a possibilidade de construir o Contrato ATES 2011, a partir de um planejamento regional (com a participação das famílias e das equipes técnicas), permitiu que as necessidades dos assentamentos se expressassem no Contrato da ATES⁵¹, refletindo em uma matriz contratual bastante diversificada, com conteúdos a serem trabalhados e ferramentas metodológicas mais apropriadas a cada ação/objetivo como exemplificou o Quadro 3, e que, na avaliação dos autores, permitiu maior efetividade do trabalho da equipe e maior facilidade no acompanhamento e monitoramento do trabalho, o que também facilitou avaliações e replanejamentos subsequentes.

⁵⁰ Como o trabalho relacionados à temática ambiental.

⁵¹ A participação ativa da equipe é fundamental no sentido de qualificar e problematizar as demandas apresentadas pelas famílias, mas num processo ocorrido em nível estadual é possível que em alguns casos o filtro da equipe no planejamento tenha sido excessivo. Identificar esses casos também é uma necessidade para a qual ainda não se tem uma proposta.

Quadro 3 – Quadro comparativo das ações produtivas dos Contratos ATES 2009 e 2011.

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

Fonte: Zarnott et al. (2011).

Para além da regionalização, a construção dos contratos, com base no dimensionamento das horas técnicas, pressupôs que cada ação (visita, curso, oficina) fosse dimensionada em sua duração, o que incorpora o tempo de deslocamento até os assentamentos (uma questão bastante variável entre os NOs do RS). Além disso, no caso da ATES RS, para cada atividade foi previsto também um tempo de preparação e sistematização, como mostra o Quadro 4.

Quadro 4 – Constituição da carga horária de cada ferramenta metodológica do Contrato 2011.

Ferramentas de 1 turno	Carga horária (horas)
Tempo de preparação (horas)	1,50
Deslocamento – ida e volta (horas)	2,18
Tempo da atividade (horas)	3,00
Sistematização da atividade	0,50
Número de técnicos na atividade	1,00
Tempo total dispendido por atividade	7,18

Fonte: Adaptado de Zarnott et al. (2011).

A previsão contratual de um tempo para o planejamento e a sistematização das atividades contribuiu para a realização de atividades de maior qualidade (ZARNOTT et al., 2011). Ainda segundo esses autores, outro desdobramento desse processo de construção coletiva e de empoderamento das famílias e dos técnicos, é que ambos passaram a se sentir sujeitos do Programa de ATES, ativos na discussão e decisão dos rumos e ações do Programa, reduzindo a noção de técnicos “empregados do INCRA”⁵² e assentados meros receptores de um programa de desenvolvimentos para o assentamento.

Por outro lado, Neumann, Dalbianco e Zarnott (2015) apontam a necessidade de aprofundar a discussão sobre os resultados alcançados pelo Programa de ATES, pois na avaliação desses autores a dinâmica contratual baseada em ações faz com que a preocupação das equipes seja a realização e comprovação das atividades e

⁵² Essa noção de “empregados do INCRA” foi afirmada, ao longo dos anos de 2009 e 2010, pelos técnicos que se viam apenas como executores de ações definidas pelo INCRA e repassadas às equipes técnicas. A partir do momento em que os técnicos passam a ser responsáveis pela elaboração do contrato de trabalho que terão que cumprir no ano seguinte o seu compromisso e envolvimento muda de patamar.

não, necessariamente, o alcance dos objetivos que motivaram sua realização. Para estes autores, do ponto de vista do contrato de prestação de serviços e do controle da execução física do contrato, esse formato baseado nas ações e não nos processos e/ou resultados é bastante cômodo para as prestadoras de serviço, pois facilita a execução, e para o INCRA, pois facilita o controle.

Essa busca pela superação da “meta pela meta” é um debate central e não vencido no Programa até os dias atuais, mantendo-se o contrato por metas como atividades em vez de produtos, sendo que as defesas mais enfáticas provêm das prestadoras, com o argumento principal de que a ATES não é a única interferência nos assentamentos e as mudanças – principalmente aquelas não realizadas – não podem ser creditadas ao trabalho da ATES.

Em 2011, além das discussões de execução, o Projeto ATPs formulou, por demanda do CE, uma proposta de instrumento sistema para coleta e gestão de informações sobre os assentamentos e as famílias assentadas para ser implementado a partir da primeira visita técnica de 2012 (CE ATES, 2011 b). Esta demanda surgiu da análise de que os PDAs e PRAs possuíam lacunas relacionadas a informações importantes para o planejamento das ações e que os instrumentos até então utilizados, como questionários e pesquisas, não cumpriram o papel de fornecer esses dados.

Após elaborada uma versão para discussão as questões que comporiam o sistema foram discutidas com todas as equipes técnicas e definidas em uma reunião com participação dos ATPs, INCRA, prestadoras e representantes de todas as equipes técnicas. Foi encaminhado também a elaboração de um documento (Apêndice 1) em conjunto (INCRA, CETAP, EMATER, COPTec, EMBRAPA, UFSM, COCEARGS, DDA) esclarecendo às famílias sobre a importância desta coleta de informações (CE ATES, 2011 c). Desse processo de construção surge o SIGRA.

Finalizando mais um ano, a equipe de Articuladores/UFSM reuniu-se para um balanço e produziu-se uma reflexão, em parte reproduzida abaixo, e que sintetiza o momento que o Programa de ATES vivia:

Pontos para reflexão:

1. [...] o conselho (estadual) [...] abriu uma discussão sobre cada item o que faz com que a discussão seja ampliada, incorporando novas perspectivas e opiniões, e os encaminhamentos sejam tomados como uma decisão coletiva e não uma imposição unilateral;

2. As formulações do conselho começam a ser menos dependentes do INCRA [...] Reflexo disso é a discussão que a Coptec e a UFSM iniciaram sobre a ferramenta de coleta de informações e cujo desdobramento é uma divisão de tarefas entre todos os membros do Conselho. [...] Esse processo de distribuição de tarefas também permeou outros temas e avalia-se isso como positivo.
3. Além de uma abertura por parte do INCRA é perceptível um interesse em se envolver por parte da Coptec. [...] A Emater emite opinião quando se trata de ações já realizadas (como a rodada de Conselhos Regionais) ou quando se apresenta um encaminhamento a ser realizado [...] mas tem dificuldade de propor quando o caminho a ser seguido ainda não é claro.
4. Questões que ficaram em aberto e ainda precisam ser retomadas: a) formação dos conselheiros (sai, não sai, quem faz, em que espaço, de que forma, ...); orientação sobre a avaliação no assentamento (que foi reconhecida como um espaço fundamental do Programa de ATES e isso foi muito bom) porque os Articuladores vão conseguir acompanhar muito poucas reuniões e a qualidade da ação depende de uma boa orientação e do comprometimento das equipes técnicas (e isso precisa ser construído).
5. Pontos pacíficos: a importância do apoio financeiro [aos conselheiros],[...] envolvimento de mais entidades [nos CRs]. Pacíficos, mas que precisam ser construídos (ARTICULADORES, 2011c).

Esses elementos denotam bem a situação em que se encontrava o Programa de ATES e o que seus espaços de participação e gestão social haviam produzido, bem como os desafios que se colocavam à frente para que se consolidassem.

O ano de 2012 inicia com a coleta de informações do SIGRA e uma primeira, e importante, avaliação realizada no CE é a de que o SIGRA não permite que se estime a renda das famílias assentadas. Visando atender a essa demanda foi apresentado pela UFSM a sugestão de trabalhar com a análise econômica de propriedades através da ADSA, identificando sistemas modais e realizando o estudo técnico e econômico dessas unidades, que depois poderão ser utilizados como referência para as demais. Ao longo do ano de 2012 foram realizadas formações com os ATPs e as equipes técnicas e construído o instrumento que comporia as metas da ATES no Contrato 2013⁵³ (CE ATES, 2012b).

O ano de 2013, além das questões operacionais, centrou as discussões na nova chamada pública para seleção das entidades prestadoras do serviço. Foram discutidas as composições (abrangência) dos NOs, a composição (perfil técnico) das equipes, as prioridades de trabalho em cada região. Não cabe aqui retomar todos os debates, mas merece destaque que em função do debate realizado sobre as

⁵³ Essa é a origem da Rede de Unidades de Observação Pedagógica. Mais detalhe sobre a RUOP em Bellé et al (2016).

prioridades do Programa de ATES para o próximo período, foi encaminhado que famílias em situação de pobreza deveriam ser assessoradas mais intensivamente do que as demais (CE ATES, 2013d).

Após o processo de chamadas públicas, em que permaneceram as mesmas equipes nos NOs que já atendiam, o ano de 2014 esteve voltado para a discussão sobre o papel de cada agente no âmbito do Programa. Por ocasião da discussão da renovação da parceria entre o INCRA RS e a EMBRAPA, assim como esteve a parceria com a UFSM, o CE buscou discutir a ação da EMBRAPA, principalmente, por entender que na versão anterior do projeto houve dificuldades para integrar a ação do Projeto da EMBRAPA (denominado CONFIE) com as ações das equipes técnicas. Contudo, ao apresentar o projeto (com objetivos e ações) em uma reunião do CE, a EMBRAPA afirmou que a proposta foi construída com base na avaliação do trabalho realizado e em reuniões de trabalho com os assentamentos e o MST e que, tão logo estivesse concluído o documento, fariam a “validação da proposta com parceiros, primeiro com o MST e logo depois com o INCRA para formalização” (CE ATES, 2014a, p. 4). Essa colocação não foi bem recebida pelos demais gerando um conjunto de falas questionando essa postura e claramente

desafiando a Embrapa a abrir seu trabalho às áreas reformadas e não apenas orientar seu trabalho a atender as demandas [...] pois a Embrapa se ausentou dos espaços do Programa de ATES (Conselho Estadual, Conselhos Regionais, Encontro dos Técnicos) no último período e a discussão das ações de extensão passam por esses espaços e mudou muito desde a proposta inicial em 2009 (ex.: das unidades de observação à RUOP) [...] (reivindica-se assim) que a proposta de atuação da Embrapa seja discutida e debatida no Conselho Estadual de ATES porque esse é o fórum que discute a ação extensionista nos assentamentos e para que dessa forma se construam acordos e parcerias de trabalho entre Embrapa, ATES e outras organizações desde o princípio (CE ATES, 2014a, p. 4).

Ainda que não recebendo parcimoniosamente as críticas, foi encaminhado que a Embrapa finalizaria a proposta, enviaria o documento para os membros do CE e seria convocado novo Conselho para discutir o tema (CE ATES, 2014a). Na esteira desse debate, a pauta sobre a dinâmica organizativa do Programa de ATES reaparece nos Encontros Regionais de Técnicos, especialmente no que se refere ao papel do Projeto UFSM/ATPs, ao qual alguns atribuem o papel de coordenação do Programa, outros um papel executor das ações, ou ainda, um papel de assessoria ao Programa e as equipes técnicas, mas não a direção, cobrança ou execução direta das ações (CE ATES, 2014d).

Oriunda no arcabouço da mesma polêmica surge a proposta de um Conselho Estadual Ampliado, principalmente em virtude das Prestadoras afirmarem não ser representativas de seus técnicos, assim, solicitando a realização de uma reunião ampliada com a participação de mais técnicos. Em contraposição, o projeto ATPs defendeu a ideia de Conselho Ampliado, mas para inclusão, principalmente, de mais representantes das famílias assentadas que são a parcela menos representada na atual composição do CE. Essa discussão não produziu um consenso e o tema não foi encaminhado imediatamente.

Essa discussão sobre os papéis e uma possível redefinição dos espaços de participação (abrangência e composição) continuou em discussão e em 2015 a equipe de ATPs apresentou o documento “Papel dos Atores do Programa de ATES”. Resumidamente, o documento afirmava que o INCRA tem o papel de coordenar o Programa (propondo, dirigindo, avaliando, fiscalizando e garantindo as condições estruturais e financeiras para o desenvolvimento do trabalho); que as prestadoras e as equipes técnicas são as executoras das ações do Programa, mas tendo também o compromisso de contribuir com a construção do Programa avaliando-o e propondo melhorias; que os projetos de assessoria tem o papel de apoiar e instruir os agentes do Programa, mas não podem coordenar ou fiscalizar no lugar do INCRA, nem executar no lugar das equipes; e, que os Conselhos tem o papel de avaliar e orientar o Programa conferindo amplitude e legitimidade aos caminhos tomados pelo Programa.

Foi apontado também que os espaços de participação e gestão social não foram completamente apropriados pelas famílias, mas que, “juntamente com a descentralização das metas através do planejamento regional os espaços de controle e gestão social com poder de decisão são, efetivamente, os elementos que dão centralidade ao Programa” (CE ATES, 2015 b, p.5). Essa discussão também não produziu consenso, sendo motivo de discordância a opinião de que os projetos de assessoria não compunham o quadro executor do Programa, posição apresentada pela UFSM, mas contestada pelas prestadoras.

Percebe-se que temas polêmicos, que envolvem concepções, têm seus encaminhamentos protelados. Isso pôde ser observado na discussão sobre os papéis de cada agente e em relação ao CE Ampliado, visto que em ambos os casos os temas entraram em discussão, mas não foram devidamente encaminhados e depois não foram operacionalizados.

Em 2015 percebe-se uma redução das discussões relacionadas à operacionalidade do Programa e, principalmente, em relação à construção de inovações e evoluções no funcionamento do Programa, o que pode ser atribuído às constantes crises financeiras que fizeram com que o pagamento das ações executadas estivesse em permanente atraso, dificultando a discussão sobre a qualificação das ações e reduzindo o interesse das equipes técnicas em contribuir com a discussão sobre os rumos do Programa.

Em relação aos Conselhos Regionais de ATES, algumas mudanças foram significativas. A primeira foi a mudança na frequência das reuniões, optando-se pela realização de duas reuniões anuais; a segunda, está relacionada com a definição de participação de um homem e uma mulher por assentamento; a terceira, refere-se a busca pelo poder decisório no âmbito do Programa; a quarta, diz respeito ao processo de financiamento da participação dos agricultores; a quinta, à tentativa de ampliação dos CRs para além dos informes do INCRA e da participação dos assentados, visando transformar-se em um fórum de discussão do desenvolvimento regional; e, a sexta, a capacitação dos conselheiros.

A participação de, no mínimo, um homem e uma mulher por assentamento visava ampliar a participação feminina nos CRs. A Figura 06 mostra quatro reuniões de CR realizadas em 2012 e percebe-se uma boa participação dos representantes dos assentamentos, pois mais de 80% dos assentamentos se fizeram representados nas reuniões, mas percebe-se também que a participação das mulheres ainda é minoritária.

Um elemento fundamental para a participação dos conselheiros foi o processo de financiamento de sua participação. O ressarcimento de despesas de deslocamento e alimentação foi previsto no contrato 2011 e a remuneração dos conselheiros com diárias foi incorporado no contrato a partir da nova chamada pública iniciada em 2014.

Além da questão objetiva de viabilizar a participação do assentado a sua remuneração visa compensar seu dia de trabalho como representante da sua comunidade e teve como efeito a corresponsabilidade do conselheiro com as decisões tomadas e o trabalho das equipes técnicas.

Figura 06 – Fotos de quatro Conselhos Regionais do segundo semestre de 2012.



Fonte: ATP (2016a).

Em relação a constituição dos CRs como um espaço decisório o Programa teceu críticas ao conselho como um espaço para “passar um recado” e afirmou a necessidade de ser um espaço de decisão, ao menos sobre o planejamento das ações das equipes técnicas. Nesse sentido, foi objeto de reflexão e ação o método de apresentação e discussão do planejamento para renovação dos contratos.

A maioria das equipes técnicas adota como método a projeção das atividades para validação dos representantes dos assentamentos, no entanto, algumas equipes buscaram métodos mais interativos e participativos para a discussão do planejamento. Cabe aqui, destaque para três experiências – que são representadas na Figura 07 – que realizaram esse debate através da formação de grupos para avaliação com posterior socialização em plenário, de sessões (sessão do leite, meio ambiente e cultura camponesa) onde foram elencadas pelos conselheiros as três prioridades para o trabalho técnico, sendo ao final socializado e validado no grande plenário, e uma proposta metodológica de uso do sistema de “túnel” onde foram

expostos cartazes com o planejamento da ATES e o “retrato” de cada assentamento com base no SIGRA, onde os conselheiros tiveram a oportunidade de realizar intervenções, às quais foram apontadas e acrescentadas aos painéis para posterior inclusão nos planejamentos (ATP, 2016a).

Figura 07 – Metodologias de discussão do planejamento 2013.



Fonte: ATP (2016a).

Da mesma forma, visando qualificar o processo de avaliação do trabalho realizado, algumas equipes adotaram uma orientação metodológica baseada em trabalhos em grupos e perguntas orientadoras, como mostra a Figura 08, e pelos relatos dos CRs esse processo qualificou a avaliação e a discussão do planejamento para 2014.

Figura 08 – Metodologias de discussão da avaliação da chamada pública em 2013.



Fonte: ATP (2016a).

A ampliação dos CRs para além do INCRA, dos representantes dos assentamentos e da avaliação da ATES como pauta foi apontada desde a avaliação da rodada de CRs de 2009. Nesse período foi identificado que os CRs haviam realizado a avaliação da ATES para a legitimação da renovação dos contratos e foram um espaço de repasse de informes por parte do INCRA e pela busca por informações e demandas das famílias assentadas, mas que isso limitaria a duração dos conselhos (ARTICULADORES, 2009b). Nesse sentido, a consequente necessidade da pauta dos CRs englobar estratégias de desenvolvimento regional, suprimindo uma série de expectativas das famílias, das organizações das famílias, da ATES e do INCRA foi apontada como inevitável (CE ATES, 2009d).

Essa ampliação deveria envolver atores locais como cooperativas, prefeituras, escolas, grupos gestores, grupo de mulheres, grupo de jovens, etc., segundo a conjuntura de cada NO. No entanto, esse processo de ampliação da participação

regional e do efetivo diálogo de estratégias locais/regionais de desenvolvimento foram iniciativas de alguns NOs, como o NO Vacaria, por exemplo, e o NO Viamão que construiu o CR mobilizando representantes dos assentamentos, de cooperativas, associações e grupos de mulheres, implementando a orientação do Programa de inserir esses grupos que influenciam o assentamento, mas são outras unidades de planejamento mais focadas em grupos (ATP, 2016a).

A capacitação dos conselheiros também foi apontada como importante desde os primeiros CRs. Uma avaliação realizada no CE em 2011 apontou que os conselheiros deveriam conhecer melhor o Programa de ATES (estrutura, técnicos, ações e metas previstas) para avaliá-lo, visando assim construir as bases necessárias para que o CR se transforme em um fórum deliberativo. Reunião do CE de 2012 avaliou que “existe uma fragilidade nesse processo e não ocorre a devolução das informações do conselho para o conjunto do assentamento e precisamos pensar estratégias para isso” (CE ATES, 2012 b, p.2). Nesse sentido outro representante afirmou que

Não estamos dando a atenção que deveríamos dar ao conselheiro nos assentamentos para que se torne uma pessoa representativa. Precisamos recuperar isso, como? Visitas a mais para o conselheiro para discutir o papel do conselheiro? Se isso é importante, precisamos dedicar mais a isso” (CE ATES, 2012b, p. 2).

Soma-se a essa a posição sobre a questão que afirma que

Existe um problema de concepção do conselho, algumas equipes trabalham na perspectiva de que se consolide como espaço de deliberação, outras equipes tratam como tarefa e como espaço de legitimação. Precisa listar e caracterizar isso e ter um plano de trabalho para cada equipe. Outra questão que ficou bastante clara é a baixa representatividade e essa é uma questão que precisa ser atacada. Precisamos necessariamente envolver como representatividade as organizações existentes nos assentamentos (não apenas 2 pessoas por assentamento) [...] Outra coisa importante é garantir uma forma de remuneração para o conselheiro, nos moldes do deslocamento. A avaliação é a outra questão chave: é um processo, começa na família, passa pelo assentamento e desemboca no conselho e aí não é influenciado pela equipe no momento da avaliação. Esse processo não pode ser subjetivo, moral, precisa estar colocado sobre questões concretas para que se possa pensar uma avaliação ao longo do tempo. Existe um planejamento, foi cumprido? Alcançou os objetivos a que se propunha? É possível elaborar uma proposta concreta que permita qualificar essa avaliação (CE ATES, 2012b, p. 3).

Nesse sentido, foi encaminhado que as equipes técnicas fariam um processo de formação e acompanhamento dos conselheiros, o que não se materializou. Em virtude disso, em 2014 foi encaminhado que na rodada de CRs haveria um momento dedicado a formação dos conselheiros sobre seu papel, o papel do Conselho e o Programa de ATES.

O debate foi realizado em todas as reuniões e os conselheiros apontaram que o Conselho Regional deveria pautar estratégias de desenvolvimento regional (ser um espaço de reflexão); deveria ser um espaço para que os programas possam se articular (um espaço para unificar as agendas); deveria melhorar a organização e participação da comunidade (ATPs, 2013) e que seu papel como conselheiros seria manter a união dos assentamentos e manter as famílias bem orientadas com relação às informações do INCRA e do DDA/SDR; deveriam colocar em prática as decisões e encaminhamentos do Conselho (Conselho não deve ser apenas um espaço informativo ou de validação); deveriam auxiliar o trabalho dos técnicos de ATES; deveriam levantar, identificar e trazer as demandas das famílias assentadas para o Conselho e levar as informações e decisões do Conselho para os assentamentos; deveriam fazer reuniões com as famílias para discutir as demandas que deveriam ser apresentadas no Conselho e dar retorno aos encaminhamentos (ATPs, 2013), ou seja, que o papel dos conselheiros iria além da participação nas duas reuniões do conselho, ele deveria ser um animador da ATES nos assentamentos, assessorando a equipe na articulação das atividades nos assentamentos e sendo um elo de ligação entre a equipe e as famílias que representam, apontando demandas e definindo prioridades (ATP, 2016a, p. 231).

Como resultado dessa nova compreensão muitos conselhos propuseram a realização de uma capacitação dos conselheiros para o processo de avaliação e planejamento para 2015. Em relação à composição, a maioria apontou a importância de incluir nas reuniões os representantes municipais ou regionais e as organizações regionais das famílias assentadas, como as cooperativas (ATP, 2016a).

Essa rodada de CRs teve uma grande participação de conselheiros como mostra a Figura 09, e a maioria contou com a presença de organizações ou instituições locais.

Figura 09 – Primeira rodada de conselhos regionais de ATES de 2014.



Fonte: ATP (2016a).

Buscando responder às demandas identificadas no CE e em muitos CRs e que já havia sido encaminhada para realização por parte das equipes técnicas, mas sem uma avaliação mais detalhada de sua realização e efetividade, o Projeto ATPs construiu uma proposta de formação para os conselheiros, apresentou ao Programa

de ATES e a realizou, cabendo às equipes técnicas a mobilização dos conselheiros (ATP, 2016b).

Em setembro de 2015 ocorreu a rodada de capacitação dos conselheiros de ATES, idealizada e realizada pela equipe de ATPs. A formação teve dois objetivos: apresentar detalhadamente o Programa de ATES (constituição, metas, ferramentas, recursos, etc.) para que os conselheiros tivessem o máximo de elementos para realizarem uma avaliação do Programa e construir uma proposta de metodologia de avaliação para ser realizada e conduzida nos assentamentos pelos próprios conselheiros, sem a mediação da equipe técnica. Esses objetivos ancoraram-se na leitura de que muitos conselheiros não conheciam detalhadamente o Programa (e muito do que “conheciam” era informado pelas equipes técnicas) o que limitava a profundidade de sua avaliação e no fato de que as equipes técnicas, ao mediar a sua avaliação nos assentamentos, poderiam estar estrangendo ou direcionando as análises dos assentados (ATP, 2016b).

Desta forma a capacitação foi organizada em dois blocos: pela manhã uma apresentação dialogada sobre o Programa de ATES e a tarde um exercício metodológico simulando uma reunião de avaliação nos assentamentos como ilustra a Figura 10. Ao final, foi realizada uma avaliação do dia de trabalho e um levantamento de quais conselheiros se sentiam a vontade para conduzir as avaliações nos assentamentos e quais avaliam ser necessária a presença da equipe técnica⁵⁴.

O primeiro elemento destacado em relação às capacitações foi que a maioria dos conselheiros chegou acreditando que se trataria de um CR “normal”, ou seja, com participação do INCRA, DDA e entidades locais, logo, esperava tratar pautas gerais dos assentamentos e não apenas “vir para uma capacitação” (fala de um conselheiro em uma capacitação), o que demonstra que a equipe não informou o que seria a atividade ao convidá-los. Após um esclarecimento do objetivo da atividade e da apresentação da proposta de trabalho do dia, passou-se às discussões (ATP, 2016b).

⁵⁴ A apresentação e a pauta detalhada encontram-se nos Apêndices 2 e 3.

Figura 10 – Capacitação dos conselheiros de ATES.



Fonte: ATP (2016b).

A apresentação do Programa de ATES produziu muita discussão com os conselheiros mostrando que muitos não conheciam seu funcionamento e sua estrutura principalmente no que se refere ao dimensionamento do trabalho das equipes técnicas (porque muitos reproduziam que as equipes técnicas não tinham tempo para um atendimento mais qualificado porque estavam sobrecarregadas de trabalho), ao tempo para planejamento das atividades (muitos afirmavam que as equipes não tinham tempo para preparar as ações), foi grande a surpresa com os dados do SIGRA por assentamentos (os conselheiros já haviam visto a apresentação de um retrato regional nos CRs, mas muitos afirmaram que os dados não eram usados nos planejamentos nos assentamentos) e, principalmente, com os dados econômicos da RUOP, pois a maioria dos conselheiros de todos os CRs afirmou não conhecer os dados que estavam sendo apresentados na capacitação. Em uma formação um conselheiro levantou-se e chamou pelo técnico que estava acompanhando a atividade (diálogo travado):

- vocês conhecem esses dados que eles estão mostrando? (assentado);
- sim, respondeu o técnico;
- e por que nós nunca vimos isso? Por que nunca usaram numa reunião do leite? Isso é importante... (e sentou-se balançando negativamente a cabeça).

A avaliação realizada ao final da manhã ou ao final do dia apontou uma satisfação positiva pela discussão realizada e suscitaram falas no sentido de que “esses espaços deveriam acontecer mais vezes porque agora eu sei melhor o que eu e os outros assentados temos que avaliar”.

No período da tarde foi realizada uma avaliação da ATES simulando-se uma atividade dessa natureza realizada nos assentamentos e conduzida pelos conselheiros. Para tanto, foram trabalhadas questões orientadoras (que ao serem respondidas resultariam na ata da reunião de avaliação do assentamento), discutidas em grupos e depois apresentadas em plenário para síntese. Na capacitação em muitos NOs foram utilizadas tarjetas, mas a orientação geral foi de que nos assentamentos poderiam ser realizadas apenas falas (basicamente por três motivos: falta do material necessário, a limitação com a escrita de muitos conselheiros e porque o manuseio da visualização móvel exige habilidades e treino que a capacitação não teve como abarcar). As questões norteadoras versaram sobre: as visitas (A visita técnica é uma atividade importante para a família? Por quê?; As visitas atenderam as demandas apresentadas? Em quê?; Sugestões para melhorar as visitas), as atividades coletivas (Os conselheiros receberam o planejamento do seu assentamento?; As famílias conhecem o planejamento de ações para o seu assentamento?; Os temas trabalhados nas capacitações foram os que estavam planejados? Atenderam as demandas do assentamento (cumpriram os objetivos)? Se não, quais seriam os temas mais importantes?; Teve material didático nas formações?; Nas atividades que aconteceram durante todo dia, teve almoço?), sobre os técnicos (Quais técnicos atuam no assentamento?; Eles respondem as questões apresentadas?; Como é o envolvimento da equipe com o assentamento?) e sobre as organizações locais (Existem grupos organizados no assentamento, que deveriam ter um planejamento próprio?). As avaliações realizadas ao final do debate apontam para um ordenamento do processo de avaliação que vai além do “está bom? Está ruim?” porque objetiva as questões (ATP, 2016b).

Ao realizar o levantamento de quem estava confortável para realizar a avaliação sozinho, e quem necessitaria apoio da equipe técnica, identifica-se pelos relatos que em nove dos vinte conselhos a maioria dos conselheiros afirmou a necessidade da presença do técnico. Avalia-se que a metade dos conselhos desafiou-se a realizar a avaliação sem a equipe denota um processo de dependência ou tutelamento dos conselheiros (por parte das equipes técnicas) que se avaliaram incapazes de conduzir a avaliação, mesmo tendo sido muito participativos e desenvolvidos na capacitação (caso presenciado de forma muito clara em duas capacitações). Em uma avaliação geral da capacitação, as opiniões foram muito positivas (mesmo daquele que esperava o INCRA ou o DDA), reafirmando a importância de mais espaços dessa natureza, mas, principalmente, afirmando que “agora eu entendi melhor o papel de cada um” (ATP, 2016b).

Além do CE, dos CRs e das avaliações nos assentamentos, espaços diretos de participação das famílias assentadas, o desenvolvimento do Programa de ATES passou também pela participação das equipes técnicas. Para esse processo, desempenharam um papel muito importante os encontros de formação dos técnicos, ainda que, de fato, tenham surgido apenas com o intuito de formação e, apenas no decorrer de sua realização os mesmos transformaram-se em um espaço de diálogo e discussão com as equipes técnicas.

Os dois primeiros encontros, com foco na área ambiental em 2009 e da área social em 2010 foram encontros demandados pelo INCRA e com caráter informativo. Após esse encontro, o CE de setembro de 2010 avaliou que as capacitações anteriores eram “do INCRA” (CE ATES, 2010a, p. 5) e que as próximas deveriam ser uma construção coletiva entre INCRA e Prestadoras, “identificando quais temas deverão ser tratados e programando conjuntamente o conteúdo das capacitações” (CE ATES, 2010a, p. 5). Avalia-se que o sentido da expressão “do INCRA” refere-se ao fato de que as capacitações anteriores eram focadas em temas que o INCRA entendia como importantes, caso da capacitação ambiental do final de 2009. Em função da discussão do CE as capacitações seguintes tem sua pauta definida pelo Conselho Estadual.

Em 2011 aconteceu mais um encontro da área ambiental, o segundo encontro da área social e o III Encontro dos Técnicos de ATES (o I e II foram considerados os encontros da área social), ocorreu entre 6 e 8 de dezembro de 2011, com o objetivo principal de discutir a qualificação do planejamento das ações da ATES na busca do

desenvolvimento dos assentamentos. O Encontro teve painéis sobre os princípios da PNATER e da ATES, metodologias de planejamento e debates sobre quais os desafios para a qualificação da ATES.

A síntese dos principais acordos foi de que a qualificação da ATES passa pelo planejamento, pela participação, pelo monitoramento, e pelas metodologias de atuação. Foram listados como espaços de planejamento e participação das famílias assentadas elaboração e readequação dos PDAs e PRA's, as reuniões de avaliação de ATES nos assentamentos e os Conselhos Regionais de ATES (enquanto espaço representativo e deliberativo). Como proposição para qualificação dos CRs foram propostos a construção de espaços de formação para os conselheiros; a construção de um roteiro comum de avaliação para todos os assentamentos (perguntas dinamizadoras, etc.); a necessidade de construir com os assentamentos a compreensão de que o Conselho Regional de ATES pode ornar-se um espaço importante de discussão de problemas e alternativas para os assentamentos e para a região; que a condução dos CRs deve caminhar para a busca da consolidação do Conselho como um espaço de informação, avaliação e discussão e definição de prioridades.

Em dezembro de 2012 ocorreu (Figura 11) o IV Encontro de Técnicos. Na foto, a mesa de abertura do Encontro com, da esquerda para a direita, representante da UFSM/Articuladores, CETAP, UFSM/Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural (PPGExR, UFSM/Reitoria, INCRA, UFSM/Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural (DEAER), DDA/SDR, COPTEC, COCEARGS e EMATER.

Figura 11 – Mesa de abertura do Encontro Estadual de técnicos de ATES de dezembro de 2012.



Fonte: Acervo do autor (2012).

De 27 a 31 de janeiro de 2014 ocorreu, como mostra a Figura 12, mais um Encontro Estadual dos técnicos de ATES promovido pelo Programa e com a programação discutida pelo CE ATES.

Figura 12 – Encontro Estadual de Técnicos de ATES.



Fonte: INCRA (2014).

O Encontro dedicou-se a discussão sobre a certificação participativa de produtos orgânicos, a sistematização de experiências agroecológicas, a geração de indicadores técnicos e econômicos de unidades de produção (RUOP) e a avaliação do Programa de ATES no contrato 2009-2013.

Sobre a avaliação do Programa os participantes do foram divididos em cinco grupos e trabalharam sobre a orientação de três questões: a) Quais os ensinamentos que temos (Programa de ATES) para mostrar, subsidiar as outras experiências de ATES do Brasil? B) Quais os limites/dificuldades encontradas na

construção do Programa de ATES? E, c) Quais desafios para o futuro com vistas à continuidade e aperfeiçoamento do Programa de ATES no RS?

Após debate, quatro encaminhamentos foram definidos: a) rediscussão dos espaços de participação e gestão social para ampliação do CE e redefinição dos atores que participam dos CRs; b) realização de um CE para discussão dos papéis de cada ator do Programa de ATES (INCRA, ATPs, prestadoras e equipes técnicas); c) constituição de um grupo de trabalho (GT) para discutir a questão social; e, d) contemplar a discussão da questão social em um Encontro Estadual de técnicos (INCRA, 2014).

Percebe-se, a partir do exposto acima, que os técnicos e os encontros compõe o quadro de espaços de participação do Programa e tem contribuído com suas discussões para a definição dos rumos a serem seguidos pela ATES RS.

6.3 ATES RS: PARTICIPAÇÃO EM CURSO?

Para a discussão desta seção serão mobilizados cinco eixos de análise e uma subseção que tentará apontar alguns elementos de perspectiva para o futuro da participação na política pública de ER. O primeiro eixo refere-se ao desenho institucional do Programa de ATES; o segundo, ao contexto e ambiente institucional em que o Programa e a participação se encontram localizados; o terceiro, versa sobre quem participa, ou seja, aborda a inclusão e a representatividade nos espaços de participação; o quarto eixo discute a forma de deliberação; e o quinto, faz um resumo dos resultados produzidos pela participação social no Programa de ATES.

6.3.1 O desenho Institucional

O desenho institucional do Programa de ATES composto por um Conselho Estadual, Conselhos Regionais e reuniões nos assentamentos se mostra mais ousado do que o normatizado pelas referências do Programa de ATES, leia-se o Manual de ATES de 2008, denotando um esforço para envolver técnicos e famílias no Programa.

A realização das reuniões desses espaços possui uma lógica: CE estadual reúne e orienta parte da discussão dos CRs, cuja outra parte da reunião é definida localmente e desta, uma parte, advém das discussões realizadas nos

assentamentos. Realizado o CR, os conselheiros retornam aos assentamentos e a prestadora, ATPs e INCRA retornam com o debate ao CE. Entretanto, pela descrição das reuniões e a realização das mesmas esse fluxo não funciona perfeitamente, pois, às vezes, o CE não discute o CR e nem os conselheiros trazem questões para o CR ou retornam com informações para os assentamentos. Porém, há que se reconhecer também que está em curso um esforço do Programa para que esse fluxo ocorra sem percalços.

Já há algum tempo discute-se uma ampliação da participação nos três níveis do Programa, pois a estrutura de participação e representação foi pensada no início dos contratos e visava que participassem aqueles diretamente envolvidos com a execução da ATES, por isso a reunião de avaliação no assentamento somente avaliava a ATES, o CR avaliava a ATES e recebia informes do INCRA e o CE resolvia questões operativas do Programa. Com o andar das discussões identificou-se que essa era uma visão limitada do potencial desses espaços e do próprio princípio de avaliação e planejamento da ATES, visto não ser um Programa isolado das demais ações que se desenrolam nos assentamentos. Nesse sentido, especialmente para os CRs, foi orientado pelo CE e apontado pelos próprios conselheiros, quando da discussão sobre o papel e sobre quem deveria participar do CR, que se deveriam envolver as organizações e instituições locais como cooperativas, prefeituras, etc..

Os relatos dos CRs apontam experiências muito interessantes de articulação com poder público local para resolução de problemas com estradas e escolas, aquisição da alimentação escolar, apoio à viabilização de feiras de produtos da reforma agrária ou de negociações com cooperativas para a comercialização para o PAA. Por outro lado, muitos CRs não mobilizam localmente buscando construir um processo de diálogo para o desenvolvimento em âmbito local.

O mesmo pode ser percebido em âmbito local. As reuniões de avaliação eram e na ampla maioria dos lugares ainda são realizadas apenas nos assentamentos, tidos como a única unidade de planejamento para a ATES. Há tempos discute-se que o assentamento é uma unidade importante porque se assemelha às comunidades rurais (linhas, picadas, distritos, colônias), mas que para o planejamento das ações de extensão rural muitas vezes é demasiado grande e heterogênea sendo mais interessante como unidades básicas de planejamento os grupos de interesse (grupos de mulheres, associações, cooperativas, grupos de

máquinas) porque isso permitiria que a avaliação e o planejamento fossem mais focados nos interesses desses grupos.

A inclusão de outras unidades de planejamento como cooperativas, associações, grupos de interesse poderia complementar a organização do assentamento e aumentar a participação e a representatividade das discussões na medida em que se vincula às formas organizativas reais da vida dos assentados, pois a “comunidade-assentamento” pode não ser a ideal ou ser ampla demais para que bons diálogos sejam estabelecidos. No entanto, poucas experiências nesse sentido estão em curso. Pode-se citar os planejamentos regionais dos grupos gestores (arroz, horta, piscicultura) que abrangem principalmente os assentamentos da região metropolitana de Porto Alegre e que estão contratualmente alocados em três diferentes NOs (Nova Santa Rita, Eldorado do Sul e Viamão) e o planejamento voltado às cooperativas Coopava (NO Piratini) e Terra Nova (NO Canguçu).

Essas propostas de trabalho são construídas no interior dessas organizações e inseridas no planejamento regional da equipe técnica produzindo, segundo relatos dos técnicos, uma capacidade de atuação muito mais focada nas demandas desses grupos. Em contrapartida, é importante recordar que muitas famílias não participam de organizações dessa natureza e a concentração de ações nesses grupos pode levar a um processo de exclusão dos demais, crítica realizada ao LUMIAR anteriormente.

Em relação ao CE de ATES, em face das posições de que as coordenações das prestadoras não representam seus técnicos e da leitura de alguns membros do CE de que algumas discussões que impactam a execução das prestadoras só seriam discutidas com maior presença dos assentados foi proposto e encaminhado a construção de um CE Ampliado, sendo discutida data, composição e encaminhada sua previsão no Contrato 2016 da ATES, no entanto, nada foi feito e a ideia do CE Ampliado não saiu do papel. Por quê?

Para Dias (2004), na medida em que se instalam movimentos favoráveis à descentralização administrativa, na contramão iniciam-se reações que buscam restabelecer a coordenação ou a centralização das decisões. Fato similar é relatado por Putnam (2006), que ao estudar os arranjos institucionais na Itália assinala que os modelos institucionais tendem a se autorreforçar mesmo quando são socialmente ineficientes porque é mais fácil aos indivíduos adaptar-se às regras em vigência do que alterá-las. Essa característica dos sistemas sociais é chamada por Putnam

(2006, p. 188) como “subordinação à trajetória”, ou seja, é mais fácil e cômodo seguir reunindo apenas o assentamento, ouvindo apenas o INCRA (no CR), sentando apenas entre pares que já se conhecem (CE) do que ter que reunir o assentamento e os grupos de interesse, mobilizar regionalmente e ter que ajustar a pauta das reuniões e, talvez, sair com mais tarefas da reunião e, no caso do CE, ter que mediar e negociar as definições sobre o Programa com mais agentes e que, talvez, não tenham a mesma perspectiva dos atuais.

Especialmente no CE avalia-se que o não encaminhamento da realização do CE Ampliado pode estar muito vinculado ao atual desenho institucional do conselho: atualmente o CE é uma reunião de executores, com diferentes papéis, mas cuja preocupação é a condução do Programa. Ainda que, como argumenta Habermas, nessa esfera pública se utilize argumentações racionais em busca de uma qualificação do Programa, é necessário considerar que muitas colocações são permeadas pela realidade – e racionalidade - da sua condição de executores do Programa e, nesse sentido, a manutenção do CE no seu atual formato é a melhor opção.

Sobre essa questão, ao analisar a proposta de participação social do Programa de ATES, Dias (2004) já alertava que

[...] se a intenção é fomentar processos participativos de gestão da política de extensão rural (aqui denominada de ATES) aos agricultores assentados, há de se partir do diagnóstico e da compreensão do campo de disputas em que essa proposta está inserida [...] No quadro atual, não há indícios que apontem mudanças institucionais no Incra que possibilitem, ao contrário do que ocorreu com o LUMIAR, uma melhor internalização do serviço de ATES na dinâmica cotidiana de suas ações (DIAS, 2004, p. 532).

O diagnóstico de Dias foi acertado se for considerado o fato de que até hoje o Fórum Nacional de ATES não reuniu e a grande maioria das SRs não constituiu os Fóruns Estaduais de ATES.

Outro elemento relevante é o da resistência à participação por parte das organizações populares. Segundo Silva (2006b, p. 174),

a reprodução de estruturas e dinâmicas políticas hierárquicas e personalistas não ocorre apenas pela ação das elites políticas e econômicas, mas também envolve segmentos significativos da sociedade civil [...] importante parcela das organizações sociais participou e participa ativamente de relações de clientelismo e subordinação aos agentes políticos dominantes, colocando-se como um dos obstáculos à introdução de inovações institucionais de caráter democrático. Ao contrário, tais

inovações tendem a ser vistas como ameaças à reprodução de um campo de relações políticas tradicionais, através do qual essas lideranças sociais se constituíram e atuam, sendo, por isto, objeto de crítica e oposição.

Nesse sentido, Silva (2006b) afirma que para discutir as possibilidades de realização de mudanças institucionais deve-se considerar essa carga histórica. Esse também é o sentido da argumentação de Palmeira e Heredia (2010) que afirmam que a política local é permeada de relações sociais que, do ponto de vista do poder local, paradoxalmente, podem acabar incrementando as desigualdades se não se for capaz de criar dispositivos de participação que permitam questionar as formas de dominação, clientelismo e patrimonialismo que historicamente caracterizaram a política local.

Esses são elementos – subordinação à trajetória, limites institucionais, dominação e clientelismo – que podem ajudar a compreender porque, nos diferentes níveis, a proposição de ampliação da participação não avança e o Programa de ATES continua qualificando sua estrutura de execução a partir de uma esfera de executores.

6.3.2 O contexto e o ambiente institucional

É fundamental não isolar a esfera pública do contexto social institucional em que ela está inserida. No caso da esfera pública da ATES ela é diretamente influenciada pelas instituições e pelas políticas a ela relacionadas.

A PNATER, por exemplo, propõe e provoca um ambiente de maior participação (com sua orientação às metodologias participativas e a realização das Conferências de ATER), pois ela é uma de suas premissas fundamentais e, muito possivelmente por isso, os fóruns nacionais e estaduais de ATES tenham sido incluídos na estrutura do Programa de ATES. Por outro lado, a falta de viabilização dos espaços e a não consideração das prioridades e encaminhamentos sugeridos pelas Conferências de ATER, apenas para citar um exemplo, também pode ter influenciado o INCRA a nunca mobilizar o Fórum Nacional de ATES.

Recentemente criada, a ANATER também comporá esse ambiente institucional e irá afetar a dinâmica da ATES. Ainda que não se possam afirmar muitas coisas até o momento, os primeiros indicativos da Agência não permitem pensamentos muito otimistas em relação ao futuro da participação social na

definição da política de ER, pois a mesma prevê um enxuto conselho diretivo e não faz referências às Conferências de ATER e nem a participação dos agricultores na definição do conteúdo da ação extensionista, ao contrário, apresenta claras referências à retomada dos métodos difusionistas de ER.

A dinâmica geral do INCRA também afeta sobremaneira a participação na ATER. Marcado no último período por muita instabilidade e incerteza quanto a sua orientação política, devido às constantes trocas de ministros do MDA e de presidentes do INCRA e, principalmente, por uma profunda crise financeira que faz com que os pagamentos da ATER – assim como de outras obrigações do INCRA - sofram recorrentes atrasos.

Os constantes problemas financeiros do INCRA que resultam em atrasos nos pagamentos também interferem profundamente na dinâmica da participação de duas formas: a primeira interferindo na realização dos espaços de diálogo o que se percebe na oscilação das reuniões do CE e no cancelamento das rodadas de CRs, a segunda, porque a maior parte da discussão das reuniões (que já seria ocupada pela execução do Programa) discute o atraso de pagamentos, a renegociação de prazos, o redimensionamento de ações que são questões importantes porque visam garantir a melhor condução possível do Programa, mas esse é um tempo e uma atenção que poderia estar sendo destinada a qualificação real do Programa e não a “remendos”. Essas constantes dúvidas influenciam negativamente a participação porque os demais agentes não sabem qual será a postura do INCRA frente às questões, bem como sobre sua capacidade de honrar os compromissos assumidos.

Por outro lado, falando especificamente do INCRA do RS, a postura pró-participação esteve presente desde o princípio na postura dos gestores do INCRA, que não interpretaram a descentralização da política de extensão proposta pela PNATER como uma mera descentralização da execução dos serviços e isso foi um elemento fundamental para o envolvimento de todos os atores do Programa.

O mesmo envolvimento pôde ser identificado nas entidades prestadoras, na UFSM, nas organizações das famílias e nas próprias famílias que aceitaram e assumiram participar como protagonistas na definição dos rumos da política de ATER.

Almeida e Lüchmann (2008) afirmam que nos conselhos, em parte, o poder público goza de vantagem em relação à diversidade de organizações e representações oriundas da sociedade civil, pois necessitaria de menos esforço para

obter unidade de ação no interior de um conselho. No entanto, muitos gestores públicos indicados não tem vontade de participar (porque não acreditam na participação como algo importante) ou não tem poder de decisão (não ocupam cargos decisórios o que faz com que participem dos espaços na condição de ouvintes), o que compromete muito sua atuação qualificada e construtiva nesses espaços. Essa situação não pôde ser identificada no CE ATES, mas sim nas representações que o INCRA envia aos Conselhos Regionais de ATES.

6.3.3 A inclusão e a representatividade

Uma parte da discussão desse tópico foi realizada no item 6.3.1 e diz respeito à inclusão nos espaços de participação de outras organizações e instituições, visando incrementar a representatividade através da participação de grupos que tenham real influência na dinâmica dos assentamentos.

Em relação à participação em curso, vale separar as esferas existentes. No CE participam lideranças, coordenadores de Prestadoras, coordenadores de projetos e de setores governamentais, com formação superior e experiência como dirigentes de suas organizações/instituições. Em relação à formação, a exceção é a representação da COCEARGS, no entanto, são dirigentes de uma das maiores e mais importantes cooperativas de assentados do Brasil e tem muita experiência de participação em reuniões, talvez, inclusive, sejam os mais habituados a esse ambiente de discussão e negociação.

A rotatividade de representantes é baixa, muitos sendo os mesmos desde as primeiras reuniões, o que estabelece uma continuidade para a discussão e há uma total hegemonia masculina, sendo a participação de mulheres bastante esporádica e muitas vezes, em condição expectadora.

A proposição de incremento da participação de representações das famílias assentadas através da constituição de um CE Ampliado com participação de organizações das famílias e de representantes dos CRs foi aprovada, porém, não foi implantada pelo CE. Um argumento que ajuda a compreender esse fato é apresentado por Almeida e Lüchmann (2008), para quem existe a reprodução de um “elitismo associativista” e que são raros os mecanismos que preveem a incorporação e ampliação da participação para um conjunto mais amplo de atores e setores sociais. Outro elemento é dado por Souza (2012), que aponta a limitação da

participação como resultado de um “cerceamento organizacional”, um mecanismo de operação de poder que manipula a estrutura para evitar que alguns participem, concentrando assim o poder decisório.

O caso dos Conselhos Regionais (e das reuniões nos assentamentos), por outro lado, corroboram o que a quase totalidade (se não a totalidade) dos autores que discutem a participação social nas políticas públicas afirmam sobre a possibilidade de fóruns participativos auxiliarem na democratização das instituições brasileiras, dando voz a setores tradicionalmente excluídos. Esse é o caso dos espaços de participação do Programa de ATES que permitiram que assentamentos que nunca tinham participado de nada, pudessem se expressar. Até o momento, a participação das famílias assentadas dá-se por representação dos assentamentos através de um homem e uma mulher (ou dois caso o assentamento tenha mais de 100 famílias) e, como já colocado, apesar de já ter sido discutido e possibilitado que a representação seja realizada também por grupos de interesse, cooperativas, essa forma de representação não foi adotada em nenhum CR e em poucos existe uma participação mais efetiva dessas organizações nas reuniões.

Para ilustrar a dimensão da participação nos CRs, a primeira rodada de reuniões de 2013 mobilizou 670 conselheiros, a segunda reunião de 2013 envolveu 416 e a primeira rodada de 2014 mobilizou 743 conselheiros (SAMA, 2013; 2014), o que corresponde a 6,8% das aproximadamente 11.000 famílias do Programa de ATES. A Tabela 2 apresenta os dados numéricos da participação por NO.

A análise da tabela mostra que o segundo CR de 2013 apresentou uma queda na participação, que foi recuperada no primeiro CR de 2014.

Tabela 2 – Número de conselheiros que participaram dos CRs de 2013 e do primeiro CR de 2014.

NO	1º CR – 2013	2º CR – 2013	1º CR – 2014
Um	32	29	31
Dois	NÃO TEVE	17	26
Três	36	17	20
Quatro	27	14	15
Cinco	34	18	34
Seis	25	10	29
Sete	16	13	17
Oito	17	20	23
Nove	60	37	72
Dez	30	16	31
Onze	55	43	56
Doze	31	NÃO TEVE	51
Treze	52	48	48
Quatorze	42	27	52
Quinze	48	40	47
Dezesseis	69	NÃO TEVE	57
Dezessete	28	25	39
Dezoito	42	24	38
Dezenove	26	NÃO TEVE	39
Vinte	NÃO TEVE	18	18

Fonte: Elaborado a partir de dados do SAMA (2013; 2014).

Já a Tabela 3 apresenta o número de conselheiros que participaram da oficina de capacitação de conselheiros em 2015, divididos por NO e por sexo.

Os dados referem-se a 18 dos 20 NOs, porque os relatos de dois NOs não permitiram essa tabulação. Participaram da capacitação 329 assentados⁵⁵ sendo, em média, 32,8% mulheres e 67,2% homens, quando pela normatividade vigente deveriam ser 50% de cada. Aproximou-se dessa proporção apenas um CR, enquanto cinco tiveram menos de 25% de mulheres e destes, um se destaca porque praticamente não participaram mulheres (6,7%). Esse dado também pode ser percebido analisando-se as fotos dos conselhos regionais apresentadas ao longo do

⁵⁵ A oscilação do número de participantes está relacionada com o tamanho dos NOs que tem de 9 até 30 assentamentos.

capítulo anterior, onde também se identifica que poucos jovens tem a oportunidade de representar seu assentamento nos CRs.

Tabela 3 – Número por sexo dos conselheiros que participaram da capacitação dos conselheiros de ATES em 2015.

NO	Participantes	% mulheres	% homens
A	29	48,3%	51,7%
B	18	44,4%	55,6%
C	16	43,8%	56,3%
D	7	42,9%	57,1%
E	22	40,9%	59,1%
F	24	37,5%	62,5%
G	16	37,5%	62,5%
H	11	36,4%	63,6%
I	12	33,3%	66,7%
J	9	33,3%	66,7%
K	40	32,5%	67,5%
L	14	28,6%	71,4%
M	23	26,1%	73,9%
N	24	25,0%	75,0%
O	22	22,7%	77,3%
P	18	22,2%	77,8%
Q	9	22,2%	77,8%
R	15	6,7%	93,3%

Fonte: Elaborado a partir do relato da capacitação (ATP, 2016).

Segundo Niederle (2014), há dificuldade de mulheres e jovens participarem, mas não só esses, como também negros, homossexuais e quaisquer tipos de minorias, sendo uma realidade e tornando-se necessária uma luta constante para o reconhecimento dessa diversidade sociocultural, onde apenas prever o espaço, o lugar na cadeira não basta para que a participação se efetive.

O Programa de ATES reservou o espaço (seja buscando a paridade na representação dos assentamentos, seja legitimando a representação dos grupos de mulheres, por exemplo), mas como se vê, isso não bastou e é preciso pensar outras formas para garantir que a diversidade e os públicos minoritários se façam presentes e representados, em consonância com as ideias de Fraser (1997).

Além disso, Almeida e Lüchmann (2008) fazem referência à questão dos custos financeiros da participação, já que na maioria dos casos a participação é voluntária, limitando as possibilidades de participação de setores mais empobrecidos da sociedade. Essa é uma questão que o Programa de ATES RS tentou resolver ou ao menos minimizar com o custeio das despesas para participação (deslocamento e alimentação) e com a instituição de pagamento de diárias para conselheiros dos assentamentos.

Já as reuniões de avaliação e planejamento são, por excelência, o espaço de participação direta de todas as famílias assentadas na discussão sobre a política de extensão para assentamentos e na definição das prioridades de suas comunidades. As reuniões não foram o foco do trabalho porque relatos apontam uma diversidade enorme de formatos, discussões, métodos, mas foi possível dimensionar a participação desses espaços através do SAMA. De acordo com esses dados, a segunda rodada das reuniões de avaliação de 2013 reuniu 3.960 pessoas (SAMA, 2013) e a primeira rodada de reuniões de 2014 reuniu 3.841 pessoas (SAMA, 2014), aproximadamente 12,4% das 30.878 pessoas que compunham a população dos assentamentos⁵⁶ naquele período (SIGRA, 2013). A Tabela 4 apresenta a distribuição da participação nas reuniões por NO.

A oscilação de participação nas reuniões nos NOs foi pequena na maioria dos núcleos, sendo mais representativa em cinco: incremento de 50%, 43% e 38% nos NOs CC, FF e MM, respectivamente, e redução de 31% nos núcleos GG e RR, e a compensação entre eles fez com o que o dado geral quase não se alterasse.

Estudos que analisam a participação social em políticas públicas no Brasil (CUNHA, 2009; DAGNINO, 2004; ROVER; MUSSOI, 2011; ALMEIDA; LÜCHMANN, 2008; TOBAR, 1991; MILANI, 2008), apontam que, na maioria dos casos, a participação dos beneficiários das políticas públicas é bastante reduzida, resumindo-se a sua representação em conselhos distantes de sua realidade ou a espaços de validação das políticas em curso. Observando-se os números da participação no Programa de ATES do RS, o argumento da participação reduzida perde, em primeira instância, alguma força.

⁵⁶ Aqui não foi feita uma proporção em relação ao número de famílias assentadas porque mais de uma pessoa da mesma família pode ter participado dessas reuniões (e deveria). Desta forma, relacionar o número de participantes ao número de famílias pode ser uma ilustração da dimensão numérica da participação, mas, nesse caso, tem muitas chances de ser uma aproximação equivocada. Por isso a referência à população total dos assentamentos, mesmo sabendo que nesse universo há crianças em idade pré-escolar, o que também leva a uma equívoco.

Tabela 4 – Número de conselheiros que participaram dos CRs de 2013 e do primeiro CR de 2014.

NO	2º CR – 2013	1º CR – 2014
AA	185	175
BB	162	143
CC	65	98
DD	129	105
EE	136	119
FF	95	136
GG	204	140
HH	193	222
II	507	457
JJ	147	172
KK	263	216
LL	267	243
MM	248	343
NN	181	149
OO	193	194
PP	263	225
QQ	211	183
RR	283	196
SS	228	223
TT	NÃO TEVE	102

Fonte: Elaborado a partir de dados do SAMA (2013; 2014).

Cabe considerar também que nem todos podem querer participar, o que Souza (2012) denomina de “evitação”, pois participar significa, em certa medida, comprometer-se e legitimar as decisões tomadas e nem todos podem estar dispostos para tal, seja por não querer tomar parte nas responsabilidades advindas das decisões, seja por não querer legitimar o processo que levou a essas decisões. Também há que se considerar o apontado por Neumann, Dalbianco e Zarnott (2015) de que para algumas organizações a relação com o Estado se dá diretamente com os órgãos executivos dos programas (ministérios, secretarias, etc.), dispensando a mediação e o diálogo proporcionados por instâncias de participação, como os conselhos, comissões, câmaras, colegiados, etc..

Outro elemento importante refere-se ao fato de que as pessoas não possuem um histórico de participação política efetiva, o que pode estar relacionado com o

histórico de opressão política local, apontado por Palmeira e Heredia (2010), e é opinião de um entrevistado, que avalia que no Brasil as pessoas não participam das decisões, não possuem ímpeto de participar, não opinam na política, mas que deve-se insistir, seguir tentando, porque além da mudança nas políticas, a participação tem um caráter pedagógico, pois é um processo de aprendizagem. No entanto, esse é um processo que precisa ser animado, estimulado, monitorado e os técnicos – que seriam os que tem mais possibilidade – não fazem isso, mas alguém tem que fazer (E2 - Prestadora).

6.3.4 O processo de deliberação

Nesse tópico serão problematizadas cinco questões: como se dá a condução da esfera pública (quem coordena)? o que é discutido (temas tratados)? qual a dinâmica da discussão (método)? como se dá a deliberação (como se encaminha as questões)? e como se dá o processo de monitoramento da execução das deliberações?

A coordenação da reunião do CE está a cargo do INCRA, na figura do Coordenador Estadual do Programa de ATES (acompanhado algumas vezes pela equipe que atua na ATES), e não constam nos relatos discussões visando modificar essa questão. O Superintendente do INCRA participou pouco das reuniões, assim como os demais setores do INCRA que participavam quando tinham demandas para o Programa de ATES, caso contrário, não participavam.

No CE são discutidos todos os temas associados diretamente ao Programa de ATES (contrato, metas, execução, ferramentas para qualificação, etc.) e temas que se relacionam com a ação extensionista (projetos, créditos, dívidas, etc.). Em relação ao Programa a pauta “ordinária” é definida pelo transcurso das ações do mesmo (ao aproximar-se o final de um ano, discute-se o final da execução em curso, a composição do contrato seguinte, as reuniões de avaliação e CRs) e nesse processo de argumentação são identificadas novas demandas de trabalho (temáticas e novas ferramentas para o trabalho, por exemplo). Complementa a pauta as questões extraordinárias derivadas, basicamente, de políticas para os assentamentos que demandam o envolvimento da ATES.

A dinâmica da discussão reflete nas possibilidades de fala e nesse quesito pode-se afirmar que não há maiores constrangimentos, inclusive porque todos são

dotados de “poder” para tal, mas existem, claro, diferentes níveis e tipos de poder utilizados para sustentação e legitimação das posições, o que Lubenow (2010) denominou de diferenças na “autoridade epistemológica” da fala. Demonstrando essa diferença, o INCRA, por exemplo, utiliza-se da sua posição institucional de contratante e representante estatal, a COPTec do peso da relação com o MST e a UFSM do reconhecimento do valor do conhecimento e da expertise sobre a ER.

No caso do CE, as reuniões não ocorrem sem conflito, mas destaca-se o fato de que a discussão prima pelo encaminhamento consensual ou, pelo menos, de uma maioria obtida pela força do argumento, não sendo relatado nenhum caso de votação para obter-se encaminhamentos. Em relação a essa questão, percebe-se uma mudança no CE, pois em que pese ele possa ter sido criado com o intuito de colher sugestões ou ser um espaço para repasse de informações ele rapidamente se tornou um espaço de discussão, construção e deliberação de muitas questões sobre o Programa de ATES.

Por outro lado, existe uma falta de centralização dos agentes em relação às deliberações e de um sistema de cobrança para tal, pois em muitas ocasiões os encaminhamentos não foram executados ou encaminhados parcialmente sem que a discussão sobre as razões disso fossem levadas a cabo. Essa possibilidade de ação e pensamento próprio traz a tona repetidamente discussões já realizadas, como por exemplo, a discussão sobre o papel de cada agente no Programa.

No caso dos CRs, a direção das reuniões é realizada, na maioria dos casos, por um grupo composto pelo INCRA, equipe técnica e ATP, não sendo relatado caso de CR que tenha sido coordenado por um assentado, nem reunião do CR que tenha ocorrido sem a presença do INCRA, denotando um espaço com profunda dependência institucional.

A discussão dos CRs possui uma divisão, da forma como construída até o momento, bastante clara. Em um momento são discutidas a avaliação da ATES e a proposta de atuação da mesma para o contrato seguinte. Noutro momento, são confrontadas as demandas dos assentamentos e as políticas do INCRA, DDA e instituições e organizações locais, essas mais presente em alguns CRs do que em outros. Essa, no entanto, não é uma peculiaridade da ATES. Rover e Mussoi (2011) apontam que os principais limites da experiência de construção de Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina e referem-se a pouca diversidade de representação dos grupos e organizações de cada região nos Comitês de

Desenvolvimento Regional e Comitês Temáticos e sua ação, bastante limitada à atenção a demandas avulsas, não conseguindo construir uma estratégia coletiva para o desenvolvimento regional.

Bonnal et al. (2007) reforçam a necessidade de incrementar o tecido social envolvido nos espaços de discussão visando ampliar a participação e, para os autores, isto só ocorrerá na medida em que se dotem estes espaços de discussão (como os conselhos, por exemplo) de responsabilidade decisional e de meios financeiros para implementar as decisões tomadas, o que estimularia também uma maior organização da sociedade.

Para discussão, a estrutura da reunião é pensada visando torná-la um espaço de problematização e construção do Programa de ATES e um momento de articulação e discussão de estratégias regionais de desenvolvimento dos assentamentos. Para a discussão da ATES, alguns CRs têm buscado a construção ou utilização de ferramentas participativas visando, dessa forma, democratizar o acesso à palavra e reduzir desigualdades de poder no interior do Conselho.

O momento da avaliação da ATES é o mais participativo, pois oportunizada a fala a todos os presentes e alguns CRs construíram formas mais participativas como o trabalho em grupos ou mesmo outras dinâmicas que visam envolver e ouvir os presentes. Com relação ao debate dos planejamentos já se reduz o leque de experiências que, de fato, envolvem os conselheiros no debate e deliberam prioridades e mudanças a partir desse debate, pode-se afirmar genericamente que o momento da discussão dos planejamentos ainda é mais de validação do que de construção efetiva, como mostra um relato inserido por uma equipe técnica no SAMA, em que a mesma afirma que “foi realizada reunião do Conselho Regional de ATES com a participação de conselheiros de cinco assentamentos e representantes das entidades envolvidas no Contrato de ATES. Foi apresentado o planejamento para o ano de 2014 a ser executado pelo Núcleo local” (SAMA, 2014). Rover e Mussoi (2011) afirmam que historicamente os conselhos e fóruns têm sido órgãos de legitimação de políticas previamente decididas no campo político e/ou técnico.

Tobar (1991) ressalva que a constituição de fóruns e conselhos de gestão pode ser considerada uma descentralização, no entanto, não significa necessariamente uma redistribuição do poder na perspectiva de uma transferência na alocação das decisões para o nível local. Para o autor, o que se percebe é a

persistência de um espaço de poder centralizado onde a força dos lugares, dos espaços locais, tem ressonância pouco expressiva.

O mesmo não pode ser afirmado quando da discussão do desenvolvimento regional, onde os representantes dos assentamentos são, praticamente, expectadores. Nesse ponto, em que se poderia discutir efetivamente a situação dos assentamentos os espaços são, de novo, de forma geral, informativos através de apresentações do INCRA, DDA e organizações locais e de reivindicação onde os conselheiros apresentam as demandas dos assentamentos para essa organizações/instituições presentes. Em alguns casos esse tipo de diálogo produziu encaminhamentos, compromissos, mas não através de uma discussão efetivo, mas como resposta a uma demanda.

Já em relação a ATES, os CRs respondem pela avaliação do trabalho realizado e recomendação da renovação, ou não, do contrato da prestadora, bem como da discussão, priorização e legitimação do planejamento do contrato seguinte. Esses temas exigem uma boa dinâmica para que sejam efetivamente discutidos, mas isso ocorre em poucos casos, sendo que na maioria esse é um tema conduzido pela equipe técnica, cabendo aos conselheiros à validação do que é apresentado, principalmente em relação ao planejamento.

Rover e Mussoi (2011) apontam a necessidade de qualificação dos gestores públicos (do topo até a base) e dos beneficiários, ou seja, a necessidade de capacitações, de incremento do capital educacional, opinião compartilhada por Souza (2012) e Almeida e Lüchmann (2008), que apontam essa diferença de capital cultural e/ou educacional como fonte e mecanismos de poder. Corroborando esses diagnósticos, são realizados os Encontros de Técnicos (como um espaço de formação do Programa, ainda que a gestão social não tenha sido tema específico de nenhum encontro) e foi iniciado o processo de formação dos conselheiros de ATES, ainda de forma incipiente.

Por sua parte, as reuniões de avaliação adquiriram relevância para o Programa de ATES na medida em que a renovação dos contratos das equipes foi vinculada a avaliação dos assentamentos no CR e foi potencializada com a proposição de planejamentos regionais para a ação de ATES, sendo esses os assuntos principais das reuniões. Complementam a pauta a discussão das demandas que serão apresentadas nos CRs.

Pelos relatos, na grande maioria das reuniões já realizadas, a condução é realizada pelas equipes técnica. No entanto, a capacitação dos conselheiros de ATES visou formar e permitir aos conselheiros conduzirem as avaliações, reduzindo a influência que as equipes porventura poderiam ter no processo de avaliação de seu trabalho⁵⁷. Uma avaliação mais qualificada e precisa dos resultados desse processo ainda precisa ser realizada.

A dinâmica da discussão nos assentamentos toma os formatos mais variados, mas a capacitação também construiu uma orientação que normatiza a discussão.

Quanto às deliberações, as reuniões avaliam a permanência da prestadora e definem o planejamento regional para o contrato seguinte. Cabe lembrar que o Programa de ATES, por sua natureza, exige um processo de mediação e diálogo muito maior do que outros formatos de ER. Isso foi apontado pelos representantes das três prestadoras, que afirmam que em outros projetos, outras chamadas o escopo da ação estava mais delimitado (ex.: ATER Mulher, ATER Agroecologia, Chamada do leite)⁵⁸ ou o trabalho era realizado com o público que se identificava com a proposta apresentada pela entidade/organização de ATER, caso das ONGs agroecologistas, que possuem um objeto definido e atuam com públicos identificados ou buscam identificar novos públicos. O Programa de ATES, ao contrário, é voltado para uma comunidade (com todas as suas peculiaridades e diferenças internas) e deve atuar com a diversidade nela presente, mediada pelos princípios da PNATER, de forma que a necessidade de mediação e diálogo é muito mais intensa (E1 - Prestadora, E2 - Prestadora, E3 - Prestadora).

Por fim, em relação à ação “pós-discussão”, Milani (2008) aponta corretamente que não há nada mais desgastante para a participação do que, após uma série de debates, não ocorrer a implementação das decisões tomadas nos fóruns de debate. Infelizmente, em momentos isso aconteceu no âmbito do Programa de ATES, assim como em outros os encaminhamentos foram realizados, ao que seguimos para o último item de análise, os resultados produzidos.

⁵⁷ A participação dos técnicos na avaliação não seria problemática, pelo contrário, seria benéfica se realizada com uma postura de autocrítica, de absorção e reflexão sobre as avaliações, mas não é esse o tipo de postura mais recorrente e por isso a busca por uma avaliação mais autônoma das famílias assentadas.

⁵⁸ Além de que, na maioria das chamadas pública, não são previstos espaços de concertação social.

6.3.5 Os resultados produzidos

A análise sobre os resultados produzidos recairá, resumidamente, sobre duas questões: as mudanças produzidas no Programa e as mudanças para as famílias assentadas.

O processo de participação, iniciado em 2009 junto com os Contratos de ATES, produziu inúmeras mudanças no Programa de ATES. As mais importantes que se pode destacar nesse momento são: a) a participação não se “rendeu” aos imperativos burocráticos e normativos e construiu alterações inicialmente tidas como não possíveis no Programa como a flexibilização das metas em 2009, a adaptação do roteiro dos PDAs/PRA's e a inclusão da capacitação dos técnicos nas metas de ATES; b) a participação identifica, formula e encaminha demandas concretas (necessidade de adequar o trabalho as realidades locais, necessidade de informação sobre as famílias, necessidade de informações sobre a renda das famílias assentadas, necessidade de divulgação das experiências agroecológicas, importância de apoiar financeiramente os conselheiros de ATES, para as quais o Programa precisa construir respostas (planejamentos e contratos regionalizados, SIGRA, RUOP, sistematizações de experiências); c) a formulação e elaboração colaborativa dos principais instrumentos de trabalho e gestão do Programa; e, d) a resolução de alguns problemas estruturais de âmbito local, regional ou estadual.

O processo iniciado de formação dos conselheiros produziu, na opinião das prestadoras, um melhor diálogo entre conselheiros, técnicos e famílias, o que vem qualificando a participação das famílias nos espaços nos assentamentos e do conselheiro no assentamento e no CR. Quanto aos técnicos, tem encontrado um suporte para a mobilização e o desenvolvimento das ações nos assentamentos (E1 - Prestadora, E2 - Prestadora) e um entrevistado avalia que “as equipes deveriam se aproximar mais ainda dos conselheiros” porque isso, com certeza, produz resultados positivos para o trabalho das equipes (E2 - Prestadora).

Para as famílias, os resultados produzidos são de duas naturezas: para os assentados que participam diretamente dos espaços, especialmente os Conselheiros de ATES o Programa têm propiciado formação e informação. Para as demais famílias, a participação propiciou um Programa de ATES voltado às demandas locais e espaços de encontro em que se mobilizaram e rearticularam local e regionalmente (através de reuniões, seminários, encontros) as famílias

assentadas, melhorando a sua organização social e política. Esse processo de rearticulação ocorreu principalmente onde a organização do MST estava mais fragilizada.

Os técnicos, depois de um período de resistência e revolta com a imposição das atividades no início dos contratos (“os empregados do INCRA”), envolveram-se e se corresponsabilizaram – uns mais do que outros, é claro – com a construção do Programa, mas é fato que existe espaço para a opinião e as ideias dos técnicos na condução do Programa.

Além disso, também produziu resultados para o INCRA. De forma direta, aproximou a instituição das famílias assentadas e indiretamente, as ferramentas do Programa (SIGRA, RUOP e as próprias equipes) tem auxiliado o INCRA na identificação de demandas, definição de prioridades e monitoramento de resultados.

A participação social também trouxe benefícios para a Universidade. A participação nos espaços públicos do Programa de ATES aproximou a UFSM, especificamente, da realidade da reforma agrária e permitiu a troca de saberes, o envolvimento da mesma com a reforma agrária, através de pesquisas e projetos de extensão, forneceu o campo para a realização de estágios e pesquisas, etc..

Por fim, como apontam Zarnott et al. (2015), o desafio em relação às instâncias de gestão social é torná-las cada vez mais ativas na definição dos rumos das ações de desenvolvimento dos assentamentos e no controle e gestão do Programa de ATES. Nesse sentido, ampliar a participação das famílias pode ser o caminho, tirando a prerrogativa das deliberações das mãos dos executores do Programa.

6.3.6 Perspectivas: A ANATER e o futuro do pluralismo e da participação na política pública de Extensão Rural

A ANATER foi criada pela Lei 12.897 de 18/12/2013 e através do Decreto 8.252 de 26/05/2014 foi instituída e foram definidas suas competências, público, órgãos de direção (com sua composição e atribuições) e estrutura operacional (BRASIL, 2014).

Sua criação foi proposta como forma de aperfeiçoar a dinâmica organizativa da PNATER, promovendo maior agilidade nos processos de contratação das entidades de extensão rural, constituindo um sistema articulado de capacitação

técnica e instituindo-se como unidade responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos serviços prestados aos agricultores.

Os órgãos de direção da ANATER são a Diretoria Executiva, o Conselho Administrativo e o Conselho Fiscal. A Diretoria Executiva é composta pelo Presidente, o MDA e mais três Diretorias: a Diretoria Administrativa, a Diretoria de ATER e a Diretoria de Transferência de Tecnologia (chefiada pelo Diretor de Transferência de Tecnologia da Embrapa).

O Conselho Administrativo é composto por 11 membros sendo: o Ministro do MDA e Presidente da ANATER; o Presidente da Embrapa; representantes dos Ministérios da Agricultura (MAPA), Planejamento (MPOG) e Pesca e Aquicultura (MPA); representante de governos estaduais; e, pela sociedade civil, representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

Já o Conselho Fiscal da ANATER será composto por três membros, dois governamentais - um oriundo do MPOG e um do Ministério da Fazenda (MF) – e um da sociedade civil, sendo que este será escolhido e nomeado pelo Ministro do MDA/Presidente da ANATER.

Além da estrutura diretiva, está previsto um Conselho Assessor Nacional de cunho propositivo, não deliberativo, e cujas contribuições deverão ser submetidas à Diretoria Executiva. O Conselho Assessor Nacional será composto pelos seguintes órgãos, entidades públicas e privadas e representantes da sociedade civil: MDA, MF, MAPA, Ministério da Educação (ME), MDS, MPOG, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Meio Ambiente (MMA), MPA, Embrapa, Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), INCRA, Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia, Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra (ANOTER), Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Agricultura (CONSEAGRI), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Conselho Nacional dos Institutos Federais, Fórum Nacional de Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, CNA, CONTAG, Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (CONSEPA), Federação Nacional dos Trabalhadores da

Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil (FASER), FETRAF, OCB, Câmaras Setoriais vinculadas ao MAPA, União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), representantes dos Centros Educativos Familiares de Formação por Alternância, dos assentados da reforma agrária, das comunidades remanescentes de quilombos; das mulheres rurais, das comunidades indígenas, dos extrativistas e das comunidades de pescadores artesanais.

Zarnott et al. (2015) sugerem que através desse formato a possibilidade de participação e controle social da Agência é restrita pois combina três fatores: é um conselho pouco representativo, não prevê espaços locais e regionais e/ou estaduais e não tem caráter deliberativo, apenas propositivo. Soma-se a esses argumentos o fato de que, até o momento, não foi feita referência ao tipo de relação que se estabelecerá entre a Agência e as Conferências de ATER.

Quanto à orientação dos serviços de ER ela não é claramente definida na Lei e no Decreto, mas na apresentação de lançamento da Agência (em dezembro de 2013), como mostra a Figura 13, a referência à transferência de tecnologia é explícita.

Figura 13 – Atribuições da ANATER.



Segundo Zarnott et al. (2015), a ANATER reporta-se metodologicamente a metodologia Treino & Visita (T&V), denotando-se o retorno da via tecnológica e do foco na transferência de tecnologia típicos do período difusionista como orientação geral para o serviço de extensão rural. Destarte, para esses autores, o avanço conquistado pela ER crítica quando da formulação da PNATER como orientação para a política pública de ER está em xeque.

Dias (2008, p. 112) alertava que

O poder de efetivação da PNATER depende de uma complexa rede de interação, na qual interesses podem confluir para a aceitação ou rejeição das propostas colocadas em cena. É no cotidiano das organizações que trabalham com a ATER que será possível verificar o sentido atribuído à proposta de promoção do desenvolvimento rural com foco na agricultura de base familiar, na agroecologia e na participação política dos envolvidos na gestão da política.

A partir dessa afirmação, Zarnott et al. (2015) asseveram que a análise da criação da ANATER – e de sua tendência difusionista – não pode ser isolada do contexto geral relacionado às discussões sobre a agricultura brasileira e ao rural de forma mais ampla, porque, pelo contrário, ela estaria intimamente relacionada a uma interpretação da agricultura brasileira para quem a tecnologia é o único caminho para o desenvolvimento. Essa concepção é materializada, especialmente, nas “Sete teses sobre o mundo rural brasileiro” de Buainain et al. (2013) e compreende-se que a via tecnológica defendida pela ANATER se relaciona umbilicalmente com esta visão de desenvolvimento.

Diferentemente da PNATER de 2004, que se articulou em torno do ideário do desenvolvimento rural sustentável e da agroecologia, a ANATER teve como justificativa central de sua criação a transferência tecnológica, apoiada no diagnóstico (ou na crença) de que o enorme estoque de conhecimentos e tecnologias gerados pelas instituições de pesquisa (a EMBRAPA, em especial) não chega a maioria dos agricultores e que o incremento técnico é o único caminho para o desenvolvimento (ZARNOTT et al., 2015).

No entanto, para o difusionismo não há a necessidade de espaços de participação e diálogo, propostas de construção do conhecimento, pois não há sobre o que refletir e sobre o que tomar decisões porque a tecnologia que leva ao desenvolvimento está dada, cabe aos extensionistas difundi-la e aos agricultores adaptarem-se e adotá-la.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“o modelo de governança que pressupõe a participação social é a expressão paradigmática do modo como as ações públicas passam a integrar e corresponsabilizar Estado e sociedade civil na gestão dos problemas públicos”.
(NIEDERLE; GRISA, 2013, p. 122).

A preocupação que motivou o trabalho questionava o que a experiência da ATES RS pode aportar para a política pública de extensão no marco dessa geração de políticas públicas, que tem a cogestão dos executores e beneficiários como um de seus pilares, bem como o objetivo de analisar quais os resultados produzidos pela participação social no Programa de ATES, seus acertos e restrições visando construir uma aprendizagem que permita superar esses limitantes, qualificar o Programa e subsidiar as discussões sobre a política pública de Extensão Rural.

Nesse momento, concluo que o Programa de ATES possui uma esfera pública forte e que a participação foi fundamental para que se alcançassem processos deliberativos e o atual desenho do Programa de ATES, sendo que sem ela, possivelmente, o Programa de ATES do RS seria igual ou similar aos desenvolvidos nas demais SRs do INCRA, podendo então, aportar referências para estes.

As políticas públicas brasileiras passam por um processo de envolvimento do público beneficiário na sua formulação, operacionalização e cogestão, fruto de um momento histórico em que as fronteiras entre Estado, sociedade civil, mercado e indivíduo se encontram nebulosas.

Para Niederle e Grisa (2013), esse processo de corresponsabilização envolve três aspectos principais: a formação e estabilização de redes heterogêneas de atores sociais (gestores, agricultores, técnicos, pesquisadores, etc.); a constituição de espaços públicos onde esses atores confrontam ideias e valores com vistas a formar novos compromissos; e uma nova institucionalidade que regula as formas emergentes de relações políticas.

O Programa de ATES RS atende a esses aspectos. Entretanto, cabe lembrar que os espaços públicos de participação não são instrumentos “mágicos” de governança, apesar de que, com a efetivação desse novo formato institucional desafia a impossibilidade da participação política para além do processo eleitoral (LÜCHMANN, 2002).

Essas novas políticas com seus novos espaços de participação e de gestão estão operando uma democratização do Estado, através das esferas públicas, da participação e do pluralismo.

A esfera pública é o espaço em que pessoas privadas se reúnem em um público para discutir livremente e formular opiniões públicas (HABERMAS, 2014). Fraser (1997) discorda de Habermas quanto ao papel da EP (formação de opinião e não deliberação) e quanto as suas possibilidades de igualdade (para Fraser as EP são atravessadas por relações de poder), mas a categoria de espaço público permite entender que na construção da democracia o exercício da deliberação, em condições adequadas, amplia a esfera da política, abre oportunidades de inovação e permite um tipo de relação entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado que cria possibilidades antes inexistentes (FRASER, 1997; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Lüchamn (2002) aponta dois tipos de esfera pública: uma EP geral, aberta, limitada na influência, que Fraser (1997) denomina de públicos fracos porque apenas formam opinião; e uma EP regulada, com espaços institucionalizados, que delibera e, fazendo um paralelo, corresponde ao que Fraser chama de públicos fortes porque não apenas opinam, mas deliberam.

Fraser também contrapõe a ideia habermasiana de uma EP única. Para a autora, existem múltiplos públicos compostos por “minorias” que se articulam dentro de uma esfera mais ampla. A esses públicos, Fraser (1997) denomina contra públicos subalternos e, a exemplo do movimento feminista que ilustra o pensamento de Fraser, no âmbito do Programa de ATES um contra público subalterno que tem se reunido visando construir argumentações e influenciar a EP mais geral são os técnicos da área social que se reuniram, reivindicaram encontros, elaboraram documentos, propuseram atividades visando reconhecimento e influência na EP.

Em relação à participação no Programa de ATES, a análise do desenho institucional aponta que os espaços constituídos produzem a expectativa e a possibilidade da participação em âmbito local, regional e estadual através das reuniões nos assentamentos, dos CRs e do CE ATES. Entretanto, aponta também que é possível avançar mais se na dimensão local se forem envolvidas outras esferas de planejamento e participação como os grupos de interesse porque a organização da sociedade é um fator qualitativo determinante, mas infelizmente ela está frágil (ALMEIDA; LÜCHMANN, 2008), e uma forma de mudar isso é justamente

envolvendo outras formas de organização e representação como os grupos de interesse. Outro elemento importante é considerar as reuniões nos assentamentos (e/ou com os grupos de interesse) e os conselhos como um dos espaços de controle social, não o único e que é importante que eles também sejam objeto de controle democrático e desprivatização tornando efetivamente públicas suas reuniões, seja pela participação direta ou indireta (RAICHELIS, 2015).

Na dimensão regional, pode-se incrementar a participação e a deliberação se forem envolvidas entidades e instituições locais/regionais e a discussão for ampliada para estratégias de desenvolvimento regionais (alguns CRs já fazem isso e os resultados são interessantes). Na dimensão estadual, a instituição do CE Ampliado, envolvendo um leque mais ampliado de representantes das famílias assentadas, também poderia cumprir um papel importante, não apenas por aumentar o número de representantes, mas por colocar em discussão temas como a qualidade do serviço prestado, tema este que é, em certa medida, evitado pelas prestadoras de ATES.

Cabe lembrar ainda – e já dialogando com o próximo item sobre o ambiente institucional - que em âmbito nacional o Fórum Nacional de ATES não reúne (como se espera considerando que a participação é um princípio da PNATER e da ATES e que a realização do mesmo está regulamentada no Manual de ATES), o que limita as possibilidades de pensar nacional e estrategicamente o Programa de ATES a partir da contribuição da participação social e materializa um Programa formado por um pluralismo de agentes descoordenados. Avalio que o Fórum tem um papel importante a desempenhar, pois em um contexto de pluralismo institucional um espaço que faça a problematização e possibilite a mediação pode contribuir com a condução e o aperfeiçoamento do Programa.

Em relação ao ambiente institucional, identificou-se uma preocupação muito grande com a instabilidade institucional do Programa de ATES, seja em razão da crise financeira no INCRA que se materializa no atraso dos pagamentos às equipes técnicas e que ameaça não apenas a participação, mas a própria existência do Programa, seja em virtude da criação da ANATER que, ainda que não se tenha maiores informações concretas, em função dos poucos documentos que surgiram coloca uma preocupação em relação à orientação geral da ER (em função da relação que estabeleceu com ideias conservadores sobre o rural e difusionistas sobre a ER) e ao papel que a participação social (não) tem nessa orientação.

Além disso, é importante lembrar – e isso faz a questão ser ainda mais preocupante – que está em curso uma ofensiva neoliberal pressionando pelo encolhimento do Estado e pela desregulamentação econômica, o que atua como um fator inibidor da participação social, visto que não haverá o que reivindicar, pressionar ou gestar em conjunto com o Estado.

Em relação à inclusão e representatividade identifica-se o esforço já realizado para através das ações nos assentamentos, da paridade entre homens e mulheres como conselheiros de ATES e do apoio financeiro para viabilizar e remunerar sua participação. No entanto, a análise da participação mostrou, especialmente em relação às mulheres e aos jovens que ainda está longe de ser como se espera, sendo necessário discutir outras formas de garantir a presença desses e outros públicos historicamente excluídos. A vinculação da participação a grupos de interesse pode ser um caminho, mas é necessário avançar também para que mulheres e jovens representem organizações mais ampliadas, caso contrário poder-se-á estar institucionalizando os contra públicos subalternos como a única forma de participação.

Em relação ao processo deliberativo, o modelo de gestão apresentado pelo Programa de ATES tem produzido ajustes nas relações de poder e no papel do Estado através da aproximação entre diferentes atores envolvidos no contexto da extensão rural, fomentando desafios metodológicos com o objetivo de valorização dos saberes e conhecimentos dos agricultores e extensionistas, reduzindo os diferenciais de poder (ordenados em parte pela normatização da esfera pública) e ampliando as possibilidades de ações adequadas aos anseios e às realidades sociais, econômicas e ambientais dos agricultores. Essas adequações são fruto da maior participação e integração de extensionistas e agricultores com o Estado através dos espaços de participação como as reuniões nos assentamentos e os Conselhos Regionais e Estadual de ATES.

Analisando-se separadamente se tem que o CE possui um papel muito ativo de deliberação, já os CRs e as atividades nos assentamentos ainda colocam os participantes na condição de consulta, validação e às vezes, apenas de ouvinte.

O desafio de ampliar o leque de debates e deliberações é grande porque muitas políticas públicas ainda possuem um recorte setorial ao invés de territorial, o que limita as possibilidades de participação. Por outra parte, Raichelis (2015) aponta que não se deve esquecer que os conselhos disputam o aparelho do Estado, não

atuam sobre ou paralelamente a ele. Logo, algumas deliberações podem não ser implementadas por pressão de outros públicos ou ainda, por outro lado, investimentos ou projetos podem ser realizados sem serem discutidos na EP, inclusive conflitando com as prioridades definidas, sendo repasses diretos como os realizados via emendas parlamentares, por exemplo.

Quanto aos resultados produzidos pelo processo participativo na ATES, cabe destacar a transformação do Programa, a partir dos planejamentos regionais que são produto dessa interação entre Estado, equipes técnicas e agricultores assentados e configuram-se como uma inovação institucional, derivando desse um novo formato institucional de discussão e decisão em relação à ação extensionista; o desenvolvimento de ferramentas para qualificação da ação técnica como o SIGRA e a RUOP por demanda do Programa e não uma imposição institucional ou contratual (como ocorreu com a pesquisa sobre qualidade de vida do INCRA e quase ocorreu com a “pasta da família” no início do Contrato 2009); o sentimento de pertencimento dos técnicos oriundo da possibilidade de influenciar nos rumos do Programa em contraposição ao sentimento inicial de “funcionários do INCRA”; a possibilidade de empoderamento dos agricultores para participarem da definição da ação da ATES nos assentamento; são, talvez, os principais resultados produzidos.

Os resultados e os processos em curso mostram que a participação social confere uma nova base de legitimação para as ações da extensão, baseada no diálogo e na construção as esferas públicas em contraposição a burocracia. No entanto, vem encontrando resistência nas estruturas e regras do Estado e suas instituições reguladoras como os tribunais de conta e o Ministério Público, cuja atuação conduz a um retorno às regras e aos controles burocráticos centralizados (SOUZA, 2012). Leia-se: as recentes ações contra o INCRA, que podem inviabilizar o Programa de ATES em muitas regiões.

Em relação ao pluralismo que, quando reconhecido, contribui com a democratização pode-se afirmar que a descentralização estimula a diversificação da participação dos atores o que, de novo, redefine as relações de poder e o papel do Estado, de quem se espera uma participação na condição de agente subsidiário, coordenador ou regulador dos serviços de extensão. A correlação positiva entre descentralização e democracia não corresponde a uma medida unilateral, que se resolve por decreto, mas sim, é o resultado do lento envolvimento, conscientização e convencimento dos atores participantes, principalmente a partir da disposição dos

governos em construir um canal dialógico com o público, que tenha como pressuposto não apenas a consulta, mas essencialmente o processo de decisão.

Nesta perspectiva, o Programa de ATES no Rio Grande do Sul, através da participação social, permite vislumbrar a possibilidade concreta de superação de um modelo de extensão rural, caracterizado pela ação descoordenada do pluralismo de agentes para um sistema pluralista, articulando uma rede de conhecimentos em prol do desenvolvimento.

Por outra parte, Rover e Mussoi (2011) apontam que o fenômeno da descentralização é multifacetado, plural e alcança formas variadas de expressão o, que no caso da ATES RS pode ser visualizado facilmente na diversidade de realidades dos atuais CRs.

Em relação a “fases” da ATES RS, vários recortes poderiam ser tomados, mas opta-se aqui pela análise justamente em função da participação social. No princípio o INCRA incluiu a participação nos contratos de ATES porque era “politicamente correto” e porque queria um canal de repasse e recebimento de informações, mas não internalizada como parte do processo avaliativo e deliberativo para definição de prioridades. Os agentes envolvidos e a discussão levaram para que se ampliasse a participação, no entanto, por vezes, esse processo encontra barreiras. Esse movimento de resistência pode ser percebido em diversos níveis: localmente quando as famílias se sentem incapazes de realizar autonomamente a avaliação da ATES (caso relatado na capacitação dos conselheiros de ATES); regionalmente quando o CR não constrói metodologias mais propícias ao diálogo para a avaliação e o planejamento fazendo com a participação se reduz a validação de propostas construídas em outras esferas; e em âmbito estadual quando o CE não encaminha a deliberação de ampliação da representação (CE Ampliado) e se mantém como um fórum de executores.

Em relação a essa questão, avalia-se que enquanto o peso da participação das famílias assentadas não aumentar no CE, questões importantes para a continuidade da qualificação e da democratização do Programa como a transformação das metas ações em produtos não serão realizadas por um movimento de autoproteção do atual CE, leia-se, principalmente, equipes técnicas (para quem a realização e comprovação de atividades é uma certeza de cumprimento do objeto do contrato, muito diferente da construção de produtos concretos para a vida das famílias assentadas como a redução da pobreza ou o

aumento da produtividade de leite) e o INCRA (para quem o processo de monitoramento e fiscalização de ações também é muito mais simples).

Esse embate sobre a natureza das metas contratuais e sobre a forma da participação das famílias assentadas está se dando nos assentamentos, nos CRs, no CE, e vai continuar a acontecer, como acontece com todas as relações sociais. O resultado desse processo depende de vários fatores, mas alguns podem ser apontados a partir da literatura e da experiência da ATES RS. Com o intuito desse esforço de síntese, cinco questões-chave são destacadas para o Programa de ATES e outras experiências similares.

A primeira: como apontaram Zarnott et al. (2015), a diferenciação de papéis (coordenação, execução, assessoramento, espaços de participação e decisão), uma atuação em rede, a construção de ferramentas metodológicas voltadas para a participação das famílias e a qualificação da ação extensionista são elementos chave para que um Programa de ER funcione bem e alcance seus objetivos.

A segunda: concordando com Raichelis, “para que se possa consolidar a esfera pública democrática [...] é imperioso que os Zés estejam representados [...]É a devolução da palavra e da ação a quem a história sonegou o direito de constituir-se como sujeitos na sociedade brasileira” (RAICHELIS, 2015, p. 337).

A terceira: reconhecer que a esfera pública (conselhos) é um espaço de debate, de aprendizagem, de crescimento e empoderamento e que, portanto, exige qualificação por parte dos envolvidos (INCRA, técnicos, assessores, assentados), logo, a preocupação com o estabelecimento e a manutenção de espaços de formação (encontro de técnicos, capacitação de conselheiros ou outra experiência que o valha) é vital para que as discussões ocorram com qualidade e não fiquem estagnadas após um período.

A quarta: pautar que os processos participativas de deliberação adentrem outras políticas, se formem outras esferas públicas em outras políticas públicas para que se conquiste mais espaço dentro do Estado que ainda é, majoritariamente, dominado pelas classes dominantes e pela política da barganha.

E a quinta e última: O Programa de ATES RS possui uma multiplicidade de públicos, a diferença de poder e a desigualdade existem, mas em algumas esferas possui um público forte e esse é o objetivo que deve ser perseguido, pois a construção apenas de públicos fracos que discutem, opinam, mas não tem poder de decisão faz com que a participação tenha vida limitada.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a Extensão Rural. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 137-157, jan./abr. 1998.
- ALMEIDA, C.; LÜCHMANN, L. H. H. **Participação e controle social: marcos teóricos e desafios democráticos**. In: Participação e controle social na educação / coordenadora Camilla Croso Silva. – São Paulo: Ação Educativa, 2008. – (Em questão; 5), p.14-31.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Participação social**. São Paulo: Ed. Cortez & Moraes, 2. Ed., 1978. 134 p.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009, p.27-54.
- BARDIN, L. **El analisis de contenido** (CESAR SUAREZ Trad.). Madrid: Ed. Akal, 1996. 183p.
- BELL, J. **Como realizar um projecto de investigação**: um guia para a pesquisa em Ciências Sociais e Educação. Série Trajectos. Lisboa: Gradiva. 1997, 245p.
- BELLÉ et al. A RUOP como ferramenta metodológica. **Anais do XI Congresso da sociedade Brasileira de Sistemas de Produção**. Pelotas/RS, 2016
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos. Série Ciências da Educação. V. 12. Porto: Porto Editora, 1994, 336p.
- BONNAL, P. et al. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: caso do município de Lagoa Seca no agreste paraibano. In: TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. (Org.). **Agricultura Familiar: Interação entre Políticas Públicas e Dinâmicas Locais**. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p.261-280.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOTTOMORE, T. Introdução. In: SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1984.
- BRANDÃO, C. R. **A pergunta a várias mãos: a experiência da pesquisa no trabalho do educador**. São Paulo: Ed. Cortez, 2003, 318p.
- BRANDÃO, C. R.; STRECK, D. R. A pesquisa participante e a partilha do saber: Uma introdução. In: Carlos Rodrigues Brandão e Danilo Romeu Streck (Orgs.). **Pesquisa Participante: o saber da partilha**. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2006, p. 259-276.

BRASIL. **Apresentação da ANATER**. 2013.

BRASIL. **Decreto 8.243** - Política Nacional de Participação Social (PNPS). Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Publicado no diário Oficial da União em 26/05/2014

BUAINAIN, A. M; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, J. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, v. 22, n. 2, p. 105-121, 2013.

CARNIGLIA, E. ¿La participación en desuso? Los límites de la intervención para el desarrollo. **ReD+ER – Revista científica de desarrollo y extension rural**. INTA (Instituto nacional de tecnología agropecuária) e Universidad nacional del Litoral. Año 1, nº 1. Enero-julio/2013, p.19-27.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. (Coleção Sociologia).

CORTES, S. V. **Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 18-49 .

CORTES, S. V. e SILVA, M. K. **Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependência e condicionantes da participação**. Revista Estudos Sociológicos, Araraquara, v. 15, n. 29, 2010, p. 425-444 .

CUNHA, E. S. M. Conselhos Nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009, p.142-156.

DAGNINO, E. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Revista Política e Sociedade, n. 5, out. 2004, p. 139-164.

DAGNINO, E; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**. In: DAGNINO, E; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. (orgs.) A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006, p. 13-93.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 17, n. 2, 167-185, 2010.

DALBIANCO, V. P. et al. **O processo de construção e elaboração dos planos de desenvolvimento e recuperação dos assentamentos no estado do Rio Grande do Sul**. VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas/PE, Brasil, 2010.

DALBIANCO, V. P.; NEUMANN, P. S.; Rumos da ATES no RS: em Direção à Constituição de um Sistema Descentralizado? In.: DIESES, V.; NEUMANN, P. S.; DE SÁ, V. C.; (Org) **Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos da reforma agrária no RS.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 107-130.

DELGADO, G. C.. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L (org) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005

DIAS, M. M. Extensão Rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “serviço de ATES”. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez 2004. Disponível em: <http://webnotes.sct.embrapa.br/pdf/cct/v21/v21n3p499.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2011.

DIAS, M. M. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. **Perspectivas em políticas públicas**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 202-114, 2008.

DIESEL, V. et al. **Privatização dos serviços de extensão rural: uma discussão (des)necessária?** RESR, Piracicaba, SP, vol. 46, nº 04, p. 1155-1188, out/dez 2008.

DIESEL, V. NEUMANN, P. S. Participação: visualizando potenciais além dos limites. In: THORNTON, R. D.; CLIMADEVILLA, G. (Org) Usos y abusos del participare. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2010. p. 249-268

DIESEL, V. **A construção de consensos sobre o futuro da extensão rural nas organizações de cooperação internacional.** In: DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; CLAUDINO DE SÁ, V. (Org). Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos de reforma agrária no RS. Ijuí. Ed. UNIJUÍ, 2012, p.35-57.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; CLAUDINO DE SÁ, V. (Org). **Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos de reforma agrária no RS.** Ijuí. Ed. UNIJUÍ, 2012.

DIESEL, V.; HASS, J. M. **Transições metodológicas: atuação extensionista na elaboração dos PDA e PRA na ATES do RS.** In: DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; CLAUDINO DE SÁ, V. (Org). Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos de reforma agrária no RS. Ijuí. Ed. UNIJUÍ, 2012, p.271-306.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S. **Aprendizados de uma ATES em busca do desenvolvimento dos assentamentos.** In: DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; CLAUDINO DE SÁ, V. (Org). Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos de reforma agrária no RS. Ijuí. Ed. UNIJUÍ, 2012, p.329-343.

FALS BORDA, O. A Semente tem sua própria dinâmica: sobre as origens e os rumos da investigação-acción- participante (IAP). *In*: Carlos Rodrigues Brandão e Danilo Romeu Streck (Orgs.). **Pesquisa Participante: o saber da partilha**. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2006, p. 55-92.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Traduzido por Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRASER, Nancy. Repensar el ámbito público: uma contribución a la crítica de la democracia realmente existente. **Revista Debate Feminista**, marzo, 1993.

GABARRÓN, L. R.; LANDA, L. H. O que é pesquisa participante? *In*: Carlos Rodrigues Brandão e Danilo Romeu Streck (Orgs.). **Pesquisa Participante: o saber da partilha**. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2006, p. 93-122.

GAJARDO, M. Investigación participativa: propuestas y proyectos. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, v. 13, n. 1, 1983, p. 49-83. Centro de Estudios AC. México, DF.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: ed. UFRGS, 2015. p.19-51.

GUANZIROLI, C. E. et al. **Assistência técnica para assentamentos rurais: análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER)**. Brasília, DF: MDA; FAO, 2003. 39 p. Relatório de Consultoria. Disponível em: <http://www.nead.org.br/index>. Acesso em: 12/03/14.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun, 1995.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v.2

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. 1ed. São Paulo: Editora UNESP, 2014. 565 p.

HAGUETT, T. M. F. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Editora Vozes, 6º Ed., 1999, 224p.

INCRA. **Projeto LUMIAR**, Assistência Técnica nos Assentamentos. Brasília, abril de 1997.

_____. Manual Operacional de ATES 2004. Norma de Execução n.39, de 30 de março de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 8 de maio 2004.

_____. **Manual Operacional 2008**: norma de execução n.78, de 31 de outubro de 2008. 142 p. Boletim de Serviço do INCRA. Brasília, DF, 2008.

_____. **Portaria/INCRA/P/Nº581**, de 20 de setembro de 2010. Boletim de Serviço do INCRA. Brasília, DF, 2008.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-43.

LEITE, S. P. et al. Políticas Públicas, desenvolvimento territorial atores sociais no meio rural brasileiro. In: Brasil/Ministério do Desenvolvimento Agrário/Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos/ coord. de Nelson Giordano Delgado. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. p. 319 – 364

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. **Revista Kriterion**, Belo Horizonte, nº 121, Jun./2010, p. 227-258.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UNICAMP. 2002. 216p.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1978.

MARTINS, C. E. **O circuito do poder**: democracia, participação, descentralização. São Paulo: Editora Entrelinhas, 1994.

MATOS, S.T.S. Liberalismo e democracia: Apontamentos sobre a evolução histórica dos conceitos liberais de democracia. **Revista Mediações**, Londrina, v.4, n.2, p.42-50, jul./dez. 1999.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais**: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, mai./jun. 2008, p. 551–579.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em Saúde. São Paulo: Ed. Hucitec, 1993, 269p.

MIRANDA, F. Q. et al. A dimensão social no Programa de ATES do Rio Grande do Sul: As concepções dos agentes. **Anais da VII Jornada de Estudos em Assentamentos Rurais – UNICAMP**. Campinas/SP, 2015

MIRANDA, F. Q. e ZARNOTT, A. V. **Capacitando equipes técnicas para sistematizar experiências agroecológicas em assentamentos de reforma agrária do RS..** Revista Cadernos de Agroecologia – Resumos do IX Congresso Brasileiro de Agroecologia, v. 10, n. 3, 2015

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P.; Reforma Agrária e a Atuação do Estado na Oferta de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para Assentados. In.: DIESES, V.; NEUMANN, P. S.; DE SÁ, V. C.; (Org) **Extensão rural no contexto do pluralismo institucional**: reflexões a partir dos serviços de ATEs nos assentamentos da reforma agrária no RS. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 83-104.

NEUMANN, P. S., DALBIANCO, V. P. e ZARNOTT, A. V. A política pública de extensão rural em assentamentos da reforma agrária: a construção de um sistema pluralista descentralizado. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: ed. UFRGS, 2015. p.401-429.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ed., São Paulo: Cortez, 2005.

NIEDERLE, P. A.; GRISA, C. **Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções**. Florianópolis: Revista Política & Sociedade, v. 12, n. 23, jan./abr. 2013, p. 97–136.

NIEDERLE, P. A. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: **Participação, território e cidadania : um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P. A. (orgs). Recife: Ed. UFPE, 2014, p. 103-135.

O LIVRO DA FILOSOFIA. Tradução: Douglas Kim. São Paulo: Globo, 2011.

PALMEIRA, M. G. S e HEREDIA, B. **Política ambígua**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2010, 192p.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação**. Senado: Brasília, 2008.

PEREIRA, E. Q. **Assistência técnica e extensão rural ou assessoria técnica e social?** Visões opostas do apoio à agricultura familiar. 2004. 141 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande. 2004.

PIMENTEL, V. C. **Assentamento é mais que um “projeto”**: a assistência técnica nos assentamentos rurais. 2007. 150 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2007.

POUPART, Jean. A entrevista do tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean Pierre et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Trad. Ana Cristina A. Nasser. Petrópolis. Vozes. 2010. p. 215-253.

PUTNAM, R D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

QUEIROZ, D. T. Q. et. al. **Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde**. Rio de Janeiro: Revista Enferm UERJ, v. 15, n. 2, abr./jun. 2007, p. 276-283.

RAICHELIS, R.. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2015. 379 p.

RAICHELIS, R.; EVANGELISTA, A. C. **Sociedade civil, questão social e relações internacionais na cidade de São Paulo**. In: WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. (Org.). **A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública**. São Paulo: Ed. Educ, 2009.

RAMOS, R. **Projeto LUMIAR: uma experiência participativa de extensão rural**. In: BROSE, M. **Participação na extensão rural: experiências inovadoras de desenvolvimento local**. Porto Alegre: Ed. Tomo, 2004, p. 75-90.

RIBEIRO, M. **Relatório final de avaliação - Projeto Lumiar/RS**. Porto Alegre: INCRA; COCEARGS; CAPA; UFRGS. 2000.

RIBEIRO, N.; RAICHELIS, R. **Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n 109, jan./mar. 2012, p. 45-67.

ROMANO, J. O.; DELGADO, N. G. **Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais**. In: MOREIRA, J. R. e COSTA, L. F. C. (Org.). **Mundo Rural e Cultura**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

ROUSSEAU, J.J. **Do contrato social**. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1978.

ROVER, O. J.; MUSSOI, E. M. **A reinvenção da relação estado-sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil**. Revista DRd – Desenvolvimento Regional em Debate. Ano 1, n 1, dez. 2011, p. 65-80.

SAMA. **Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de ATES**. 2012. Disponível em: <http://wapwapw.com/terraincra/>. Acesso em: 15/05/2014.

SAMA. **Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de ATES**. 2013. Disponível em: <http://wapwapw.com/terraincra/>. Acesso em: 15/05/2014.

SCHNEIDER, S. et. al. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009, p. 21-50.

SCHNEIDER, S. **Perspectivas políticas e teóricas para o futuro da agricultura familiar no Brasil**. IV Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural. Painel 6 – Apresentação. Porto Alegre, 2014.

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

SILVA, M. K. **Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006 b, p. 156-179.

SILVA, M. K. e MARQUES, P. E. M. Democracia e políticas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009, p.9-20.

SOUZA, R. S.; **A condição organizacional: o sentido das organizações no desenvolvimento rural**. Santa Maria: Ed da UFSM, 2012.

STRECK, D. R. Pesquisar é pronunciar o mundo: Notas sobre método e metodologia. In: Carlos Rodrigues Brandão e Danilo Romeu Streck (Orgs.). Pesquisa Participante: o saber da partilha. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2006, p. 259-276.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

THIOLLENT, M. Metodologia da Pesquisa-ação. 18ed. São Paulo: Cortez, 2011, 136p.

TOBAR, F. **O conceito de descentralização: usos e abusos**. Revista Planejamento e Política Pública, v. 05, 1991, p.31-51.

VASCONCELOS, E. M. **O poder que brota da dor e da opressão: empowerment, sua história teorias e estratégias**. Rio de Janeiro: Paulus, 2004.

VIANNA, M. L. W.; CAVALCANTI, M. L.; CABRAL, M. P. Participação em Saúde: do que estamos falando? **Revista Sociologias**, nº21. Porto Alegre, jan./jun. 2009, p. 218-251.

WERLE, D. L. Apresentação à edição brasileira. In: **Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. 1ed. São Paulo: Editora UNESP, 2014. p. 15-35.

ZARNOTT, A. V. et al. A política de Extensão Rural para os assentamentos da Reforma Agrária: uma análise da ATES no Rio Grande do Sul. Anais da IV Jornada sobre Estudos em Assentamentos Rurais – UNICAMP. Campinas/SP, 2009.

ZARNOTT, A.V. **Participação social e empoderamento no Programa de ATES, RS.** (Especialização em Residência Agrária e Educação do Campo) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

ZARNOTT, A. V.; DIESES, V.; DO CARMO, L. E.; MORAES, C. S.; Contratando Serviços de ATES: o Desafio da Elaboração das Metas Contratuais. In.: DIESES, V.; NEUMANN, P. S.; DE SÁ, V. C.; (Org) **Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos da reforma agrária no RS.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 159-186.

ZARNOTT, A. V. et al. **Dinâmica organizativa do Programa de Assistência Técnica, Social e Ambiental (ATES) no Rio Grande do Sul.** Anais do 54º Congresso da SOBER. Goiânia/GO, 2014.

ZARNOTT, A. V. et al. **Avanços e retrocessos nas políticas de extensão rural.** Anais do 54º Congresso da SOBER. João Pessoa/PB, 2015.

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

ARTICULADORES – Projeto Articuladores de ATES. **III relatório trimestral (julho a setembro de 2009) do Projeto Articuladores de ATES.** 2009 a.

ARTICULADORES – Projeto Articuladores de ATES. **IV relatório trimestral (outubro a dezembro de 2009) do Projeto Articuladores de ATES.** 2009 b.

ARTICULADORES – Projeto Articuladores de ATES. **IV relatório trimestral (juho a setembro de 2011) do Projeto Articuladores de ATES.** 2011 c.

ATP – Projeto Assessores Técnico Pedagógicos do Programa de ATES. **Relatório das Reuniões dos Conselhos Regionais de ATES.** 2016 a.

ATP – Projeto Assessores Técnico Pedagógicos do Programa de ATES. **Relatório das Capacitações dos Conselheiros Regionais de ATES.** 20016 b.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2009 a.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2009 b.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2009 c.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2009 d.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2010 a.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2011 a.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2011 b.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2011 c.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2012 a.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2012 b.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2012 c.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2013 a.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2013 b.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2013 c.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2013 d.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2013 e.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2013 f.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2014 a.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2014 b.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2014 c.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2014 d.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2014 e.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2015 a.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2015 b.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2015 c.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2015 d.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2015 e.

CE ATES – Conselho Estadual de ATES. **Relatório da Reunião do Conselho Estadual de ATES.** 2016 a.

INCRA. **Relatório do Encontro estadual dos técnicos de ATES para a formação e qualificação sobre o processo de transição agroecológica e inclusão produtiva das famílias assentadas.** Porto Alegre, RS, 2014.

ANEXOS

ANEXO A

CARTA ÀS FAMÍLIAS ASSENTADAS SOBRE O SIGRA



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO DE REFORMA AGRÁRIA – INCRA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL – SR11**

Porto Alegre, janeiro de 2012

Prezados Senhores (as),

Na realização da primeira visita técnica, prevista para o primeiro semestre de 2012, as equipes técnicas coletarão uma série de informações para a implantação do Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES.

Os objetivos deste trabalho:

1. Criar um sistema ágil, capaz de gerenciar e organizar as principais informações da realidade dos assentamentos da Reforma Agrária do RS, com o propósito de facilitar a proposição de ações e de políticas que contribuam com o desenvolvimento dos assentamentos;
2. Disponibilizar para as famílias assentadas informações qualificadas, de modo a auxiliar no planejamento das atividades desenvolvidas na propriedade e para contribuir nas discussões e reivindicações perante as entidades locais e regionais;
3. Desenvolver um instrumento que auxilie as equipes de ATES no processo de organização, planejamento e acompanhamento do trabalho, através da geração de informações qualificadas da dinâmica ambiental, social e produtiva dos assentamentos e das ações de ATES executadas.

As informações coletadas serão sistematizadas e retornarão para os Núcleos Operacionais da seguinte forma:

- 1) **Informações parciais:** na próxima reunião do Conselho Regional de ATES em 2012, que ocorrerá entre os meses de junho e julho;
- 2) **Informações completas:** após o mês de agosto de 2012, quando o Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES estiver completo.

Cabe salientar que tanto as informações parciais quanto as finais ficarão a dispor das famílias nos escritórios de ATES.

Certos da grande importância deste trabalho para as famílias assentadas esperamos contar com a colaboração de todos (as).

Assinam este documento:

Divisão de Desenvolvimento do INCRA: Vladimir Silva Lima

Coordenador de ATES/INCRA: Vinicius Piccin Dalbianco

Departamento de Desenvolvimento Agrário do Estado (DDA): Adriane Siqueira

COPEC: Alvaro Delattore

EMATER: Claudio Aguiar

CETAP: Mario Gusson

COCEARGS/MST: Emerson Giacomelli

UFSM/Articuladores de ATES: Pedro Selvino Neumann

ConFIE/EMBRAPA: Laércio Nunes e Nunes

ANEXO B**PROGRAMAÇÃO DA CAPACITAÇÃO PARA CONSELHEIROS DE ATES/2015****CAPACITAÇÃO PARA CONSELHEIROS DA ATES/2015****PROGRAMA:**

9:30h - Apresentação dos participantes

- Metodologia: cada um fala seu nome e assentamento/organização.

9:45h – Apresentação dos objetivos da oficina:

- Metodologia: Explicação.

9:55h – Apresentação do contrato de ATES no NO (horas, ferramentas, quadro análise planejamento 2015, quadro resumo núcleos operacionais)

- Metodologia: Apresentação slides.

13:30h - Continuação as apresentação do contrato ATES/2015.

14:00h – Avaliação do Programa de ATES/2015 (realizar a avaliação e ao mesmo tempo instrumentalizar os conselheiros para fazerem as avaliações nos assentamentos)

- Metodologia: Iniciar o debate falando da importância da avaliação do programa. Dividir em grupos menores para discutir os pontos e perguntas geradoras descritas a seguir:

Visitas – As visitas foram boas ou ruins?

- Por quê?
- Como melhorar as visitas?

Atividades coletivas - Conheçam o planejamento das formações?

- Quais foram os principais temas das formações?
- São os temas mais importantes? Quais são os temas mais importantes?
- Teve material didático nas formações?
- Nas atividades que aconteceram durante todo dia, teve almoço?

Equipe técnica - Quais técnicos atuam no assentamento?

- Eles respondem as questões apresentadas?
- Como é o envolvimento da equipe com o assentamento?

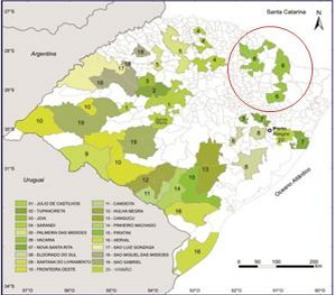
Apresentar as questões aos poucos, de modo que haja debate sobre cada pergunta geradora. Importante incitar a participação de todos.

16:00h - Encerramento e encaminhamentos.

ANEXO C

Roteiro utilizado nas oficinas de capacitação dos Conselheiros

<p>PROGRAMA DE ATES – RS</p> <p>ATP Assessoria Técnica Pedagógica do Programa de ATES/RS</p> <p>OFICINA DE FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS DE ATES</p> <p>Local, data</p> <p>Programa de ATES/RS</p>	<p>OBJETIVOS:</p> <p>1. Construir uma compreensão sobre o Programa de ATES para sua avaliação -> informação/capacitação dos Conselheiros de ATES</p> <p>a) Sobre o Programa de ATES: Princípios, dimensão e como o Programa é construído;</p> <p>b) Sobre o Contrato: Composição das equipes, diferenciação das metas, dimensionamento do trabalho (carga horária, deslocamento), dimensionamento das ferramentas (planejamento -> atividades de qualidade), tipos de ferramentas (SIGRA, RUOP, sistematização, intercâmbios), estrutura para as atividades (material didático e alimentação).</p> <p>c) Sobre o planejamento: Espaços de definição e qual o planejamento para 2015 (levar o planejamento dos assentamentos)</p> <p>→ O Programa é das e para as famílias. Elas podem e devem ajudar a dar o rumo, quanto mais elas participarem, melhor, mais cobrança, mais qualidade, menos burocracia, etc.</p>
<p>OBJETIVOS:</p> <p>2. Formação dos Conselheiros para avaliação da ATES nos assentamentos -> empoderamento dos Conselheiros de ATES e das famílias</p> <p>-> avaliação simples, mas fundamentada e autônoma.</p>	<p>SOBRE O PROGRAMA</p> <p>O QUE É O PROGRAMA DE ATES ?</p> <p>É um serviço criado pelo INCRA para prestar assessoria técnica, social e ambiental para as famílias assentadas pela reforma agrária, de forma integral e continuada. O propósito é contribuir com as famílias nos aspectos econômicos, sociais, ambientais, de modo a melhorar a qualidade de vida das famílias, o aperfeiçoamento nos processos de gestão do lote, produção, beneficiamento e comercialização, além de outras questões como bem estar, saúde, educação, saneamento básico, gênero, juventude, preservação do meio ambiente, etc.</p> <p>PROGRAMA DE ATES É UM PROCESSO EDUCATIVO CONTINUADO QUE DEVE ABORDAR ASPECTOS PRODUTIVOS, SOCIAIS E AMBIENTAIS</p>
<p>PRINCÍPIOS</p> <p>I. Apoio ao fortalecimento da agricultura familiar e camponesa; II. Promoção do desenvolvimento rural sustentável; III. Agroecologia</p> <p>V. Desenvolver processos educativos que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida; VI. Promover a viabilidade econômica e a segurança alimentar; VII. Construção de relações igualitárias; VIII. Fortalecimento das organizações sociais dos(as) assentados(as).</p> <p>[...] IV - estabelecer um modo de gestão capaz de democratizar as decisões e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de modo a permitir a análise e melhoria no andamento das ações (INCRA, 2008, p.14).</p>	<p>DIMENSÃO do Programa de ATES no RS</p> <p>20 Núcleos Operacionais; 304 assentamentos; 11.395 famílias assentadas; 138 técnicos; 88 municípios.</p>

<p>DIMENSÃO do Núcleo Operacional VACARIA</p>  <p>300 famílias 10 assentamentos; 8 municípios; 5 técnicos.</p>	<p>SOBRE O CONTRATO</p> <p>Composição da EQUIPE</p> <p>1 Agrônomo - nome 1 Veterinário - nome 1 Assistente social - nome 3 Técnicos Agrícolas - AAA, BBB, CCC 2 Sociais Nível Médio - XXX (técnicos em saúde), YYY (técnico em ..)</p>																																								
<p>DIFERENCIAÇÃO DAS METAS</p> <p>METAS ESTADUAIS -> definidas pelo Programa de ATEs = 40%</p> <p>METAS REGIONAIS -> definidas nos assentamentos em conjunto com a equipe técnica = 45% -> PAPEL MUITO IMPORTANTE DO CONSELHEIRO</p> <p>METAS COMPLEMENTARES -> 15% do tempo destinado às atividades imprevisíveis (imprevistos e/ou desdobramentos das atividades realizadas)</p>	<p>DIMENSIONAMENTO DO TRABALHO</p> <p>JÚLIO DE CASTILHOS</p> <table border="1"> <tr><td>nº assentamentos</td><td>17</td><td></td></tr> <tr><td>nº famílias</td><td>581</td><td></td></tr> <tr><td>nº técnicos</td><td>8</td><td></td></tr> <tr><td>nº horas por técnico</td><td>1.460</td><td></td></tr> <tr><td>nº horas TOTAL</td><td>11.679,97</td><td>% por tipo</td></tr> <tr><td>nº horas para Ações Complementares</td><td>1.752,00</td><td>15,00%</td></tr> <tr><td>nº horas das METAS ESTADUAIS</td><td>4.785,47</td><td>40,97%</td></tr> <tr><td>Nº horas das METAS REGIONAIS</td><td>5.142,51</td><td>44,03%</td></tr> <tr><td>Total</td><td></td><td>100,00%</td></tr> </table> <p>tempo médio de deslocamento 1,5 hora</p>	nº assentamentos	17		nº famílias	581		nº técnicos	8		nº horas por técnico	1.460		nº horas TOTAL	11.679,97	% por tipo	nº horas para Ações Complementares	1.752,00	15,00%	nº horas das METAS ESTADUAIS	4.785,47	40,97%	Nº horas das METAS REGIONAIS	5.142,51	44,03%	Total		100,00%													
nº assentamentos	17																																								
nº famílias	581																																								
nº técnicos	8																																								
nº horas por técnico	1.460																																								
nº horas TOTAL	11.679,97	% por tipo																																							
nº horas para Ações Complementares	1.752,00	15,00%																																							
nº horas das METAS ESTADUAIS	4.785,47	40,97%																																							
Nº horas das METAS REGIONAIS	5.142,51	44,03%																																							
Total		100,00%																																							
<p>DIMENSIONAMENTO DAS FERRAMENTAS</p> <table border="1"> <tr><th colspan="2">VISITA</th></tr> <tr><td>Tempo de planejamento</td><td>15 min</td></tr> <tr><td>Tempo da visita</td><td>1,5 hora</td></tr> <tr><td>Deslocamento</td><td>0,5 hora</td></tr> <tr><td>Tempo de sistematização</td><td>15 min</td></tr> <tr><td>Tempo TOTAL da visita</td><td>2,5 hora</td></tr> </table> <table border="1"> <tr><th colspan="2">ATIVIDADE DE 1 TURNO</th></tr> <tr><td>Tempo de planejamento</td><td>1 h</td></tr> <tr><td>Deslocamento</td><td>1,5 h</td></tr> <tr><td>Tempo do curso</td><td>3 h</td></tr> <tr><td>Sistematização do curso</td><td>0,5 h</td></tr> <tr><td>Número de técnicos</td><td>1 h</td></tr> <tr><td>Tempo total POR curso</td><td>6 h</td></tr> </table> <table border="1"> <tr><th colspan="2">ATIVIDADE DE 2 TURNOS</th></tr> <tr><td>Tempo de planejamento</td><td>2 h</td></tr> <tr><td>Deslocamento</td><td>1,5 h</td></tr> <tr><td>Tempo do curso</td><td>6 h</td></tr> <tr><td>Sistematização do curso</td><td>1 h</td></tr> <tr><td>Número de técnicos</td><td>2 h</td></tr> <tr><td>Tempo total POR curso</td><td>21 h</td></tr> </table>	VISITA		Tempo de planejamento	15 min	Tempo da visita	1,5 hora	Deslocamento	0,5 hora	Tempo de sistematização	15 min	Tempo TOTAL da visita	2,5 hora	ATIVIDADE DE 1 TURNO		Tempo de planejamento	1 h	Deslocamento	1,5 h	Tempo do curso	3 h	Sistematização do curso	0,5 h	Número de técnicos	1 h	Tempo total POR curso	6 h	ATIVIDADE DE 2 TURNOS		Tempo de planejamento	2 h	Deslocamento	1,5 h	Tempo do curso	6 h	Sistematização do curso	1 h	Número de técnicos	2 h	Tempo total POR curso	21 h	<p>DIMENSIONAMENTO DAS FERRAMENTAS</p> <p>PLANEJAMENTO para qualidade das ações</p> <p>Colar planilhas sobre o tempo de planejamento para fazer o debate da qualificação da ação dos técnicos</p> <p>...</p>
VISITA																																									
Tempo de planejamento	15 min																																								
Tempo da visita	1,5 hora																																								
Deslocamento	0,5 hora																																								
Tempo de sistematização	15 min																																								
Tempo TOTAL da visita	2,5 hora																																								
ATIVIDADE DE 1 TURNO																																									
Tempo de planejamento	1 h																																								
Deslocamento	1,5 h																																								
Tempo do curso	3 h																																								
Sistematização do curso	0,5 h																																								
Número de técnicos	1 h																																								
Tempo total POR curso	6 h																																								
ATIVIDADE DE 2 TURNOS																																									
Tempo de planejamento	2 h																																								
Deslocamento	1,5 h																																								
Tempo do curso	6 h																																								
Sistematização do curso	1 h																																								
Número de técnicos	2 h																																								
Tempo total POR curso	21 h																																								
<p>ESTRUTURA PARA AS ATIVIDADES</p> <p>Atividade de 1 turno -> Material didático = R\$ 30,00/atividade</p> <p>Atividade de 2 turnos -> Material didático = R\$ 30,00/atividade -> Alimentação = R\$ 70,00/atividade</p> <p>Intercâmbios -> Transporte + Material didático + Alimentação</p>	<p>PROGRAMAS para qualificação da ação da ATEs</p> <p>SIGRA - SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO RURAL DA ATEs</p> <p>Apresentado no último Conselho Regional de ATEs</p> <p>Ferramenta fundamental para o planejamento da equipe e do assentamentos</p> <p>Colar 1 dado do retrato do NO como exemplo...</p>																																								

PROGRAMAS para qualificação da ação da ATEs

RUOP - REDE DE UNIDADES DE OBSERVAÇÃO PEDAGÓGICA

3 unidades acompanhadas e analisadas;
 Apoio do Programa de ATEs com R\$ 2 mil para intervenções na unidade.

Colar a lista de UOPs do NO
 - Sistema - assentado - assentamento

Sistema	Unidade	Assentamento
Leite	João Silva	PA Liberdade

PROGRAMAS para qualificação da ação da ATEs

RUOP - REDE DE UNIDADES DE OBSERVAÇÃO PEDAGÓGICA

COLAR RESUMO DE UMA ANÁLISE
 ECONÔMICA COMO EXEMPLO DO
 POTENCIAL DA FERRAMENTA

PROGRAMAS para qualificação da ação da ATEs

SISTEMATIZAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS AGROECOLÓGICAS

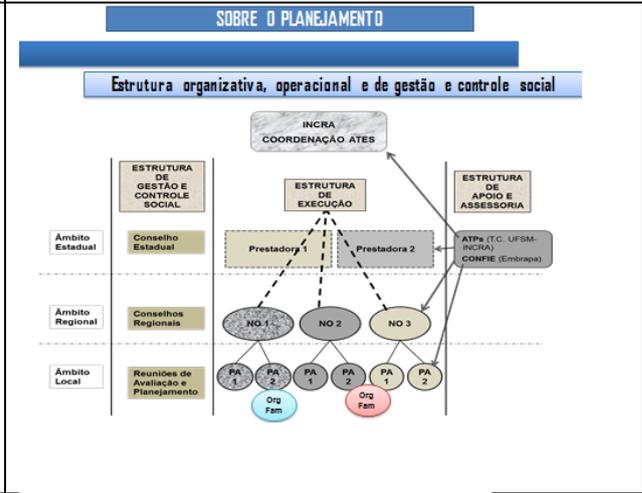
Instrumento de reflexão e aprendizagem
 "Propaganda" das boas experiências que temos nos assentamentos.

Colar a lista das sistematizações do NO

2013			2014			2015		
PA União	João Silva	Título título	PA União	João Silva	Título título	PA União	João Silva	Título título

OU

Ano	PA	Família ou Grupo	Título
2013	PA União	João Silva	Título título
2014	PA Vitória	José Santos	Título título



Estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social

Conselho Estadual de ATEs

Tem o papel de discutir as estratégias gerais do Programa de ATEs em âmbito estadual. A partir das discussões realizadas nesta instância são definidos os rumos do Programa de ATEs no RS. Atualmente participam regularmente do Conselho: INCRA, DDA/SDR, EMATER, COPTEC, CETAP, ATPs/UFMS, CONFIE/Embrapa e MST/COCEARGS.

Estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social

Conselho REGIONAL de ATEs

O CONSELHO REGIONAL é a instância de participação que serve para discutir, monitorar, avaliar e reajustar o trabalho da equipe técnica e para discutir outros temas relacionados ao desenvolvimento dos assentamentos do Núcleo Operacional.

Atualmente participam regularmente dos Conselhos Regionais: INCRA, DDA/SDR, Equipe técnica, ATPs/UFMS, e representantes dos assentamentos.

Envolver:

- o poder público municipal regional;
- cooperativas locais e regionais;
- outras organizações de famílias assentadas.

Apoio para os Conselheiros:

- Deslocamento;
- Alimentação e Material didático;
- **Meia diária para cada Conselheiro.**

Estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social

CONSELHEIRO REGIONAL DE ATEs

Sua **escolha deve ser feita pelas famílias**, através de reuniões, assembleias, votações ou outras formas que considerem a opinião do coletivo na escolha.

A questão de **gênero** é importante na representação do assentamento.

Estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social

PAPEL DO CONSELHEIRO

- Levar informações, avaliação e demandas do assentamento para o Conselho Regional;
- Retornar ao assentamento com a discussão e encaminhamentos do Conselho Regional de ATEs.
- Atuar na organização do assentamento, apoiando o trabalho da equipe técnica;
- **Acompanhar, analisar e "fiscalizar" o trabalho da equipe técnica;**

<p>Estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social</p> <p>REUNIÃO DE AVALIAÇÃO NO ASSENTAMENTO</p> <p>A atuação do Conselheiro não se restringe a participar do Conselho Regional de ATEs. Ele deve ser um animador do assentamento e uma referência para as famílias e para os técnicos na discussão da qualificação do Programa de ATEs e outras ações para o desenvolvimento do assentamento.</p> <p>A Reunião de Avaliação no Assentamento serve para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ AVALIAÇÃO DO TRABALHO REALIZADO; ➢ PLANEJAMENTO DO FUTURO. 	<p>OBJETIVOS:</p> <p>2. Formação dos Conselheiros para avaliação da ATEs nos assentamentos -> empoderamento dos Conselheiros de ATEs e das famílias</p> <ul style="list-style-type: none"> -> avaliação simples, mas fundamentada e autônoma; -> criar a necessidade de mais formação; -> pensar alternativas para aqueles que não quiserem fazer -> equipe técnica toca -> dialogar com os conselheiros que organizações devem compor o Conselho Regional
<p>Roteiro de questões para avaliação com os conselheiros e nos assentamentos</p> <p>Visitas</p> <ul style="list-style-type: none"> - A visita técnica é uma atividade importante para a família? Por quê? - As visitas atenderam as demandas apresentadas? Em quê? - Sugestões para melhorar as visitas: <p>Atividades coletivas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os conselheiros receberam o planejamento do seu assentamento? - As famílias conhecem o planejamento de ações para o seu assentamento? - Os temas trabalhados nas capacitações foram os que estavam planejados? <p>Atenderam as demandas do assentamento (cumpriram os objetivos)? Se não, quais são os temas mais importantes?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Teve material didático nas capacitações? Nas atividades que aconteceram durante todo dia, teve almoço? - Sugestões para melhorar as atividades coletivas: 	<p>Roteiro de questões para avaliação com os conselheiros e nos assentamentos</p> <p>Equipe técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quais as formas que as famílias se utilizam para ter acesso a equipe técnica? - Com que frequência as famílias tem acesso a equipe técnica? - Como é o envolvimento da equipe com o assentamento? <p>Apresentar as questões aos poucos, de modo que haja debate sobre cada pergunta geradora. Importante incitar a participação de todos.</p> <p>Organizações</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existem grupos organizados no assentamentos que deveriam ter um planejamento próprio?

Modelo de Ata para reuniões de avaliação da ATES nos assentamentos

PROGRAMA DE ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL - ATES

ATA da reunião de avaliação da ATES/2015

As famílias do assentamento _____, reuniram-se no dia _____, do mês de _____, de 2015, para fazerem a avaliação do Programa de Assistência Técnica Social e Ambiental/ATES.

ATIVIDADES	PONTOS A SEREM AVALIADOS
Visitas	A visita técnica é uma atividade importante para a família? Por quê?
	As visitas atenderam as demandas apresentadas? Em quê?
	Sugestões para melhorar as visitas:
Atividades coletivas	Os conselheiros receberam o planejamento do seu assentamento?
	As famílias conhecem o planejamento de ações para o seu assentamento?
	Os temas trabalhados nas capacitações foram os que estavam planejados? Atenderam as demandas do assentamento (cumpriram os objetivos)? Se não, quais seriam os temas mais importantes?
	Teve material didático nas formações?
Equipe Técnica	Nas atividades que aconteceram durante todo dia, teve almoço?
	Quais técnicos atuam no assentamento?
	Eles respondem as questões apresentadas?
Organizações	Como é o envolvimento da equipe com o assentamento?
	Existem grupos organizados no assentamento, que deveriam ter um planejamento próprio?

Assinaturas:
