



Institucionalização e fragilização das dinâmicas de participação social no âmbito da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

Institutionalization and weakening of the dynamics of social participation in the scope of the Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

¹PALM, Juliano Luís

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Correio eletrônico: julianoluispalm@gmail.com

Tema Gerador: Políticas públicas e conjuntura

Resumo:

Este trabalho visa analisar as interlocuções entre agentes situados em diferentes lados da suposta “fronteira” Estado e sociedade civil no processo de construção e implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Observa-se que a partir de 2003 foram se consolidando e ampliando espaços institucionalizados de participação social, que ensejaram um processo continuado de debate público, envolvendo atores estatais e não estatais, entorno desta política. Desta forma, foram sendo experimentados e reinterpretados, de forma inovadora e criativa, padrões históricos de interação Estado e sociedade civil, como também rotinas de comunicação e negociação entre estes agentes. Todavia, esta institucionalidade democrática e dinâmicas de participação social têm sido ameaçadas pelo governo que se instituiu a partir do processo de *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff, o que tem motivado a resistência por parte de agentes que participaram deste processo.

Palavras-chave: políticas públicas, agroecologia, sociedade civil e Estado

Abstract

This paper aims to analyze the interlocutions between agents located in different sides of the supposed “frontier” State and civil society in the process of construction and implementation of the Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). It can be observed that from 2003 onwards, institutionalized spaces of social participation were consolidated and expanded, which led to a continuous process of public debate, involving state and non-state actors, surrounding this public policies. In this way, historical patterns of state and civil society interaction were experimented and reinterpreted, as well as communication and negotiation routines among these agents. However, this democratic institutionality and dynamics of social participation have been threatened by the government that was instituted from the process of impeachment of the president-elect Dilma Rousseff, which has motivated the resistance by agents who participated in this process.

Keywords: Public policies, agroecology, civil society and State

Introdução

Neste ensaio visa-se analisar as interlocuções entre agentes situados em diferentes lados da suposta “fronteira” Estado e sociedade civil no processo de construção e implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Observa-se que desde seu surgimento, em 2003, esta política ensejou um processo



continuado de debate público e participação social, envolvendo atores estatais e não estatais. Destaca-se, neste sentido, que ao longo deste processo foi se configurando o que se poderia chamar de um “mundo da participação” (Comerford, Almeida e Palmeira, 2014), em que Estado e sociedade civil não parecem se configurar enquanto esferas claramente delimitadas.

Desta forma, observa-se que ao longo dos últimos anos foram sendo reinterpretados, de forma inovadora e criativa, padrões consolidados de interação entre sociedade civil e Estado, renovando-se, também, as formas de diálogo e negociação estabelecidas entre estes agentes. Entretanto, os espaços formais e informais de interlocução e participação social instituídos passaram a ser fortemente tensionados por parte do Governo Federal, em decorrência das rupturas políticas ocorridas no período mais recente, o que tem provocado contestações e resistência por parte de agentes que participaram do processo de construção e implementação da referida política, conforme se observa ao final do trabalho.

Material e métodos

A pesquisa visa resgatar a trajetória de participação social construída no âmbito da PNATER a partir da revisão de um conjunto de trabalhos publicados acerca da temática, como também de entrevistas realizadas com atores que participaram deste processo e pesquisas em fontes documentais, levantamentos que vêm sendo realizados desde 2014. Além disso, o trabalho mobiliza um conjunto de registros etnográficos recolhidos no período de 2016 e 2017 em espaços públicos de participação social relacionados à esta política.

Resultados e discussão

A construção de perspectivas de extensão rural que foram se apropriando, de diferentes formas, dos referenciais da agroecologia em processos desencadeados nas diversas regiões do Brasil, foram de crucial importância para a emergência e necessidade de um caráter um tanto “híbrido” entre os diferentes atores que participaram da construção e implantação da PNATER. A partir de fins da década de 1980 a terminologia *agroecologia* passa a se firmar como referência conceitual e metodológica no Brasil, especialmente em algumas organizações da sociedade civil de assessoria à agricultores de base familiar (Luzzi, 2007: 62). Assim, ao longo da década de 1990 um conjunto de ações de promoção do desenvolvimento rural realizadas por parte destas organiza-



ções, como também por algumas instituições de assistência técnica e extensão rural estaduais, passou a ter como referência a transição agroecológica (Luzzi, 2007: 72), mobilizando diferentes percepções acerca do termo *agroecologia* (Schmitt, 2009).

Com a ascensão da coligação política encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal, em janeiro de 2003, Miguel Rossetto fora nomeado para o cargo de Ministro do Desenvolvimento Agrário. Sob a gestão de Rossetto foi criado um grupo de trabalho para formular um marco referencial para a nova política nacional de assistência técnica e extensão rural (ATER). As concepções que embasaram este marco referencial foram influenciadas por um conjunto de discussões acerca da necessidade de uma profunda transformação neste campo temático, travadas ao longo da década de 1990 entre diferentes atores que se encontravam em ambos os lados da suposta “fronteira” Estado e sociedade civil. Merece destaque, neste sentido, o Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural realizado em agosto de 1997 em Brasília. Além das exposições de consultores nacionais e estrangeiros, neste evento também foram apresentadas e discutidas ações de promoção do desenvolvimento rural realizadas por organizações da sociedade civil que foram se apropriando, de diferentes formas, dos referenciais da agroecologia em processos desencadeados em diversas regiões do Brasil, a partir de fins da década de 1980, a exemplo da experiência da Associação de Agricultura Alternativa do Centro Tecnológico Alternativo e Popular (CETAP); Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM); como também da paradigmática experiência de institucionalização de um enfoque agroecológico pela Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA). Da mesma forma, observa-se que a PNATER foi fortemente influenciada pela a experiência de incorporação de um enfoque agroecológico e de metodologias de intervenção participativa experienciadas na EMATER do Rio Grande do Sul, sob o governo liderado pelo PT entre os anos de 1999 e 2002 (Diesel *et al*., 2015; Luzzi, 2007).

Após a formulação do marco referencial para a política nacional de ATER por este grupo de trabalho, o mesmo foi apresentado e discutido em “um amplo processo de consulta, a partir de audiências, encontros e seminários, envolvendo representações dos agricultores familiares, de movimentos sociais e de prestadoras de serviços de ATER governamentais e não-governamentais” (Caporal, 2006: 9). Em 2004 foi realizado o lançamento oficial da PNATER, que buscava “assegurar, com exclusividade aos agricultores familiares (...) o acesso a serviço de assistência técnica e extensão rural pública, gratuita, de qualidade”, como também estimular “a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia” (BRASIL/MDA, 2004: 7).



Observa-se, assim, que o processo de formulação e implementação da PNATER mobilizou uma rede heterogênea de atores e instituições. Desta forma, os atores articulados no processo de construção da PNATER propuseram a criação de um Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural. O Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) assumiu a coordenação do processo de implementação da PNATER; o Comitê de ATER do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF) ficou responsável pela gestão social da política e as entidades de ATER, tanto estatais como da sociedade civil, atuam na prestação dos serviços. Desta forma, explicitava-se “a pluralidade de agentes que compunham o arranjo operacional da política” (Diesel *et al*, 2015: 116), como também buscava-se fortalecer a defesa de uma ATER de acordo com os princípios que embasavam a PNATER, a partir da articulação de atores da sociedade civil e da esfera estatal no CONDRAF.

Cabe ressaltar, neste sentido, que a partir da ascensão do Governo Lula, em 2003, o papel dos conselhos foi reforçado e a composição do CONDRAF foi redefinida, ampliando-se o espaço para a representação da sociedade civil, com paridade entre representantes da sociedade civil e do setor público (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Desta forma, observa-se que ao longo dos anos este espaço foi “se consolidando, repercutindo e se sucedendo por meio de articulações em vários níveis entre esses diferentes agentes situados de um e/ou de outro lado da suposta “fronteira” estado/sociedade civil” (Comerford, Almeida e Palmeira, 2014: 78).

A importância do CONDRAF na ampliação dos espaços de interlocução e diálogo entre agentes da sociedade civil e Estado também parece ter ido muito além das interlocuções formais. A participação no conselho possibilitou a interação com pessoas chave no gerenciamento da política de ATER, viabilizando que determinados agentes que representavam instituições prestadoras de serviço de ATER da sociedade civil articulassem o atendimento de suas demandas. Em nossa pesquisa pudemos observar que alguns destes representantes se dirigiam com certa frequência à dirigentes do DATER, demandando, por exemplo, a liberação de pagamentos por serviços de ATER que estavam em atraso; como também articulando reuniões com representantes do MDA em suas regiões de atuação, com o objetivo de adequar os contratos de ATER à realidade do território em que as entidades estavam operando estes serviços. Por outro lado, observa-se o reconhecimento, por parte de alguns gestores, da importância das informações que estes agentes da sociedade civil possuem em relação aos processos de operacionalização da política, por terem conhecimento de seus resultados na “base”.



Destarte as variações conjunturais e as contradições envolvidas neste processo, observa-se que ao longo dos últimos anos, ao menos em alguns setores, como no caso da ATER, atores estatais e da sociedade civil “experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras” (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014: 326). No entanto, estes processos de experimentação e interpretação inovadores, presentes na trajetória de construção de políticas para a agricultura familiar e na incorporação de um enfoque agroecológico em alguns instrumentos de política pública, parecem estar fortemente comprometidos com a ascensão do governo que se estruturou após o processo de *impeachment* contra a presidenta eleita Dilma Roussef.

Já em maio de 2016 o governo provisório do atual presidente extinguiu o MDA, repassando as principais atribuições deste órgão à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Este contexto marcou a 2ª Conferência Nacional de ATER (2ª CNATER), realizada entre os dias 31 de maio e 3 de junho em Brasília, com a temática “ATER, agroecologia e alimentos saudáveis”. A 2ª CNATER foi realizada com recursos que já haviam sido destinados a mesma, a partir de deliberação do CONDRAF.

Esta conferência foi marcada por uma grande incerteza acerca do grau de efetividade das deliberações que seriam tomadas, pois o governo, provisório naquele momento, não havia destinado representantes para participar deste espaço. Podia-se observar, entre os participantes, muitas dúvidas acerca dos rumos que iriam tomar os espaços democráticos que haviam se consolidado nos últimos anos, a exemplo do CONDRAF. Também era questionado se representantes da sociedade civil deveriam permanecer ou não nestes espaços de interlocução, caso o governo provisório se efetivasse, havendo posições diversas sobre como se deveria interagir com um governo considerado ilegítimo por muitos participantes. Da mesma forma, questionava-se agentes que haviam assumido cargos estatais acerca de como os mesmos se posicionariam neste novo cenário, caso o novo governo se efetivasse.

Em agosto de 2016 ocorreu o afastamento definitivo de Dilma Roussef. A partir deste contexto observa-se que as ações do governo federal no âmbito da ATER foram marcadas, principalmente, pelo reforço das agências governamentais enquanto prestadoras de serviços de ATER; sinalizações de mudanças nas orientações dos serviços demandados e de redução dos espaços de interlocução com representantes da sociedade civil na construção de chamadas públicas de ATER. Da mesma forma, observa-se uma possível alteração, por parte deste governo, no padrão de relação com a



sociedade civil e de participação social de forma mais ampla, com certo tensionamento às formas de representação de organizações e movimentos sociais constituídos no campo da agricultura familiar.

A partir de pesquisa em espaços públicos de participação social relacionados à esta política no período mais recente, observa-se que este conjunto de mudanças tem sido questionado, especialmente, por agentes vinculados às organizações da sociedade civil prestadoras de serviços de ATER. Neste sentido, reforça-se, por parte destes atores, a necessidade de se reconhecer a importância das organizações da sociedade civil no desenvolvimento de serviços de assessoria capazes de promover uma agricultura em bases ecológicas, o que assume profunda relevância nas discussões de ATER no contexto atual, conforme reconhecido por diferentes organismos internacionais. Da mesma forma, observa-se que estes atores têm reivindicado o reconhecimento da importância e legitimidade dos espaços democráticos de participação social que haviam se firmado institucionalmente ao longo dos últimos anos, para negociação e interlocução entre Estado e sociedade civil neste campo temático.

Conclusão

A partir do trabalho desenvolvido, pretende-se ter sido possível demonstrar que o surgimento da PNATER ensejou um processo continuado de debate público e participação social, envolvendo uma rede heterogênea de atores e instituições estatais e não estatais, configurando um “mundo da participação” em que Estado e sociedade civil não se constituem enquanto esferas claramente delimitadas. Desta forma, observou-se que ao longo das últimas décadas, ao menos em alguns setores do Estado brasileiro, ocorreu a consolidação e ampliação de espaços institucionalizados de interação e participação social, que foram de crucial importância enquanto dinamizadores de um “universo social” da participação. Neste processo, salientou-se a percepção de que foram reinterpretadas, de forma inovadora e criativa, padrões consolidados de interação entre sociedade civil e Estado, como também as formas de diálogo e negociação entre os agentes inseridos neste processo. Todavia, a partir do processo de *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff destacaram-se contradições e tensionamentos entre agentes estatais e não estatais em um contexto de fragilização das instituições democráticas e das dinâmicas de participação social. Esta fragilização das instituições democráticas e das dinâmicas de participação social tem sido foco de disputa e encontrado resistência por parte de agentes que fizeram parte do processo de construção desta política, os quais tem enfatizado a necessidade de se reconhecer a importância das organizações da sociedade civil no desenvolvimento de serviços de assessoria



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO
X CONGRESSO BRASILEIRO
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO
12-15 SETEMBRO 2017
BRASÍLIA- DF, BRASIL

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



capazes de promover uma agricultura em bases ecológicas, como também a necessidade de se reconhecer a importância e legitimidade dos espaços democráticos de participação social que haviam se firmado institucionalmente ao longo dos últimos anos, para negociação e interlocução entre Estado e sociedade civil neste campo temático.

Referências bibliográficas:

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra e TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *DA-DOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário, SAF/DATER. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasil, maio de 2004.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, Ladjane F. Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. In: MONTEIRO, D.; MONTEIRO, M. *Desafios na Amazônia: uma nova Assistência Técnica e Extensão Rural*. Belém: UFPA, 2006.

COMERFORD, John, ALMEIDA, Luciana e PALMEIRA, Moacir. O mundo da participação e os movimentos rurais: entre mobilizações, espaços de interlocução e gabinetes. In.: LEITE LOPES, José Sergio e HEREDIA Beatriz Maria Alasia de (organizadores). *Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, apendizados inesperados /* – Rio de Janeiro: CBAE, 2014.

DIESEL, Vivien; DIAS, Marcelo Miná; NEUMAN, Pedro Silvino. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, Catia, SCHNEIDER, Sérgio. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

LUZZI, Nilsa. *O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais*. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ). Rio de Janeiro, 2007.

SCHMITT, Claudia J. Transição agroecológica e desenvolvimento rural: um olhar a partir da experiência brasileira. In: SAUER, Sergio; BALESTRO, Moisés. *Agroecologia e os desafios da transição agroecológica*. São Paulo (SP): Expressão Popular, 2009.