



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL NO PROGRAMA DE EXTENSÃO RURAL PARA ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Alisson Vicente Zarnott

alisson.zarnott@gmail.com

Universidade Federal de Santa Maria

Brasil

Adilson Roberto Bellé

adilsonbelle@yahoo.com.br

Universidade Federal de Santa Maria

Brasil

Eduardo Miotto Flech

eduardoflech000@yahoo.com.br

Universidade Federal de Santa Maria

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) faz parte da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) no Brasil. No entanto, é voltada especificamente para o público assentado pela Reforma Agrária. O Programa de ATES organiza-se regionalmente através das Superintendências Regionais (SRs) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). No estado do Rio Grande do Sul, o Programa de ATES atua com, aproximadamente, 11 mil famílias, distribuídas em mais de 300 assentamentos e, desde 2009, o serviço de extensão rural é ofertado na modalidade jurídica de contrato. Em várias SRs os contratos levaram a dificuldades para implementação de uma ação extensionista participativa com as famílias, e menos participativa ainda no que se refere a construção do Programa. O Rio Grande do Sul, por sua vez, conseguiu estabelecer um processo de participação e gestão social do Programa, pois criou espaços e instrumentos para envolver os diferentes atores do Programa não apenas na execução, mas também no processo decisório, buscando construir a participação das famílias, tida como parte fundamental do processo de gestão. Nesse ínterim, foram instituídos espaços de participação social como o Conselho Estadual de ATES, os Conselhos Regionais e as Reuniões de Avaliação e Planejamento nos assentamentos. Esses espaços foram dotados, paulatinamente, de caráter deliberativo. Dessa forma, o Programa construiu um processo que promoveu a coordenação da atuação dos diferentes agentes para que os interesses públicos e os interesses das famílias fossem adequadamente contemplados nos diferentes territórios. Além desse resultado organizativo, a participação social promoveu também o pertencimento dos extensionistas ao Programa, uma maior precisão do trabalho, uma articulação regional visando a construção de caminhos para o desenvolvimento, a redução da burocracia e o empoderamento das famílias assentadas. No entanto, cabe destacar que esse processo não se desenvolveu uniformemente em todas regiões, e não sem resistência, fato que gera a constante necessidade de discussão e aperfeiçoamento do Programa visando a efetiva e real participação social das famílias assentadas. Identificou-se que alguns limites tem origem na própria construção do Programa, visto que nacionalmente os espaços de participação não foram instituídos e, no Rio Grande do Sul, são bastante influenciados por técnicos e



representantes do INCRA, fato que, em muitas vezes, limita o poder efetivo das famílias assentadas nas instâncias do Programa.

ABSTRACT

The Technical, Social and Environmental Advisory Program (ATES) is part of the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (PNATER) in Brazil. However, it is specifically aimed at the public settled by the Agrarian Reform. The ATES Program is organized regionally through the Regional Superintendencies (SRs) of the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA). In the state of Rio Grande do Sul, the ATES Program operates with approximately 11 thousand families, distributed in more than 300 settlements and, since 2009, the rural extension service is offered in the legal form of contract. In several SRs, the contracts led to difficulties in implementing a participatory extension action with families, and even less participatory in the construction of the Program. Rio Grande do Sul, in turn, was able to establish a process of participation and social management of the Program, since it created spaces and instruments to involve the different actors of the Program not only in the execution, but also in the decision-making process, seeking to build families as a fundamental part of the management process. In the meantime, spaces for social participation, such as the ATES State Council, the Regional Councils and the Evaluation and Planning Meetings were set up in the settlements. These spaces were endowed, gradually, with a deliberative character. Thus, the Program constructed a process that promoted the coordination of the activities of the different agents so that the public interests and the interests of the families were adequately contemplated in the different territories. In addition to this organizational result, the social participation also promoted the extensionists' participation in the Program, a greater precision of the work, a regional articulation aiming at building roads for development, reduction of bureaucracy and empowerment of settled families. However, it should be emphasized that this process did not develop uniformly in all regions, and not without resistance, a fact that generates the constant need for discussion and improvement of the Program aiming at the effective and real social participation of the settled families. It was identified that some limits have their origin in the construction of the Program, since national participation



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

spaces were not established and, in Rio Grande do Sul, are strongly influenced by INCRA technicians and representatives, a fact that, in many cases, limits the effective power of the families settled in the instances of the Program.

Palavras chave

PNATER; assistência técnica; empoderamento

Keywords

PNATER; technical assistance; empowerment



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

O presente trabalho discute a participação de agricultores na definição dos rumos e ações de um programa de Extensão Rural, especificamente, do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) para assentamentos de reforma agrária no Brasil.

A Extensão Rural brasileira busca novos caminhos desde a implantação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) que tem como uma de suas premissas a participação social. Em face da consolidação de um sistema pluralista de Extensão Rural (ER), resultado do desmonte do serviço nacional e centralizado levado à cabo na década de 1990, a PNATER orienta a ação de inúmeras organizações tanto públicas quanto privadas que executam os serviços em todo o território.

Os assentamentos de reforma agrária são atendidos no marco do Programa de ATES, mas compartilham essa realidade de um grande número de organizações realizando o processo de ER. No ano de 2009 o marco jurídico de relação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) com as prestadoras de ATES é alterado para a forma de contratos. Além de um maior controle sobre os serviços executados e uma facilidade na gestão e operacionalização financeira dos contratos o “novo” Programa de ATES institui também espaços de participação social.

O Programa de ATES do Rio Grande do Sul - que atua com, aproximadamente, 11 mil famílias, distribuídas em mais de 300 assentamentos - foi pioneiro na implementação dos contratos e na instituição dos espaços de participação social. Em vários estados os contratos levaram a dificuldades para implementação de uma ação extensionista participativa com as famílias, e menos participativa ainda no que se refere a construção do Programa. O Rio Grande do Sul, por sua vez, conseguiu instituir esses espaços através do Conselho Estadual de ATES, dos Conselhos Regionais e das Reuniões de Avaliação e Planejamento nos assentamentos. Esses espaços foram dotados, paulatinamente, de caráter deliberativo.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

É objetivo deste trabalho problematizar a constituição desses espaços e os resultados produzidos pelos mesmos para o Programa de ATEs visando subsidiar as discussões sobre os efeitos produzidos por esses espaços na qualificação dos serviços de ER.

O presente trabalho é parte da investigação de doutorado do primeiro autor intitulada “Participação social e políticas públicas de extensão rural em assentamentos de reforma agrária” e concluída em 2016 no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural (PPGExR) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), e é também parte do esforço de análise e discussão levado à cabo pelo autores no âmbito do Programa de ATEs e do PPGExR/UFSM e, nesse sentido e nesses espaços, faz parte de um esforço de investigação ainda em curso.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceitual

A Extensão Rural (ER), enquanto política pública é impulsionada no Brasil no ano de 1948¹ com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) de 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). Na história da política oficial da ER no Brasil, o período compreendido entre 1948 e o Golpe Militar em 1964, é caracterizado como a fase do “humanismo assistencialista”, e pode ser caracterizado por ter como público prioritário os agricultores mais pobres e de priorizar as atividades relacionadas ao bem estar da família, utilizando o Crédito Rural Supervisionado (CRS) para investimentos na propriedade como um todo, sem a preocupação com a definição específica de linhas de produção (RODRIGUES, 1997).

Um segundo período vai do Golpe Militar até o ano de 1984 e é caracterizado como a fase do “difusionismo produtivista”, marcada pela estreita relação da política de extensão com a modernização da agricultura, tendo como "carro chefe" o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), principal mecanismo estimulador e financiador da política de modernização da agricultura e implementação da Revolução Verde no rural brasileiro.

No início da década de 80, a crise econômica brasileira desencadeou um novo período na ER caracterizado como o “Repensar da Extensão Rural”. Foi um período de intensas críticas ao modelo de extensão, essencialmente aos métodos difusionistas empregados.

O período seguinte, na década de 1990, foi marcado pelo fim do sistema de ER coordenado e financiado pelo Governo Federal. A responsabilidade para a manutenção dos mesmos acabou sendo transferido para os estados, municípios, entidades privadas e associações de agricultores. Para além de um período de repensar crítico da ER, este

¹ 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, 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).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

período pode ser caracterizado pela "desobrigação" do Estado em relação a política oficial de ER, tendo como consequência uma oferta de serviços muito distinta e diversificada em cada estado da federação, resultando em um pluralismo institucional na oferta e execução dos serviços de ER.

Por outro lado, paralelo e mesmo em resposta às políticas neoliberais do período os movimentos sociais reivindicam uma retomada do papel do Estado no desenvolvimento rural. Como resultado dessas mobilizações consolida-se uma luta pelo reconhecimento da importância da agricultura familiar, que teve como resultado a criação do PRONAF no ano de 1996. Para além do PRONAF, os movimentos sociais, sindicatos e outras organizações de trabalhadores reivindicavam também um serviço de Extensão Rural público para a agricultura familiar. Considerando essa conjuntura, o acúmulo crítico sobre o desenvolvimento do campo que nas últimas décadas forjou uma frente pela Extensão Rural crítica e aliado a mudança do Governo Federal em 2002 foi colocado na esfera nacional um intenso debate a cerca 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 reforma agrária, o reconhecimento do pluralismo institucional pela PNATER caiu como uma "luva" para o que já se tinha como prática no INCRA, ou seja, a contratação de serviços de extensão para as áreas reformadas, a exemplo da forma como foi executado o Projeto Lumiar². Sob o "guarda chuva" da PNATER e pela pressão

² 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,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

dos Movimentos Sociais o INCRA criou um programa específico para os Assentamentos de Reforma Agrária: O Programa de ATES³. O governo passou a assumir a ATES como um processo educativo continuado e sistêmico, no qual se exigiu uma ação mais complexa do que a assistência técnica tradicional, requerendo um maior envolvimento dos técnicos com os assentados e com a dinâmica regional e local.

Na PNATER, da mesma forma como no Projeto Lumiar a perspectiva institucional da iniciativa não visou à reconstituição do sistema centralizado/verticalizado que caracterizou a extensão rural no auge do difusionismo. A estratégia central foi selecionar um público alvo (os agricultores familiares e os assentados), estabelecer uma orientação normativa para os serviços de extensão e condicionar a concessão dos recursos federais a iniciativas que manifestem adesão a esta orientação normativa (NEUMANN E DALBIANCO, 2012).

Desta forma, a PNATER consolida a passagem de um Estado executor das políticas de extensão rural para um Estado fomentador de atores privados e públicos na oferta dos serviços para o público selecionado. O Programa de ATES – destinado especificamente aos assentamentos - segue essa orientação de adotar uma multiplicidade de atores para a execução dos serviços.

No âmbito do Programa de ATES, utilizar-se-á a experiência do estado do Rio Grande do Sul como caso para ilustrar a discussão em tela. A ATES-RS foi executada de 2003 a 2008 através da modalidade convênio entre o INCRA e entidades prestadoras de serviço, transferindo – como característico desse modelo de relação – para a entidade executora a construção temática e metodológica do trabalho, bem como a definição das famílias prioritariamente atendidas.

integrado à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional” (INCRA, 1997, p. 4), ou seja, buscava a consolidação produtiva dos assentamentos.

³ 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.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Pedagógicos (ATPs - viabilizada através de Termo de Cooperação estabelecido entre o INCRA e a UFSM), cujo papel é assessorar o Programa e as equipes técnicas.

O trabalho da equipe de ATPs envolve três grandes eixos: o assessoramento sistemático aos NOs (assessoria às equipes visando garantir um padrão similar de qualidade), o assessoramento ao Programa Estadual (apontar os avanços e limites da operacionalização do Programa, formular instrumentos para qualificar a execução dos contratos e subsidiar 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).

Em relação ao papel do INCRA, cabe destacar que a substituição dos instrumentos que regem as relações com as prestadoras de serviços de ATES (de convênios para os contratos) ampliou o controle burocrático sobre o trabalho das prestadoras, mas exigiu também um novo desenho organizacional. Esta função de controle ficou centralizada na Divisão de Desenvolvimento do INCRA-RS, que designou um Coordenador Estadual para o Programa e gestores para os contratos de ATES. Estes tem a tarefa de avaliar, monitorar e fiscalizar o trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas e avaliar os produtos contratados, como foi o caso dos PDAs e PRAs.

De modo geral, neste formato o INCRA/RS passa a assumir um papel completamente novo e para o qual a instituição tem muito pouca experiência: o de coordenar, direcionar e controlar as ações de extensão, analisando e avaliando constantemente os produtos gerados e as ações desenvolvidas, a fim de aprimorar as metas e objetivos propostos. Em outras palavras, além de financiar, o INCRA assume o papel de protagonismo no direcionamento e supervisão dos serviços de extensão rural nas áreas reformadas, papel distinto do até então executado e que exige do Estado capacidade operacional e uma sintonia interna para a sua satisfatória e plena execução.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Cabe um destaque especial aos espaços de participação e controle social⁵ criados pelo Programa de ATES do RS em três níveis como mostra a Figura 1. As reuniões nos assentamentos acontecem antes das reuniões dos Conselhos Regionais e têm como propósito avaliar e planejar as ações das equipes técnicas e organizar as demandas da comunidade para apresentação ao INCRA, DDA e instituições locais. Nestas reuniões são escolhidos os representantes dos assentamentos que irão compor o Conselho Regional⁶.

Os Conselhos Regionais são compostos por representantes das famílias de cada assentamento que compõem o Núcleo, do INCRA, Divisão de Desenvolvimento Agrário da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Governo do Estado (DDA/SDR), dos Assessores Técnico Pedagógicos/Universidade Federal de Santa Maria (ATPs/UFSM), Prestadora e organizações e instituições convidadas. As reuniões dos Conselhos Regionais acontecem duas vezes por ano, após a reunião de avaliação da ATES que ocorre nos assentamentos.

O Conselho Estadual de ATES é composto pelo INCRA, DDA/SDR, UFSM, EMBRAPA, prestadoras (COPTEC, EMATER e CETAP) e pela Cooperativa Central dos Assentamentos do RS (COCEARGS) e se reúne mensalmente para definir as metas estaduais, as eventuais mudanças/adaptações nas metas contratadas, a relação e o papel que o Programa desempenha na execução de políticas públicas, os temas necessários à formação dos técnicos, os instrumentos de gestão e planejamento, ou seja, é o espaço onde é feita, efetivamente, a gestão social.

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

⁵ O Manual de ATES (INCRA, 2008) prevê o Fórum Estadual de ATES como instâncias de participação. De caráter consultivo e formação paritária, seu objetivo é “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).

⁶ Originalmente (no ano de 2009) estes conselhos eram compostos por um representante do INCRA, um representante da prestadora do NO e um representante de cada assentamento. Atualmente, para cada assentamento com até 100 famílias é escolhido um homem e uma mulher como conselheiros. Os assentamentos com mais de 100 famílias indicam dois homens e duas mulheres. Em que pese buscar-se a equidade de gênero na indicação dos conselheiros, percebe-se que a participação feminina ainda é minoritária, questão que precisa ser construída.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

controle e gestão do Programa de ATEs. Nesse sentido, o fato do INCRA, na condição de gestor e coordenador do Programa, reconhecer e valorizar as discussões realizadas nestes espaços, tem se mostrado um elemento central para a funcionalidade do processo de participação social, possibilitando que, paulatinamente, os conselhos sejam reconhecidos como espaços de deliberação das ações de extensão rural.

O envolvimento de todos os atores do Programa foi possível, por um lado, pela 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, também, pela postura das entidades prestadoras, das organizações das famílias e das próprias famílias que assumiram o protagonismo na definição dos rumos da política de ATEs.

Essa dinâmica de gestão e controle social tem se configurado como uma alternativa às medidas de controle burocráticas e como uma importante iniciativa de transformação de um pluralismo institucional desorganizado em um sistema pluralista descentralizado.

Além disso, pode-se afirmar que a descentralização estimula a diversificação da participação dos atores, permitindo o aumento da eficácia das ações⁷ e demandam uma redefinição das relações de poder e do papel do Estado, de quem se espera uma participação na condição de agente subsidiário, coordenador ou regulador dos serviços de extensão. Com esses exemplos, busca-se demonstrar que as organizações não são meras executoras, mas são propositoras e corresponsáveis pelos rumos do Programa de ATEs do RS ao longo desse período e que é possível construir um Programa de cunho educativo e que busque o desenvolvimento das comunidades e não apenas a transferência de tecnologia.

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

⁷ Seja através da captação dos recursos, na fiscalização e controle social dos serviços prestados ou na definição das prioridades de acordo com a demanda social.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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. Além disso, existe uma disparidade de poder nos espaços compartilhados por representantes governamentais, técnicos e famílias de agricultores e pode ocorrer ainda um predomínio das posições governamentais e/ou dos técnicos.



III. Metodologia

Na condução desta pesquisa foi dedicada maior ênfase na perspectiva qualitativa. Os métodos qualitativos adotados foram a observação e a análise documental. 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 os autores encontravam-se imbricado nelas. 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 no âmbito do Programa de ATES.

Já 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).

Como interessava a 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 Conselhos Regionais de ATES.



IV. Análise e discussão dos dados

Anteriormente foi apresentada a estrutura e o funcionamento do Programa de ATES do RS, inserindo-o no Programa de ATES nacional e este, por sua vez, na PNATER. As mudanças implementadas no Programa de ATES do RS não resultam, necessariamente, da implementação do programa em nível nacional. Como exemplo, pode-se citar que o Fórum Nacional de ATES nunca se reuniu e a grande maioria dos Programas de outros estados não constituiu os Conselhos Estaduais de ATES ou não lhes atribuiu poderes decisório.

Subordinação à trajetória, limites institucionais, dominação, clientelismo, são elementos que podem ajudar a compreender porque, nos diferentes níveis, a proposição de ampliação da participação avança diferentemente em cada local. Um fator de grande influência é o ambiente institucional, especialmente – como coordenador do Programa – o papel desempenhado pelo INCRA. Uma perspectiva mais participativa tem sido dificultada, pois no último período a instituição passa por muita instabilidade e incerteza quanto a sua orientação política devido às constantes trocas ministeriais e de presidentes do INCRA e, principalmente, por uma profunda crise financeira que faz com que os pagamentos da ATES – assim como de outras obrigações do INCRA – sofram recorrentes atrasos.

No caso do RS (uma superintendência que desde o início adotou uma postura pró-participação), os constantes problemas financeiros do INCRA – além de atrasos nos pagamentos das equipes técnicas – também interferiram profundamente na dinâmica da participação de duas formas: a primeira interferindo na realização dos espaços de diálogo; a segunda, porque a maior parte da discussão das reuniões acaba discutindo os problemas financeiros para execução do Programa. Mesmo assim, as reuniões nos assentamentos e os Conselhos Regionais de ATES mobilizaram a participação de um grande contingente de assentados. A primeira rodada de reuniões de avaliação nos assentamentos em 2014 reuniu 3.841 pessoas (INCRA SR11, 2014), 12,4 % das 30.878



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

pessoas que compõem a população dos assentamentos (SIGRA, 2013). Para uma percepção da dimensão da participação nos Conselhos Regionais, na primeira rodada de reuniões do ano de 2014, foram mobilizados 743 conselheiros⁸. A disposição dos conselheiros em discutir a constituição e orientação deste espaço de participação social mostra claramente se tratar de um processo de empoderamento e de pertencimento ao Programa.

Além disso, os espaços de participação tiveram um papel decisório importante na medida que a renovação dos contratos das equipes, por exemplo, foi vinculada a avaliação nos assentamentos e nos Conselhos Regionais.

⁸ Para o alcance desses números foi fundamental a adoção de mecanismos de suporte como o custeio da alimentação e do transporte e o ressarcimento financeiro do dia trabalhado de todos os representantes dos assentamentos.



V. Conclusiones

Visando avançar em direção a participação dos agricultores, com base nas diretrizes da PNATER, o Programa de ATES desenvolvido no RS, onde propicia, entre outros aspectos, a descentralização da coordenação das ações e uma maior participação dos diversos atores para construção dialógica das propostas de desenvolvimento dos assentamentos e do papel da ER nesse processo.

O modelo de gestão apresentado pelo Programa de ATES aumenta a possibilidade de resultados positivos, principalmente pela conjunção entre demanda social e ações realizadas produzindo, conseqüentemente, ajustes nas relações de poder e no papel do Estado. Ajustes estes que estão proporcionando aproximações 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 (não eliminando) os diferenciais de poder (ordenados e mediados pelo conhecimento técnico, o qual municia o extensionista com a maior parcela nessa relação assimétrica de poder) 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, agricultores e do INCRA, materializados nos espaços de participação como as reuniões nos assentamentos e os Conselhos Regionais e Estadual de ATES. Em que pese os avanços alcançados, muito caminho resta a percorrer.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografia

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.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Projeto LUMIAR**: Assistência técnica nos assentamentos. Brasília: Diretoria de Assentamento. Programa de qualidade e Produtividade nos Assentamentos de Reforma Agrária, 1997.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Manual operacional 2008: norma de execução n. 78, de 31 de outubro de 2008. **Boletim de Serviço do INCRA**. Brasília, DF, 2008, 142 p.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência 11/RS. **Sistema de apoio e monitoramento da ATES (SAMA)**. Porto Alegre. Disponível em:
http://www.wapwapw.com/terraincra/Sama_Atualiza/Sama_Mostra_Edit.php. Acesso em: 16 de fevereiro de 2014.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P. Reforma Agrária e a Atuação do Estado na oferta de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para Assentamentos. In: DIESEL, V.; Neumann, P. S.; SÁ, V. C. **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Ijuí: editora Unijuí, 2012, p. 35 – 56.

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil** – uma abordagem histórica da legislação. Senado: Brasília, 2008.

RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de Extensão Rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.

SIGRA. **Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES**. 2013. Disponível em:
<http://www.sigra.net.br/>. Acesso em: 15/05/2014.