



Participação social como instrumento de qualificação do Programa de ATES no Rio Grande do Sul

Social participation as a qualification tool for the ATES Program in Rio Grande do Sul

GARCIA MARQUES, Laila¹; FLECH, Eduardo Miotto²; JAEHN, Eduardo³; ZARNOTT, Alisson Vicente⁴; NEUMANN, Pedro Selvino⁴

¹Tutora Territorial do TED UFSM/INCRA, Doutorando do PPGEExR/UFSM, lailagarciamarques@gmail.com; ²Tutor Territorial do TED UFSM/INCRA, eduardoflech@gmail.com; ³Tutor Territorial do TED UFSM/INCRA, jaehneduardo@gmail.com; ⁴ Professor do PPGEExR UFSM, Coordenador do TED UFSM/INCRA, alisson.zarnott@gmail.com; neumannsp@yahoo.com.br.

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: A PNATER estabelece a participação social como um de seus eixos, da mesma forma, a construção da agroecologia deve considerar a participação social como elemento basilar. Nesse sentido, a esperada retomada dos serviços de ATER a partir do terceiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2023 deve considerar a participação social como elemento fundamental. A experiência constituída pelo programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária no Rio Grande do Sul (ATES/RS), através das inovações propostas na sua execução, demonstra a viabilidade institucional e legal para construção de espaços de governança com a participação do público beneficiário das políticas públicas. A participação social no programa de ATES/RS proporcionou a qualificação da política pública com inovações institucionais, metodológicas e instrumentais e pode ser considerada uma referência para construção de espaços de governança com participação social na retomada dos serviços de ATER.

Palavras-chave: ANATER; políticas públicas; reforma agrária; assentamentos rurais; extensão rural.

Introdução

A PNATER estabelece a participação como um dos eixos centrais para a estruturação dos serviços de Extensão Rural. Do mesmo modo, a participação é condição basilar na construção do conhecimento agroecológico. Neste sentido, o protagonismo dos agricultores na implementação das políticas de ATER é um elemento central para a eficiência e efetividade destas políticas.

A partir de 2014, a implementação das políticas de ATER vem sendo realizada pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). A análise dos contratos de ATER firmados pela ANATER mostram que, de maneira geral, são formalizados contratos entre a Agência e as prestadoras de ATER, em que as metas contratuais são a execução de atividades técnicas pré-estabelecidas em cada período.

Essa forma de contratualização, apesar de facilitar o monitoramento e o pagamento dos contratos firmados pela ANATER, torna difícil a criação de serviços de ATER



participativos nos moldes propostos na Lei de ATER, bem como dificulta avaliações acerca dos resultados dos trabalhos executados. Em outras palavras, é avaliado apenas a existência da atividade e não a sua qualidade e efetividade para um determinado objetivo.

Este trabalho tem por objetivo apresentar alternativas para a constituição de processos de ATER participativos a luz da legislação vigente. Para isso, será apresentada a experiência do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental para assentamentos da reforma agrária que existiu entre os anos de 2009 e 2017, no Rio Grande do Sul. A experiência do RS criou espaços de participação dos beneficiários dos serviços de ATER com caráter deliberativo, garantindo também a representatividade e a legitimidade dos espaços.

Participação, Agroecologia e Programas de ATER

No que tange a discussão a respeito da participação, Zarnott (2018) aponta para a centralidade do empoderamento como objeto de ações que almejam a democracia a partir da participação simbólica e real. Para o autor, o empoderamento pode ser compreendido como “um processo a partir do qual se eleva a capacidade das pessoas adquirirem maior controle sobre as decisões que afetam suas vidas, ou seja [...] é um processo que visa aumentar a capacidade das pessoas de autodeterminar suas próprias vidas” (ZARNOTT, 2011, p. 19).

Em termos de políticas públicas, a participação emerge como uma questão fundamental na formulação das mesmas, principalmente, nas discussões que culminam na Constituição de 1988. O processo de participação pensado em associação às questões do Estado promoveu a construção de propostas que consideram processos de cogestão entre Estado e sujeitos sociais em distintas situações como, por exemplo, na formulação e reformulação de políticas, nos processos decisórios relacionados ao uso de recursos públicos (ZARNOTT, 2018). Diante disto, se observou a inclusão da participação social em distintas políticas públicas. Entre os exemplos, está a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

Segundo Zarnott (2018), ainda que a PNATER reivindique a participação e controle social desde sua criação, autores como Caporal e Ramos (2006) chamaram atenção para a permanência de um modelo de gestão com estrutura hierárquica e centralizada, pois avaliaram que os espaços de participação, como, por exemplo, os Conselhos, não tinham uma real distribuição de poder. Para os autores havia, portanto, a ausência de descentralização dos espaços decisórios, os quais serviam, no geral, para deliberar decisões tomadas previamente.

Segundo Zarnott (2018), às entidades prestadoras de ATER foi previsto apenas o papel de execução dos serviços. Anteriormente, Caporal (2006) já destacava como desafio da PNATER a necessidade de uma mudança institucional para a inclusão da participação social nos processos de gestão e de decisão. Assim, para estar de acordo com a perspectiva da transição agroecológica, a participação de instituições prestadoras de ATER e beneficiários deveria ser garantida. Este aspecto é discutido por Caporal (2008) quando disserta sobre as bases para uma nova ATER pública e propõe a inserção do enfoque científico da Agroecologia para orientar a ação extensionista. Esta inclusão traz consigo elementos que se relacionam com a



promoção da participação e de ações sociais coletivas mediante a adoção de estratégias participativas e democráticas. Identifica, portanto, algumas estratégias para superar os obstáculos identificados na estrutura extensionista, entre eles, a participação:

“Participação como direito: a participação não pode ser um processo parcial ou somente vigente quando uma das partes acha que é necessária. Participação, no caso da Extensão Rural Agroecológica, deve ser entendida como um direito e implica na horizontalidade da comunicação e na igualdade de oportunidades para expressar opiniões, selecionar opções possíveis, estabelecer estratégias e caminhos mais adequados e desenvolver as ações de forma conjunta, o que está assentado, necessariamente, em uma igualitária relação entre os atores envolvidos” (CAPORAL, 2008, p. 04).

Os aspectos destacados por Caporal (2008) dialogam, por conseguinte, com a promoção do protagonismo dos agricultores familiares, a partir de mudanças no modelo de gestão do aparato extensionista, entretanto, como já apontado, o que se observou na PNATER foi a ausência de uma modificação na estrutura institucional.

Por outro lado, a partir de 2018 ocorreram modificações a respeito das políticas de Extensão Rural, as quais promoveram redução orçamentária e dos serviços de ATER pública. Diesel et al. (2021) apontam indicativos de um possível desmantelamento, da política de Extensão Rural, o que inclui a supressão dos espaços de participação social, haja vista a retirada de artigos que versavam sobre a participação e descentralização da ATER, promovida pelo PL n° 4.371 “em favor de modelo de gestão pública tradicional (caracterizado por centralização político-partidária)” (DIESEL et al, 2021, p. 625). Assim, ainda que este PL tenha sido arquivado em 2021, ele exemplifica as distinções em termos de estrutura institucional de extensão rural presente no período pós-2018.

Todavia, a recente eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2022, marca uma retomada das ações de Extensão Rural, com centralidade em públicos prioritários e políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Diante deste novo contexto de reconstrução da política de Extensão Rural cabe retomar a discussão acerca do papel da participação e gestão social. Esta é a proposta deste artigo, tomando-se por base a experiência do Programa de ATES/RS.

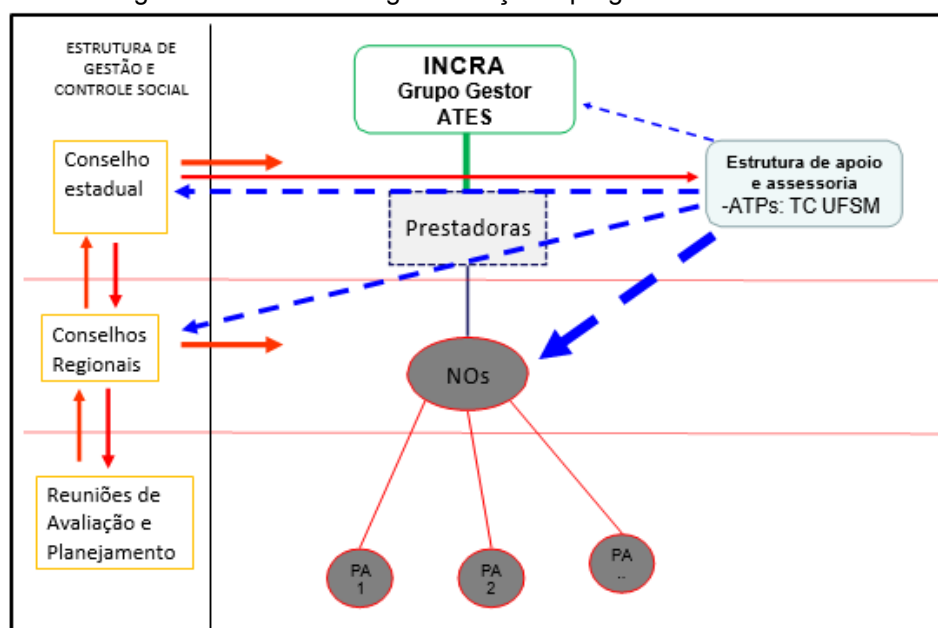
O Programa de ATES no Rio Grande do Sul

A experiência constituída pelo Programa de ATES/RS pode ser tomada como referência pela intensa participação social em sua estrutura de governança. O programa de ATES foi responsável por assessorar mais de 10 mil famílias beneficiárias da política de reforma agrária a partir da operacionalização de contratos de ATES com três prestadoras, quais sejam: A COPTec, CETAP e EMATER.



A ATES RS foi construída a partir do desafio institucional de promover a passagem do pluralismo de organizações prestadoras para um sistema pluralista de Extensão Rural capaz de coordenar a atuação dos diferentes atores, propiciar e viabilizar a participação social e garantir que os interesses públicos fossem contemplados na ação das equipes técnicas nos diferentes territórios. Esse processo de construção coletiva do Programa se origina na construção e aperfeiçoamento de uma estrutura de governança portadora de intensa participação social, que pode ser visualizada na Figura 1:

Figura 1 - Estrutura de governança do programa de ATES/RS.



Fonte: Os autores.

Como pode ser visualizado, a estrutura de gestão e controle social tinha três níveis. O Conselho Estadual era formado por representações do INCRA, prestadoras, famílias assentadas e pela estrutura de apoio. Neste conselho, debatiam-se as questões centrais para a execução da política de ATES, inclusive as metas contratualizadas.

Em âmbito regional, existiram os Conselhos Regionais que tinham por finalidade debater, planejar e avaliar as políticas públicas para os assentamentos neste âmbito. Serviam também, para aproximar os beneficiários de diferentes assentamentos dentro de um mesmo território. Neste espaço, além de representação do INCRA e das prestadoras de ATES, havia representantes de todos os assentamentos.

Já no âmbito do assentamento existiam as Reuniões de Avaliação e Planejamento em que participavam as famílias beneficiárias e as equipes técnicas. Estas reuniões tinham caráter deliberativo acerca das ações de ATES que deveriam ser executadas pelas prestadoras de ATES nos assentamentos.



Para sua viabilização e funcionamento foi fundamental a incorporação do financiamento destes espaços de participação nos contratos de ATER. O Programa de ATES/RS viabilizou financeiramente a participação dos representantes das famílias assentadas e suas organizações, compensando financeiramente o assentado que estava em tarefas de representação do assentamento.

Neste sentido, a experiência do RS foi portadora de elementos particulares que impactaram positivamente a qualidade dos serviços de extensão rural prestados às famílias, elementos estes, oriundos da participação social. Entre estes, pode-se destacar a inovação “institucional”, que não se rendeu aos normativos burocráticos e proporcionou a flexibilização e regionalização das metas a serem executadas pelas equipes técnicas (aproximadamente 40% das horas técnicas disponíveis eram identificadas, planejadas e executadas de acordo com os espaços locais de participação social).

A participação social também foi fundamental para identificar a necessidade de elaboração de instrumentos de trabalho e gestão do Programa como, por exemplo, o Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES, experiência sistematizada no Caderno de Boas Práticas de ATER de 2015 (MDA, 2016).

Os espaços de participação social também foram determinantes para que o Programa de ATES/RS fosse orientado no sentido de implementar fortemente as políticas públicas voltadas ao público beneficiário da reforma agrária, quais sejam, Crédito Instalação, Apoio Mulher, Políticas de Agroindustrialização, Programa de inclusão produtiva Quintais Sustentáveis, PAA, PNAE, PRONAF.

Além disso, a participação social também proporcionou um sentimento de pertencimento dos técnicos e das prestadoras responsáveis pela execução dos serviços de ATES, de modo que resultou em um grande comprometimento em relação aos compromissos assumidos e resultados esperados com a execução dos serviços.

Apontamentos finais

Considerando a participação social como eixo central da PNATER e como elemento central da construção da agroecologia, a experiência constituída pelo Programa de ATES/RS é capaz fornecer elementos que contribuem para construção de espaço de participação social nas políticas públicas que venham a ser executadas a partir da retomada dos serviços de ATER.

A experiência do RS fornece elementos que demonstram a viabilidade institucional, do ponto de vista legal e normativo, bem como destaca a qualificação proporcionada pela participação do público beneficiário na estrutura de governança da política pública. Nesse sentido, a retomada dos serviços de ATER deve prever a participação social em sua estrutura de execução e viabilizá-la visando a qualificação do serviço prestado.

Referências bibliográficas

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



Caderno de boas práticas de ATER – 2015. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. – Brasília, DF: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, 2016.

CAPORAL, F.R. Política Nacional de Ater: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. In: TAVARES, J.R.; RAMOS, L. (Org.). Assistência técnica e extensão rural: construindo o conhecimento agroecológico. Manaus: Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas – IDAM, 2006. p.9-34.

CAPORAL, F. R. (2008). Bases para uma Nova Ater Pública. *Extensão Rural*, 13(1), 1-20.

CAPORAL, Francisco Roberto; RAMOS, Ladjane de Fátima. Da Extensão Rural convencional à Extensão Rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. In: CAPORAL, Francisco Roberto (Coord.) *Extensão Rural e Agroecologia: temas sobre um novo desenvolvimento rural, necessário e possível*. Brasília, 2009. p. 151-174.

Diesel, V., Neumann, P. S., Dias, M. M.; Froehlich, J. M. (2021). Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? *Estudos Sociedade e Agricultura*, 29(3),597-634.

ZARNOTT, Alisson Vicente. Participação social e empoderamento no Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) - RS. 2011. 52p. Monografia (especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo) - Universidade Federal de Santa Maria, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Santa Maria/RS, 2011.

ZARNOTT, Alisson Vicente. A centralidade na participação e gestão social. In: DALBIANCO, Vinicius Piccin et. al (Org.) *Uma Nova Extensão Rural Pública: A experiência e Descentralizada da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) no Estado do Rio Grande do Sul*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. p.113 -142.