

MARCELO DE SOUZA

**A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS DO CEDRAF/MG SOBRE A  
OPERACIONALIZAÇÃO DA ATER**

Dissertação apresentada à  
Universidade Federal de Viçosa, como  
parte das exigências do Programa de  
Pós-Graduação em Extensão Rural,  
para obtenção do título de Magister  
Scientiae.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2015

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

S729p  
2015 Souza, Marcelo de, 1977-  
A percepção dos conselheiros do CEDRAF-MG sobre a  
operacionalização da ATER / Marcelo de Souza. – Viçosa, MG,  
2015.  
x, 132f. : il. ; 29 cm.

Inclui anexos.

Orientador: Marcelo Leles Romarco de Oliveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.119-123.

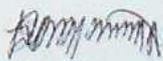
1. Extensão rural. 2. Assistência técnica. I. Universidade  
Federal de Viçosa. Departamento de Economia Rural. Programa  
de Pós-graduação em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22. ed. 630.715

**A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS DO CEDRAF-MG SOBRE A  
OPERACIONALIZAÇÃO DA ATER**

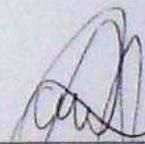
Dissertação apresentada à  
Universidade Federal de Viçosa, como  
parte das exigências do Programa de  
Pós-Graduação em Extensão  
Rural, para obtenção do título de  
*Magister Scientiae*.

APROVADA: 11 de maio de 2015.



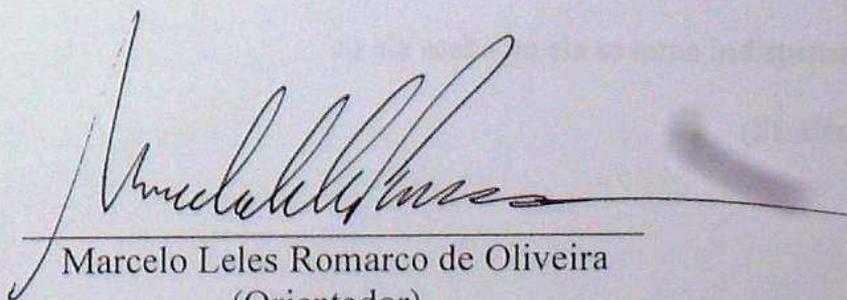
---

Rennan Lanna Martins Mafra



---

Alair Ferreira de Freitas



---

Marcelo Leles Romarco de Oliveira  
(Orientador)

É preciso na minha visão repensar a extensão rural

brasileira, ela tem dois caminhos:

ou ela acaba ou ela se torna indispensável (...)

(Sr. Benjamim)

## AGRADECIMENTOS

Durante a elaboração desta dissertação, principalmente naqueles momentos difíceis, recebi a ajuda de muitas pessoas. Estive envolvido em uma cadeia de interdependência, como pontua Norbert Elias. Em especial, registro meus agradecimentos à:

Minha família que ficou por dois anos aturando meus devaneios e papos acadêmicos quando carinho e atenção eles mais careciam.

Meus queridos amigos, por aceitarem e compreenderem a minha falta de tempo para com eles e pela torcida na reta final.

Aos funcionários da SEAPA, em especial à Juliana Veloso e Edmar Gadelha, pela presteza e atenção nos momentos em que a pesquisa demandou.

Aos conselheiros do CEDRAF-MG pela oportunidade de partilhar do conhecimento valoroso e da experiência que carregam na luta diária por se fazerem representados diante um cenário laborioso de conquistas e perdas. Com certeza a esperança é o combustível que os torna sábios.

Aos funcionários do DER Romildo e Carminha pelas risadas e apoio incondicional durante os dois anos de estudo.

Ao fraterno Prof. Marcelo Leles Romarco de Oliveira, orientador, que sempre demonstrou conhecimento, segurança e sensibilidade em suas orientações passando-me confiança, tranquilidade e muita liberdade para realização deste trabalho acadêmico. Mesmo nos momentos mais difíceis onde a firmeza e a confiança, principalmente, foram elementos essenciais para a retomada do rumo do caminho escolhido.

Aos Professores Rennan Mafra, Douglas Mansur e France Gontijo pela contribuição valiosa e confiança quando essa dissertação era apenas um projeto a ser tentado e aperfeiçoado.

À Profa. Alice Carvalho pela dedicação e presteza na correção dos primeiros esboços dessa dissertação. Sua orientação foi de uma utilidade pessoal indescritível.

Aos Professores do DER pelo conhecimento adquirido e partilhado nas disciplinas matriculadas do Mestrado em Extensão Rural. Com certeza, um conhecimento que carregarei para o resto da vida.

Ao DER e seu PPGER sob a coordenação do Prof. Ambrósio Ferreira por ter me permitido aprender nesses dois anos de grande concentração, qualificação e avanço na pesquisa.

Por fim, aos meus guias, santos e deuses Iemanjá e Oxóssi, Nossa Senhora Aparecida e São Sebastião e Dodora Costa pela condução firme e inabalável pelo caminho do conhecimento. Força e luz foram essenciais.

## SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	vi
RESUMO.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUÇÃO.....	3
Contextualização do problema de pesquisa e caminho metodológico percorrido.....	8
CAPÍTULO I - Um resgate histórico da Extensão Rural no Brasil .....	14
1.1 Das críticas ao antigo modelo de Extensão Rural até a PNATER.....	23
1.2 Políticas públicas para o meio rural: A agricultura familiar como impulsionadora de um novo serviço de ATER.....	27
1.3 A percepção dos conselheiros do CEDRAF-MG quanto ao PRONAF.....	30
1.4 A PNATER como política pública de gestão social e desenvolvimento econômico do campo.....	39
1.5 A percepção dos conselheiros do CEDRAF-MG quanto a PNATER.....	42
1.6 A ANATER e seus possíveis desdobramentos políticos para o desenvolvimento rural.....	57
CAPÍTULO II – Participação e deliberação no Brasil – Políticas públicas e Conselhos gestores.....	66
2.1 Organização e Participação – o CEDRAF-MG como arena de deliberação das políticas públicas para o campo.....	69
2.2 Participação e Deliberação pública na concepção dos conselheiros do CEDRAF-MG.....	71
2.3 O papel do CEDRAF-MG nas conferências estaduais de ATER.....	83
CAPÍTULO III – Trama Institucional - poder e correlação de forças no CEDRAF-MG.....	98
3.1 Sociologia de Norbert Elias - uma concepção integradora e diferenciada de sociologia....	98
3.2 Em discussão a PNATER: O CEDRAF/MG arena política de figuração.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS.....	114
ANEXOS.....	119
A Quadro dos Conselheiros do CEDRAF-MG.....	119

B	Quadro de propostas das conferências estaduais.....	121
C	Roteiro de Entrevista com os Representantes.....	124
D	Termo de Consentimento Livre Esclarecido.....	126

## **LISTA DE SIGLAS**

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural

ACAR – Associações de Crédito e Assistência Rural

AF – Agricultura Familiar

AIA – Associação Internacional Americana

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

AMA – Associação Mineira de Agroecologia

AMM – Associação Mineira de Municípios

AMEFA – Associação Mineira das Escolas Família Agrícola

ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

ASA-MG – Articulação do Semiárido de Minas Gerais

ASBRAER – Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

BB – Banco do Brasil

CAI – Complexo Agroindustrial

CEDRAF-MG – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais

CEF – Caixa Econômica Federal

CNATER – Conferência Nacional de ATER

CONAB-MG – Companhia Nacional de Abastecimento em Minas Gerais

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

COPIMG – Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais

DATER - Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMATER-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais

FAO – Organizações das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FETAEMG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAPA – Ministério de Agricultura Pesca e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OCEMG – Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais

ONG – Organização Não Governamental

PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura e Reforma agrária

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONATER – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária

SAF – Secretaria de Agricultura Familiar

SEAPA – Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SEDINORTE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

SIBER – Sistema Brasileiro de Extensão Rural

SIBRATER – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

UNICAFES – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

## RESUMO

SOUZA, Marcelo de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2015. **A percepção dos conselheiros do CEDRAF/MG sobre a operacionalização da ATER.** Orientador: Marcelo Leles Romarco de Oliveira.

Os aspectos institucionais da Extensão Rural estão relacionados com as diferentes esferas políticas criadas pelos governos federal e estaduais, principalmente, com o objetivo de se repensar novas formas de atuação dos serviços de ATER mediante a participação da sociedade civil e do público beneficiário. Neste contexto, destaca-se a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e os seus desdobramentos políticos posteriores - Lei Geral de ATER e ANATER. O objetivo desse trabalho é discutir a Extensão Rural brasileira na atualidade sob as diretrizes e preceitos da PNATER, partindo do debate em torno da criação da política pública até os seus desdobramentos políticos posteriores – Lei Geral de ATER e ANATER – tendo como fio condutor a visão e experiência dos conselheiros do CEDRAF/MG. Para tanto, foram empregados entrevistas semiestruturadas, observações participantes em reuniões, fóruns e conferência, articulados com a análise de atas, leis, manuais operacionais, planos, relatórios, entre outros, do CEDRAF-MG e demais documentos relativos à política nacional de ATER. Apesar do avanço da política de ATER, há deficiências estruturais tanto no órgão coordenador da política de ATER, o MDA, assim como se demonstrou certa fragilidade das entidades executoras de ATER em operacionalizar a política em Minas Gerais, mesmo levando-se em consideração o profícuo grau de organização e articulação entre essas entidades, principalmente entre as entidades não governamentais. À guisa de análise tentou-se buscar os motivos da fragilidade apontada pelos representantes do CEDRAF-MG aplicando a teoria de figuração de Norbert Elias quando se nota que as cadeias de interdependência tornam-se mais frágeis e opacas em virtude do maior número de grupos sociais que exercem entre si controles mútuos e de uma correlação de forças maior no âmbito estadual que ainda define os rumos para a agricultura mineira e brasileira de uma forma geral.

## ABSTRACT

SOUZA, Marcelo de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May, 2015. **The perception of counselors of CEDRAF/MG about operationalization of ATER.** Adviser: Marcelo Leles Romarco de Oliveira.

Institutional aspects of Rural Extension are related to the different political spheres created by the federal and state governments, especially in order to rethink new ways of acting ATER services through the participation of civil society and the beneficiary public. In this context, it highlights the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (PNATER) and its subsequent political developments - General Law of ATER and ANATER. The aim of this paper is to discuss the Brazilian Rural Extension today under the guidelines and principles of PNATER, based on the debate around the creation of public policy until his later political developments - General Law of ATER and ANATER - taking as a guide the vision and experience of the CEDRAF / MG advisers. Therefore, we employed semi-structured interviews, participant observation in meetings, forums and conference, articulated with the analysis of acts, laws, operating manuals, plans, reports, among others, the CEDRAF-MG and other documents related to ATER national policy. Despite the advance of ATER policy, there are structural deficiencies in coordinating body of ATER policy, MDA, as well as demonstrated certain fragility of the executing agencies of ATER to operationalize the policy in Minas Gerais, even taking into account the fruitful degree of organization and coordination between these entities, especially among non-governmental entities. In the analysis guise tried to seek the reasons for the weakness pointed out by CEDRAF-MG representatives applying figuration theory of Norbert Elias when one notes that the interdependence chains become more fragile and opaque due to the increasing number of social groups engaged with each other checks and balances and a correlation greater forces at the state level that still sets the course for the mining and Brazilian agriculture in general.

## 1 INTRODUÇÃO

A Extensão Rural no Brasil tem uma história singular. Fruto das inquietações dos diferentes governos sobre a melhor forma de auxiliar o produtor rural desde as suas necessidades básicas até a melhor forma de cultivar a terra, a maximização da renda sempre foi o cerne das políticas governamentais. Assim, desde a implantação dos serviços públicos de ATER com fins prioritariamente assistencialistas até a consolidação do uso disseminado do crédito agrícola e da modernização da agricultura, a política de Extensão Rural esteve a cargo de diferentes instituições governamentais. Da mesma forma, as diretrizes e orientações das instituições de governo sempre imprimiram um *savoir-faire* normatizador às políticas de ATER para seus públicos beneficiários, entidades executoras e produtores rurais. Dito de outra forma, a Extensão Rural sempre esteve prioritariamente a cargo de instituições governamentais que no decorrer da sua existência souberam imprimir uma conduta normatizadora que orientasse os serviços de ATER no meio rural com objetivos meramente assistencialistas e/ou fortemente fomentadores da produção agrícola.

Conforme expôs Peixoto (2008) discorrer sobre Extensão Rural é abordá-la nos seus aspectos institucionais, processuais e legais. Os aspectos processuais foram objeto de intenso debate científico, inclusive foram importantes para que críticas ao modelo de Extensão Rural fosse aprimorado e não enfatizasse somente a vertente produtivista e difusionista. Quanto aos aspectos institucionais e legais estes ficaram, de certa forma, meio encobertos sobre o manto dos debates políticos nas esferas próprias dos governos estaduais e federal, passando a ganhar destaque a partir da década de 1980 com o processo de abertura política do país. Os aspectos institucionais da Extensão Rural estão relacionados com as diferentes esferas políticas criadas pelos governos federal e estaduais, principalmente, com o objetivo de se repensar novas formas de atuação dos serviços de ATER mediante a participação da sociedade civil e do público beneficiário. A importância das universidades nesse processo é de suma importância e o seu papel não pode ser negligenciado.

O estudo sobre as políticas públicas de ATER tem relação direta com os aspectos legais abordados por Peixoto (2008), prestando-se muito menos a mera descrição de leis, decretos e normas quando na verdade tem se mostrado uma ferramenta importante de assessoramento aos governantes, ao mesmo tempo em que se busca uma aproximação maior com os processos de implementação, avaliação e monitoramento de políticas públicas governamentais.

Desde o processo de abertura política, pós-regime militar, a esfera política governamental do campo da extensão rural vem sofrendo um processo de alargamento institucional e legal, onde diferentes grupos antes alijados das decisões políticas passaram a ser convidados a participar do processo de construção das políticas públicas que tem atuação no seu meio social de convívio.

Neste contexto, destaca-se a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) que a partir de 2003 e, ao longo de dez anos, vem sofrendo mudanças nos seus princípios e diretrizes que culminaram com a promulgação da Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que instituiu a Lei de ATER e o PRONATER<sup>1</sup>. No momento oportuno será discutido mais detidamente que essas mudanças foram decorrentes de intensos debates, entre atores políticos de órgãos governamentais e da sociedade civil, contudo, a percepção e a visão que despontavam estavam restritas, sobretudo, às dos órgãos governamentais em sua maior parte, particularmente, ao órgão coordenador, o MDA, sem se saber ao certo o que pensavam os diferentes atores sociais que compõem o heterogêneo segmento rural dos agricultores familiares e os seus representantes nas esferas políticas, tais como o CEDRAF-MG<sup>2</sup>. Além disso, acreditava-se que durante esses debates a confluência de forças estava restrita a esses espaços e que cada grupo social contribuía para a aceitação de suas propostas e demandas de maneira equilibrada, haja vista que os interesses e demandas eram muitas vezes comuns aos diversos grupos envolvidos. Por exemplo, a questão do acesso à terra é um tema que é comum tanto aos agricultores quanto aos assentados, quilombolas, indígenas e povos tradicionais.

A partir da proposição da PNATER, as propostas de desenvolvimento rural para os agricultores familiares mineiros passaram por um processo de controle social pelos beneficiários da política de ATER mediante o incentivo à participação, pautando temáticas relativas ao desenvolvimento rural que são elaboradas e discutidas pelos comitês

---

<sup>1</sup>Segundo Peixoto (2014), a Lei 12.188 de 2010 ou lei geral de ATER foi a resultante de um projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional (PL 5.665) em 2009 com objetivo de adequar a modalidade de contratação de convênios de ATER adotada pelo MDA às regras impostas pela lei de licitações (Lei 8.666, de 1993). A lei foi criada visando instituir a PNATER, com seus princípios, diretrizes e público beneficiário e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, regulamentado pelo decreto 7.215, de 2010.

<sup>2</sup>O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável foi criado em 01 de março de 2001, por meio do Decreto n.º 41.557, posteriormente alterado pelo Decreto nº 43.500, de 05 de agosto de 2003, pelo Decreto 44.114, de 01 de dezembro de 2006, e pelo Decreto 44.652, de 08 de novembro de 2007 e 45.962 de 07 de maio de 2012. O Conselho é vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e tem a finalidade de articular os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil tendo em vista a proposição, análise e monitoramento das políticas públicas e ações inerentes ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e da reforma agrária. A partir da publicação do Decreto 45.962/2012 a sigla do conselho passa a ser CEDRAF (CEDRAF-MG, 2014).

intermunicipais e interterritoriais até serem condensadas e pautadas pelo CEDRAF-MG. O destino das temáticas mais debatidas e aprovadas passa a ser o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)<sup>3</sup>. Com isso, entende-se o CEDRAF-MG como um locus privilegiado para a definição das políticas públicas de desenvolvimento rural. Assim, um enfoque analítico nesta arena política faz-se necessário na medida em que ela congrega as diferentes demandas dos beneficiários, especificamente com relação às políticas de ATER.

Assim, objetiva-se com esse trabalho discutir a Extensão Rural brasileira na atualidade sob as diretrizes e preceitos da PNATER, partindo do debate em torno da criação da política pública até os seus desdobramentos políticos posteriores - Lei Geral de ATER e ANATER – tendo como fio condutor a visão e experiência dos conselheiros do CEDRAF/MG.

A escolha do CEDRAF-MG como objeto de estudo foi importante para entender esse jogo, pois se configura como uma arena de discussão e debate das políticas públicas para agricultura familiar, assentados, quilombolas, indígenas e povos tradicionais com vistas ao desenvolvimento rural sustentável.

A motivação para o desenvolvimento do presente trabalho surgiu a partir de alguns questionamentos surgidos nas disciplinas do Programa de Pós-graduação de Mestrado em Extensão Rural do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, como estudante regularmente matriculado. Basicamente dois pontos centrais da disciplina Extensão Rural e Debates Contemporâneos (ERU-751) captaram minha atenção: o primeiro foi entender a forma como as políticas públicas governamentais, de maneira geral, e, especificamente, às relacionadas ao desenvolvimento rural, direcionam-se para fins diversos no que tange ao público que se quer atingir e o objetivo com as quais elas são formuladas. O segundo ponto foi compreender a importância do contexto socioeconômico e político de um país para a formulação das políticas públicas, para a sua análise e avaliação dos resultados esperados.

Assim procurou-se entender a Extensão Rural como um campo científico abrangente que é dependente do contexto político e da concepção de desenvolvimento que a orienta, direcionou o olhar para uma política pública em específico, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Esta política parte da prerrogativa da participação na sua implementação que, uma vez conhecidas as mudanças e os efeitos das políticas voltadas à

---

<sup>3</sup>O CONDRAF, assim como os CEDRAF dos estados, é um órgão colegiado composto por representantes do poder público e da sociedade civil, porém, da instância nacional e integrante da estrutura básica do MDA, responsável por, dentre outras atribuições, elaborar, implementar e acompanhar os planos nacionais de desenvolvimento rural resultantes dos documentos finais das conferências nacionais (MDA, 2013).

extensão rural no passado, a intenção de repará-las reunindo as diferentes visões e percepções, tanto dos formuladores da política quanto dos beneficiários, ganha visibilidade a partir do momento em que se tem um Estado disposto a assumir tal prerrogativa. E uma vez que o processo participativo em um regime democrático relativamente recente, como no Brasil, nos remete a um debate em torno de diferentes visões e percepções de formuladores e beneficiários, com orientações políticas e culturais muitas vezes conflitantes, questiona-se como operacionalizar uma política dessa natureza, mesmo que direcionada para um segmento específico, mas cuja heterogeneidade também se configure como mais um fator complicador.

Ademais, como funcionário público licenciado e técnico de campo do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) há 5 anos e, a partir da experiência e vivência em instituições públicas estaduais no decorrer de 10 anos de trabalho exercido no Instituto Capixaba de Pesquisa e Extensão Rural (INCAPER) e no Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF-ES), questiono o poder que as instituições têm de fato em efetuar mudanças no meio rural, ambiente que escolhi para exercer o meu trabalho, e, principalmente em mudar atitudes, comportamentos e ações daqueles que historicamente sempre foram relegados a segundo plano, especialmente a partir do momento que as cidades passaram a usufruir de todo o brilho político e tecnológico do mundo moderno.

Assim, entender o cenário e o público a quem me dedico a exercer a minha profissão vai muito além das instituições pelas quais percorri, passa indubitavelmente por elas, mas passa por outros caminhos, por meandros pouco explorados, por esferas até séculos atrás intocadas ou pouco conhecidas, enfim, passa por diferentes governos que nos levam ao momento atual de tentar indagar por que uma determinada instituição foi criada para um objetivo específico e por que certa política pública implementada por essa instituição tem ou não a capacidade de surtir o efeito esperado desde a sua proposição. Os vários porquês são ao mesmo tempo desafiadores e perigosos porque podem inculcar respostas rápidas e fáceis ou até mesmo atormentar o pesquisador principalmente quando ele descobre que o fundo do poço é mais embaixo.

Portanto, pesquisar as instituições, as políticas públicas e os seus públicos beneficiários através do CEDRAF-MG foi uma tentativa, espera-se frutífera e enriquecedora, de diminuir essa inquietação de estudante e profissional e permitir enxergar mesmo que de certa forma pueril ou ingênua uma luz no fundo do poço.

Além da presente introdução, contextualização do problema de pesquisa e caminho metodológico essa dissertação está organizada em três capítulos e uma consideração final. No primeiro capítulo, faz-se um resgate histórico da Extensão Rural no Brasil abordando o seu

aspecto político-institucional, a forma de atuação dos agentes de extensão e o público pelo qual as políticas públicas de Extensão Rural foram direcionadas. Ademais, serão expostas as diferentes fases e propostas do modelo de extensão rural empregado no Brasil desde sua origem até a sua disseminação para o território brasileiro, assim como o papel do Estado através de suas instituições criadas com intuito de consolidar um modelo de agricultura que ficou marcado como processo de modernização do campo. Cabem aqui ainda identificar e discutir as críticas a este modelo de extensão que foram sendo construídas ainda no período em que o Brasil vivia sob a ditadura militar. Basicamente dois tipos de críticas ao modelo de extensão difundido no país serão relevantes, um que se restringe à forma pelo qual o processo de extensão rural foi sendo empregado no campo, com destaque para a relação extensionista-agricultor e outro tipo que se atém às consequências para o campo da difusão e assimilação de técnicas e insumos industriais com vistas ao aumento da produtividade agrícola. Em seguida, uma parte será dedicada à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura e Reforma agrária – PNATER, como política pública de gestão social e desenvolvimento econômico do campo e seu desdobramento, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER).

No segundo capítulo será detalhado o que se configura como uma política pública, qual a importância em se analisar uma determinada política pública governamental e quais as formas de avaliação a que uma política pública está sujeita. Dois temas terão preponderância neste capítulo, um resgate do processo de participação e deliberação no Brasil como um mecanismo de controle social pelos beneficiários de uma determinada política e a institucionalização de espaços públicos como arenas políticas, tais como os conselhos gestores.

No terceiro capítulo um enfoque maior será dado ao CEDRAF/MG como a arena política de figuração e operacionalização da PNATER no estado de Minas Gerais, retomando temas teóricos relevantes como figuração, interdependência, poder e confluência de forças.

Nas considerações finais é feita uma leitura das questões e temas de que se tentou abordar na pesquisa, muitos dos quais já foram salientados aqui nesta introdução. Reflete-se também sobre as deficiências estruturais que foram percebidas nos órgãos de ATER pelos representantes das entidades do CEDRAF-MG, mesmo considerando-se os avanços da política; como melhorar o ambiente democrático do CEDRAF-MG, diminuindo a correlação de forças no seu interior, principalmente a supremacia das entidades governamentais e os limites e potencialidades do método analítico adotado na pesquisa.

## **Contextualização do problema de pesquisa e caminho metodológico percorrido**

Através de todas as considerações já expostas e considerando que seria uma tarefa árdua e de difícil execução conhecer a percepção de todos ou de grande parte dos agricultores familiares do estado de Minas Gerais, principalmente no que se refere ao tamanho do território e à diversidade do meio rural mineiro, optou-se por trabalhar com a percepção e experiência dos representantes que compõem o CEDRAF-MG com vistas à discussão sobre a PNATER mineira e seus desdobramentos.

Este conselho que é de caráter consultivo e deliberativo é constituído por representantes de entidades do governo e da sociedade civil, que se encarrega da elaboração de proposição de políticas estaduais, análise e monitoramento das políticas públicas governamentais e ações inerentes ao desenvolvimento da agricultura familiar e da reforma agrária (CEDRAF, 2014).

Buscou-se conhecer e analisar o funcionamento do CEDRAF-MG por meio da dinâmica das relações interpessoais dos seus representantes com vistas a contribuir para uma análise da operacionalização da PNATER no estado de Minas Gerais. Assim, algumas indagações caberiam aqui: por que é importante olhar a PNATER a partir da visão dos representantes do CEDRAF-MG? Porque o CEDRAF/MG configura-se como uma das principais entidades ligadas à agricultura familiar no estado de Minas Gerais preocupado em fomentar as discussões e promover o desenvolvimento rural. Entender a PNATER a partir desse olhar é entender como uma política pública, nos seus aspectos institucionais e legais, principalmente, pode contribuir para o desenvolvimento rural em Minas Gerais. Porque é um espaço público onde se articulam as principais entidades da sociedade civil e os movimentos sociais ligados à agricultura familiar. Porque pode-se indagar também como se dá o processo participativo no CEDRAF/MG a partir da interação dos seus conselheiros, ou seja, qual o potencial democrático e deliberativo desse conselho? Por isso optou-se por trabalhar com a percepção dos representantes que compõem o CEDRAF/MG com vistas à discussão sobre a PNATER mineira e seus desdobramentos no que tange à questão da ANATER.

Além desses questionamentos, outros apareceram no decorrer da pesquisa, indicando que a PNATER, assim como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), são políticas públicas que expressam uma confluência de forças que tende a certa supremacia das entidades do governo, além de que outras forças externas ao ambiente de análise também contribuem para essa supremacia. Com o estudo do espaço público do CEDRAF-MG pode-se evidenciar e entender como se dá as diferentes correlações de forças

entre órgãos governamentais e não governamentais que atuam em um mesmo cenário político em disputa por legitimidade, recursos financeiros e credibilidade junto aos seus públicos beneficiários.

Foram utilizadas três técnicas de pesquisa qualitativa, tendo como suporte principal o roteiro de entrevistas semiestruturadas. O material colhido das entrevistas foi categorizado em eixos temáticos assim discriminados: PRONAF e sua importância, PNATER e sua importância, ANATER e sua importância, o processo participativo e deliberativo no CEDRAF/MG e correlação de forças no ambiente do conselho. Esses eixos foram confrontados com a análise das atas de reuniões das plenárias do conselho, documentos de fóruns e conferências. Importante contribuição à pesquisa foi dada à técnica de observação participante principalmente na verificação do processo participativo e deliberativo do conselho.

Sob esta perspectiva e considerando a dimensão que o trabalho foi ganhando no decorrer das pesquisas, o caminho metodológico percorrido buscou cercar-se de elementos mais variados que pudessem evidenciar respostas às indagações. Para isso foram utilizados como recursos metodológicos a aplicação de entrevistas semiestruturadas cujo resultado percebeu-se nos atores sociais envolvidos um bom grau de satisfação em contribuir para a elucidação de questões de interesse do público a quem as políticas discutidas no conselho se direcionam. Para as entrevistas programadas foi realizado um agendamento prévio por contato telefônico, após cada conselheiro receber via mensagens eletrônicas, o roteiro de entrevista e o termo de consentimento livre esclarecido (TCLE), com vistas a situar os conselheiros no objeto de pesquisa e estabelecer um melhor tempo de resposta para cada entrevistado. Buscaram-se também entrevistas não programadas no local onde foram realizadas as reuniões rotineiras do conselho, as plenárias, durante os intervalos das reuniões. Dessa forma, os entrevistados foram divididos em duas categorias: representantes de entidades governamentais e de entidades da sociedade civil. Essa classificação é realizada pela secretaria executiva do CEDRAF-MG e buscou-se mantê-la uma vez que comungam interesses em comum principalmente o tratamento formal e a linguagem técnica, dentre outras características que serão apresentadas no seu devido lugar ao longo do texto.

Da categoria das entidades governamentais foram entrevistados 10 representantes:

- Superintendência Regional do Banco do Brasil.
- Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal.
- Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento em Minas Gerais.

- Secretaria de Estado da Agricultura Pecuária e Abastecimento.
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais.
- Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais.
- Delegacia Federal do Ministério de Desenvolvimento Agrário em Minas Gerais.
- Superintendência Federal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais.

Dentre os representantes entrevistados todos fazem parte do conselho como membros suplentes, ficando a cargo dos secretários, superintendentes, presidente e delegado a nomeação como membros titulares e, apenas um membro suplente tem menos de 1 ano de participação. Importante salientar também que nem todos são membros natos, alguns são convidados permanentes (Vide Anexo A).

Com relação às entidades da sociedade civil mineira foram entrevistados 10 representantes:

- Associação Mineira de Municípios.
- Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Minas Gerais.
- Federação dos Quilombolas de Minas Gerais.
- Via Campesina de Minas Gerais.
- Associação Mineira de Agroecologia.
- Associação Mineira das Escolas Família Agrícola.
- Articulação do Semiárido de Minas Gerais.
- Organização das Cooperativas de Minas Gerais.
- União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária.
- Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais.

Desses representantes, 5 são membros titulares e os demais são membros suplentes. Todos são membros natos com mais de 1 ano de participação, com exceção do representante da Via Campesina de Minas Gerais (Vide Anexo A).

Além das entrevistas semiestruturadas (vide roteiro final no Anexo C), principal fonte de dados do estudo, foram realizadas observações participantes em duas reuniões no ano de 2013, em todas as reuniões da plenária no ano de 2014, em dois fóruns e uma conferência estadual realizados pela Secretaria Executiva do CEDRAF. A análise de atas, leis, manuais

operacionais, planos, relatórios, entre outros, do CEDRAF-MG e demais documentos relativos à política nacional de ATER fornecidos pelo MDA, no período de junho de 2013 a janeiro de 2015.

A riqueza de detalhes extraída da metodologia aplicada no estudo permitiu se chegar aos desdobramentos da política de ATER desde a sua proposição até a promulgação da Lei de ATER e da ANATER. Ademais permitiu novas indagações quando muitos conselheiros entrevistados reportaram a existência de uma correlação de forças que se mostra um caminho a ser tentado para a justificativa dos resultados depreendidos da pesquisa.

Importante salientar que nem todos os conselheiros participaram da pesquisa por motivos que fogem ao escopo desse trabalho, mas que podem ser presumidos da seguinte forma: primeiramente é importante frisar que o grau de abstenção à participação na pesquisa concentrou-se em sua maior parte aos conselheiros de entidades convidadas, a Superintendência Estadual do Norte de Minas e Espírito Santo do Banco do Nordeste, a Superintendência Regional de Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Federação dos Trabalhadores (a) na Agricultura Familiar de Minas Gerais-FETRAF-MG/CUT.

Foram feitas várias tentativas de agendamento das entrevistas com os representantes dessas entidades, mas todas infrutíferas em virtude de compromissos repentinos, falta de tempo e, no pior, falta de vontade em contribuir, uma vez que a pesquisa no seu decurso foi tomando um direcionamento que se suspeita que pudesse levar a algum tipo de constrangimento ou comprometimento pelos conselheiros diante de suas entidades.

Da parte das entidades da sociedade civil mineira, o impedimento para participar das entrevistas restringiu-se à falta de tempo e a dificuldade de deslocamento do conselheiro até Belo Horizonte, caso da entidade Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). No caso da Federação dos Trabalhadores (a) na Agricultura Familiar de Minas Gerais-FETRAF-MG/CUT foram realizadas várias tentativas de contato e envios de duas mensagens eletrônicas solicitando participação, mas não houve resposta. Para evitar possíveis desgastes do pesquisador com a entidade, a FETRAF não foi mais procurada, já que a entidade está como convidada do CEDRAF-MG.

Por último, acredita-se que a pesquisa não tenha sido prejudicada pelas ausências referidas uma vez que o material colhido e analisado das entidades participantes já contribui bastante para o que se propõe o estudo, mesmo sabendo-se que deixar de ouvir representantes de entidades importantes, como INCRA e MPA gera certa lacuna à pesquisa ou até mesmo uma ausência de resposta aos apontamentos dos demais entrevistados direcionados a estas

entidades. E, uma vez amparado no Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), a obrigatoriedade e a exigência de participação no estudo são atributos que não estão contemplados nas diretrizes e preceitos desse comitê, ficando os representantes à vontade para exercerem seus direitos de recusa.

O percurso até o ambiente do CEDRAF-MG ocorreu um ano antes do projeto de pesquisa, acompanhando duas reuniões da plenária em 2013, conversando com os representantes, com os funcionários da subsecretaria de agricultura familiar, uma seção da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) de Minas Gerais responsável por coordenar o conselho e demais atividades relacionadas com a agricultura familiar, quilombolas, indígenas, assentados e povos tradicionais. Durante esse período a convivência com os técnicos era a mais aprazível possível, o grau de organização, a prontidão, o respeito e a seriedade perpassaram todo esse período inclusive durante o desenrolar da pesquisa propriamente dita. Lembro-me que durante as plenárias o coordenador do CEDRAF-MG reiterava sobre a importância em se ter mais pesquisas para as políticas públicas sobre a agricultura familiar, o que revelou para mim uma preocupação em deixar claro para a sociedade a forma de organização e empenho do coordenador frente ao conselho.

A convivência com os representantes de entidades governamentais e da sociedade civil mineira não foi diferente da impressão e percepção criadas em mim do ambiente da secretaria e do conselho. A forma livre e desimpedida com que os conselheiros discutiam e debatiam sobre os diferentes assuntos contidos nas pautas de reuniões deixaram para trás qualquer forma de pré-julgamentos desqualificadores com relação ao potencial de cada membro em debater os assuntos das pautas. O clima em geral é amistoso, os debates ocorrem de forma calorosa porque alguns temas demandam e são discutidos de forma ampla, incisiva e conflituosa, não sem excessos e rompantes emocionais de alguns membros. Esta característica é um fator bem forte de diferenciação entre os representantes de entidades não governamentais e representantes de entidades governamentais, aqueles não conseguem esconder o apelo emocional durante as discussões e debates, é como se não conseguissem manter certo afastamento das realidades dos públicos aos quais representam, enquanto os representantes do governo estadual e federal são imbuídos de uma linguagem técnica, formal, é como se corporificassem uma linguagem própria, desenvolvessem um código próprio comum aos diferentes conselheiros. Isso ficou evidente e latente durante as conferências, uma vez que foram convidados outros representantes de órgãos do governo e estudiosos para o esclarecimento de temas questionáveis, onde a grande maioria era composta por agricultores e demais segmentos do campo. As conferências são momentos raros e oportunos onde se

alinham debates com cantorias, um misto de alegria e seriedade, bem dosados nos momentos certos que se fique claro, mas tão enriquecedoras e espontâneas que criam a ilusão de terem sido ensaiadas. Participei de dois momentos assim, primeiro como estudante convidado na 2ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário em 2013 e depois como pesquisador durante a Audiência Pública na ALMG para discussão do Plano Plurianual de Gestão Pública (PPAG). Nesses espaços, independente da fala dos representantes das entidades do governo quanto das entidades não governamentais, assim como, dos ouvintes e cidadãos convidados, a ATER foi um tema sempre presente, o que demonstra que para essas pessoas torná-la imprescindível para o desenvolvimento rural sempre constituiu uma preocupação genuína.

Outro aspecto que pode ser trazido aqui é o apego, a seriedade e abnegação dos representantes em participarem desses espaços de discussão, especialmente os representantes que se deslocam dos seus municípios, muitas vezes distantes de Belo Horizonte, para estarem presentes nas plenárias do CEDRAF-MG. Isso para mim foi o único fator desabonador já que residir no interior, com acesso precário à capital do estado, configura-se apenas um dos percalços pelos quais temos que passar para participar do conselho, porque uma vez estando em Belo Horizonte é necessário ainda deslocar-se até a Cidade Administrativa, um lugar construído com o objetivo de congregar em um mesmo espaço físico diversos órgãos da Administração Pública Estadual, mas que para mim surtiu certo estranhamento, misto de isolamento e distanciamento da “sociedade” com o governo. Portanto, frequentar as reuniões do CEDRAF-MG nesse espaço foi uma dificuldade encontrada que de longe nem se compara à dificuldade de alguns conselheiros em ter que estar presentes em locais diametralmente opostos em um mesmo dia nos horários de trânsito congestionado na cidade, como alguns deles me confessaram. Enfim, o que tenta-se expressar aqui é que representar um determinado público nunca foi fácil e nunca será, mesmo sabendo-se que o Estado pode ter um papel essencial em dirimir essas dificuldades ao invés de torná-las ainda maiores.

## CAPÍTULO I

### **Um resgate histórico da Extensão Rural no Brasil**

Antes de tudo é importante frisar que entender o modelo de Extensão Rural brasileira de maneira descolada de seu contexto sociopolítico e econômico levaria a um erro fatal de subestimar ou minimizar a sua real importância para o desenvolvimento de políticas públicas para o meio rural. Na visão de autores como Fonseca (1985) e Da Ros (2012), entender os acontecimentos políticos, econômicos e sociais dos diferentes períodos históricos em que a extensão rural serviu como norteadora das políticas públicas para o desenvolvimento rural de um determinado país é fator crucial para responder as perguntas de por que a necessidade de um modelo de extensão rural e para qual público o modelo se destina.

A origem do termo extensão rural remonta aos anos de 1914 nos Estados Unidos da América referindo-se a todas as ações e práticas que tem como objetivo final melhorar a vida do produtor rural. As ações e práticas tinham como fundamento básico melhorar o nível de conhecimento das famílias rurais mediante a mudança de atitudes técnicas no campo e incorporação de novos hábitos domésticos, o que se traduziriam posteriormente em aumento da produtividade agrícola. Para isso havia a necessidade de transmitir o conhecimento científico produzido nas universidades e instituições de pesquisa aos produtores rurais e ao mesmo tempo garantir que este conhecimento gerado levaria a uma mudança de conduta e a adoção de novas habilidades técnicas pelos produtores. Portanto, de forma breve e resumida, o modelo dito ‘clássico’ de extensão rural implantado nos Estados Unidos e posteriormente difundido aos países latinos tinha como premissa básica difundir conhecimentos às famílias rurais e levar os problemas dessas famílias aos centros de pesquisa (FONSECA, 1985; MEDEIROS, 1989; GONÇALVES NETO, 1997; DA ROS, 2012).

Para Da Ros (2012), desde o século XIX, existiam no mundo basicamente dois modelos de extensão rural: o Serviço de Extensão Cooperativo do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América (EUA), oriundo dos Farm Institutes e o modelo de extensão rural existente na Rússia de cunho notadamente participativo decorrente da experiência da Agronomia Social que se difundiu no país mediante contribuições importantes do teórico Alexander Chayanov.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA consolidaram todo o seu poder político, econômico e cultural sobre parte do mundo, “dando início a um processo de

auxílio ao desenvolvimento dos países da Europa e da América Latina, no qual a agricultura cumpriu um papel fundamental” (DA ROS, 2012, p. 3).

O auxílio financeiro americano aos países da Europa e da América Latina tinha também o objetivo tácito de impedir a influência soviética no mundo. Portanto, o modelo clássico de extensão rural foi uma das estratégias utilizadas pelo EUA para aumentar sua influência no mundo, além de tentar bloquear a influência comunista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

O modelo clássico de extensão rural está fundamentado no modelo difusionista-inovador de Everett Rogers. Este modelo foi estipulado com base em duas teorias: no difusionismo – uma teoria cuja essência é sobressaltar a superioridade cultural dos países dominadores sobre os países dominados, difundindo padrões e costumes oriundos das cidades tidos como civilizados sobre as nações dominadas – e, na teoria parsoniana de Sistemas Sociais cuja ideia básica se fundamenta na sociedade como uma estrutura social formada de um sistema todo organizado de indivíduos onde a supressão ou acréscimo de normas, condutas e técnicas nos indivíduos geraria mudanças na estrutura social vigente. A teoria de Rogers tinha como enfoque primordial “a possibilidade de mudança da estrutura por meio da difusão e adoção de ideias novas” (FONSECA, 1985, p. 44). Este processo de mudança da estrutura por meio da difusão e adoção de novas ideias se daria por meio de quatro estágios de ensino-aprendizagem: primeiro conhecer, depois persuadir, logo após decidir e por fim confirmar.

Era fato comum na época em que o modelo difusionista-inovador de Rogers se difundiu a categorização dos países em nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, ao mesmo tempo em que a resolução dos males que serviam de parâmetros para se criar uma espécie de ranking entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos justificaria a adoção de estratégias e ações oriundas dos países desenvolvidos pelos países subdesenvolvidos.

De início, a extensão rural no Brasil surgiu a partir de 1948, período marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial, mediante convênio de governos estaduais com agências financiadoras norte-americanas. Segundo Fonseca (1985), o modelo clássico de extensão norte-americano foi o primeiro molde utilizado nos estados brasileiros, principalmente em São Paulo e Minas Gerais, e que aos poucos foi sendo adaptado aos moldes do modelo difusionista-inovador. Aqui é importante citar a fala do representante da EMATER-MG sobre o panorama da extensão rural após a Segunda Grande Guerra e sua origem no Brasil:

Depois da Segunda Guerra Mundial a Europa estava destroçada e os EUA respondiam por 65% do PIB mundial, lá não tinha dinheiro, tudo destroçado, então viraram os olhos para América Latina, não porque eles são bonzinhos, a América Latina era a única coisa que estava inteira, do México pra baixo que não sofreu nenhum efeito direto da guerra, efeito indireto com certeza, muito bem, mandaram uma missão ao Brasil em 1948, três anos após a Grande Guerra, precisa que isso seja bem colocado, o mundo estava destroçado (Representante EMATER-MG, 2014).

Destaca-se que antes de tudo, o modelo de extensão rural aplicado exigiria de antemão uma adaptação ao cenário rural brasileiro, uma vez que o país convivia com problemas sociais no meio rural, como elevada pobreza e atraso tecnológico, que dificultavam a adoção dos modelos citados de forma rápida e segura. Por isso, Fonseca (1985) pontua que em um primeiro momento o modelo de extensão rural brasileiro se firmou “não apenas como uma extensão de conhecimentos cientificamente válidos e aplicáveis à agricultura e pecuária, mas também como um projeto comunitário-educativo” (FONSECA, 1985, p. 48). Neste período, a educação tornou-se um elemento chave para a mudança e adoção de práticas e atitudes pelos produtores rurais já que pelas palavras da autora a educação era uma preocupação das elites. Esta preocupação tinha como objetivo principal refrear a migração rural desordenada para as cidades. Além disso, Martins (1975) relata que havia uma necessidade em se inculcir valores genuinamente cidadãos nas famílias rurais, com o interesse em mudanças de hábitos e atitudes, demonstrando muitas vezes a supremacia do estilo de vida da cidade sobre o estilo de vida rural.

Outro ponto que gerava a preocupação das classes dirigentes nacionais, segundo Fonseca (1985) e Da Ros (2012), era o desempenho do setor agrícola brasileiro após a Segunda Grande Guerra. Neste item a influência norte-americana se fez mais presente uma vez que o mundo estava marcado pela bipolaridade mundial dos Estados Unidos da América (EUA) e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Assim, no Brasil “a campanha anticomunista passou a ser um dos aspectos importantes do expansionismo ideológico norte-americano” (FONSECA, 1985, p. 63) o que levou a intensificação das relações entre os dois países. A Missão Abbink ou Comissão Mista Brasileiro-Americana foi fruto das negociações entre os países no ano de 1948 com o objetivo de fazer um diagnóstico da economia brasileira, apontar seus possíveis entraves e discutir medidas para saná-los. Conforme descrito anteriormente às soluções para a resolução destes problemas partiriam da adoção de estratégias e ações oriundas dos países desenvolvidos. Um ano depois foi assinado o Plano SALTE cujo objetivo era o

financiamento de obras brasileiras nos setores da saúde, alimentação, transporte e energia por parte do governo norte-americano (FONSECA, 1985; MEDEIROS, 1989; GONÇALVES NETO, 1997).

Da aliança Brasil – Estados Unidos outra relação diplomática com interesses particularistas travestidos de interesses econômicos foi a que ocorreu com a Missão Rockefeller (OLIVEIRA, 1999). A Missão Rockefeller foi uma ação de cooperação internacional entre a Associação Internacional Americana (AIA), organização filantrópica criada e sustentada por recursos financeiros da família Rockefeller e, o governo brasileiro. Esta Missão sintetiza o espírito da época das relações diplomáticas entre os países e deve ser entendida como uma tentativa de refrear a influência comunista no solo brasileiro a partir de investimentos nas áreas de saúde, educação e agropecuária.

O estado de Minas Gerais reunia todas as condições necessárias para servir de projeto piloto de um modelo de extensão norte-americano porque trazia em sua estrutura econômica, política e social dilemas importantes que precisavam ser solucionados, lógico que sempre considerando os interesses das classes dirigentes mineiras. Um dos dilemas era a elevada migração de mineiros na época para os centros urbanos do Rio de Janeiro e São Paulo atraídos pelo processo acelerado de industrialização. Este êxodo rural estava comprometendo a produtividade agrícola mineira e ‘inchando’ os centros urbanos, o que contribuía para novos problemas urbanos, como o surgimento das favelas cariocas. Outro dilema é que a industrialização de Minas Gerais era um objetivo a ser alcançado, já que historicamente o estado tinha como elemento propulsor de sua economia a produção agropecuária que vinha sendo afetada pelo deslocamento acentuado da população rural para as cidades. Esta característica da economia mineira centrada na produção de gêneros agrícolas e pecuários aliada à sua baixa produtividade, à utilização de técnicas rudimentares e à ineficiente alocação dos recursos gerava um entrave ao desenvolvimento da economia industrial (MARTINS, 1975; FONSECA, 1985). Esse contexto aparece de forma contundente na percepção do representante da EMATER-MG:

(...) essa era a grande inovação, uma adaptação com o jeito brasileiro e veio parar em São Paulo, São Paulo não quis saber desse trem, chegou em Minas Gerais, encontrou um governador de mente aberta, achou essa ideia interessante porque era um projeto que de uma forma liminar tentava ver a propriedade rural como uma forma familiar, veja bem, não como uma unidade de fomento agrícola, de produzir coisas, mas como uma unidade familiar que tinha que ter

orientação econômica, orientação social e orientação ambiental... (Representante EMATER-MG, 2014).

No ano de 1948 foi assinado o convênio entre o governo mineiro e a Associação Internacional Americana (AIA), criando a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), com o objetivo de aumentar a produção agropecuária mediante a contratação de serviços de extensão e crédito supervisionado. Para o estado este convênio se traduzia na maneira ideal de solucionar os dilemas descritos, assim como ganhar visibilidade no cenário nacional. Para a AIA era a forma perfeita de iniciar e propagar a influência norte-americana no país (FONSECA, 1985; OLIVEIRA, 1999). Esse fato pode ser comprovado, mais uma vez, na fala do representante da EMATER-MG:

(...) e mandou aqui uma missão da Fundação Rockefeller, a AIA, para, deviam ter outros interesses sabe, para criar um sistema de extensão rural... foi feito um convênio entre a AIA e o governo de Minas Gerais e eles impuseram por uns 2-3 anos que os diretores fossem americanos para vim grana, os caras era cobra mesmo... então se criou a ACAR, Associação de Crédito e Assistência Rural, que trabalhava nessa linha o econômico, o social e o ambiental, um pouco mais (Representante EMATER-MG, 2014).

Os serviços de extensão rural e crédito supervisionado eram gerenciados por técnicos da ACAR que em síntese se constituíam nas figuras do agrônomo e da economista doméstica. O objetivo desses profissionais era levar o conhecimento técnico para o agricultor que era visto como carente de alimentos, carente de informações, carente de saúde e isolado das benesses oriundas das cidades, principalmente (MARTINS, 1975; FONSECA, 1985). Para isso um trabalho educativo centrado na persuasão era fundamental. Segundo Fonseca (1985, p. 91), o importante era “persuadir cada um dos componentes familiares, desde o agricultor, a dona de casa e os filhos a usarem recursos técnicos na produção para conseguirem uma maior produtividade e consequentemente o bem estar social”. Esta lógica de persuasão e difusão de conhecimento técnico pelos “agentes de câmbio” (outra terminologia que ficou registrada para denominar os extensionistas da época) foi se intensificando no decorrer dos anos e tinha como ideia central desconsiderar a cultura e o saber local das famílias rurais, como será discutido posteriormente, tornando estas famílias meras receptoras de tecnologias e costumes oriundos da sociedade urbano-industrial. O lema empregado na época era de que práticas novas exigiriam o uso de produtos e equipamentos modernos, por isso a profusão de equipamentos diversos, tais como filtros de barro e maquinários agrícolas, insumos variados, como os adubos químicos, as sementes selecionadas, as

vacinas e os equipamentos de aplicação, dentre outros. Importante registrar aqui a fala marcada de forte entusiasmo manifestado pelo representante da EMATER-MG:

(...) discreto mas eu vou te mostrar o que esse povo fez na área social em Minas Gerais, em termos de vacinação, campo, melhoria de arredores, uso de fossa séptica, nutrição humana, construção rural, cuidado com as crianças, um negócio de louco pra época, curso de parteira que era uma briga com a classe médica porque havia a parteira rural, muito difícil chegar na área rural, então a gente dava treinamento para a parteira rural, uma guerra que os médicos vinham em cima de pau, mas eles não queriam ir lá não, você não pode mudar um processo com uma lei, era a parteira mesmo, como você não podia fazer vista grossa disso, você ensinava a fazer um parto higiênico e essa experiência mineira começou em Santa Luzia, Pedro Leopoldo, Curvelo, se não me engano e Ubá, quatro escritórios de extensão rural mineira no Brasil... veja bem Minas era tão atrasada em termos de infraestrutura de logística e transporte que se você escolhesse um lugar muito longe você não chegava lá... estrategicamente tinha que ser por perto, a singularidade do escritório de Santa Luzia foi porque o prefeito era farmacêutico, não tinha nada a ver com agricultor, mas quando se levou uma proposta para ele ele achou extraordinário, fazer um trabalho de campo que era permanente com uma moça e um rapaz, um cuidando da área agropecuária e a outra cuidando do bem estar social da família, aí que nasceu o serviço de extensão rural do Brasil... (Representante EMATER-MG, 2014).

Assim, os serviços de extensão e crédito supervisionado<sup>4</sup> uma vez bem sucedidos no estado de Minas Gerais, ganharam visibilidade e notoriedade nos demais estados brasileiros no ano de 1956 exigindo a criação de um órgão central responsável para coordenar as ações das diferentes Associações estaduais de Crédito e Assistência Rural. No período de 1956 a 1974, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) consolidou o modelo difusionista-inovador como prática corrente no meio rural, intensificando os serviços de extensão e crédito supervisionado (FONSECA, 1985; MEDEIROS, 1989; GONÇALVES NETO, 1997; DA ROS, 2012).

Este período ficou marcado pela intensa modernização da agricultura cuja lógica era atender os centros urbanos com gêneros alimentícios baratos e em contrapartida utilizar os insumos e produtos industriais em larga escala no campo. Delgado (2001)

---

<sup>4</sup>De acordo com Pettan (2010) o crédito supervisionado foi o primeiro instrumento da Extensão Rural de oferta de crédito financeiro às famílias rurais para a mudança dos seus hábitos e padrões, atendendo desde os aspectos produtivos no campo até melhorias na habitação e na administração do lar. Para isso cabiam aos extensionistas acompanhar as atividades produtivas e domésticas e, supervisionar o uso correto do crédito para o atendimento dessas atividades.

pontua que neste período se opera o chamado Complexo Agroindustrial (CAI) brasileiro tornando a agricultura menos dependente dos fatores naturais utilizados e dos meios de produção em pequena escala e, cada vez mais dependente dos meios de produção em grande escala das indústrias processadoras de insumos e bens de capitais.

Para o autor três fatores contribuíram para a consolidação da modernização da agricultura: a constituição de um mercado de produtos agrícolas e agroindustriais em larga escala, a consolidação de um mercado de trabalho e a constituição de um mercado de terras (DELGADO, 2001). Estes três fatores vão de encontro aos acontecimentos políticos e econômicos que se operavam no cenário brasileiro. Por um lado um crescimento populacional expressivo aliado a um processo intenso de urbanização, de outro lado a eminência de uma industrialização em larga escala em um cenário político marcado por ameaças de greve e influência comunista o que exigia garantias trabalhistas cada vez maiores aos operários. E, por fim, a promulgação do Estatuto da Terra no primeiro ano de ditadura militar consolidou o fator terra como importante bem de transação comercial e caracterizou os estabelecimentos agrícolas como verdadeiras empresas agrícolas cuja produtividade agropecuária era um objetivo a ser almejado.

Segundo Da Ros (2012), o processo de modernização técnica da agricultura foi intensificado após o golpe civil-militar de 1964 tendo como objetivos centrais: a abertura ao comércio agrícola internacional; o uso farto do crédito subsidiado<sup>5</sup> para a produção agropecuária, operado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1964 e institucionalizado em 1965; a constituição de pacotes tecnológicos agrícolas fomentados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), criada em 1973, e a implantação de um Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIATER) através da criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), implantada em 1975, que pudesse difundir esses pacotes tecnológicos aos produtores rurais.

No período de 1973 a 1975, houve a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão

---

<sup>5</sup>O surgimento do crédito subsidiado ou orientado foi um divisor de águas na orientação das práticas extensionistas dos serviços públicos de ATER, uma vez que inverte o foco antes direcionado às melhorias das condições sociais e econômicas das famílias rurais mediante o acesso ao crédito supervisionado, para uma mudança estritamente voltada para a produção agropecuária com o uso do crédito subsidiado. Dito de outra forma inverte-se a lógica subjacente de atendimento à propriedade como um todo, ou seja, em todos os aspectos da unidade produtiva, para atender somente os produtos dessa unidade por meio do crédito subsidiado para aquisição de insumos químicos, maquinários agrícolas, dentre outras inovações tecnológicas. Para Pettan (2010) o crédito orientado inicia-se a partir do final dos anos 1950 e o seu uso intensifica-se nos anos 1960.

Rural (EMBRATER) confirmando o papel do Estado como principal agente propulsor das unidades agrícolas como empresas rurais, diferenciando os produtores segundo a sua capacidade de capitalização em grandes, médios e pequenos produtores.

Para Fonseca (1985) e Da Ros (2012), cada categoria teria uma função preponderante na economia brasileira. Aos grandes produtores cabia um esforço na expansão da produção de produtos agrícolas com vistas ao mercado externo, mantendo a balança comercial favorável à capacidade de importação e o controle da inflação. Para isso a geração de novas tecnologias e sua adoção de forma diferenciada pelos diferentes perfis de produtor rural cuja capitalização já se mostrava uma realidade no Brasil e, segundo o tipo de cultivo agrícola empregado nas frentes de expansão agrícolas, exigiu a criação de centros de pesquisa mais avançados orientados sob a coordenação da EMBRAPA. Aos médios e pequenos produtores cabiam contribuir para a assimilação de produtos do setor industrial em troca da oferta de gêneros alimentícios e matéria prima barata, contribuindo para o controle da inflação, o barateamento dos produtos e o balanço de pagamentos e neste ponto a EMBRATER assumia um papel de destaque como órgão responsável em atender a estes objetivos. A EMBRATER, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA), foi criada com intuito de estatizar o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER), incorporando as chamadas Empresas Estaduais de ATER (EMATER), antigas ACAR, e as organizações não estatais de ATER, constituindo o Sistema Brasileiro de ATER - SISBRATER (PEIXOTO, 2009).

A partir da década de 1980, críticas ao modelo difusionista-inovador foram se intensificando à medida que o Estado ia descentralizando os serviços de extensão rural em virtude da carência de recursos, novos direcionamentos políticos e a emergência de novos atores, tais como, organizações não governamentais (ONGs) e serviços de assistência técnica privada. As maiores críticas foram direcionadas ao comportamento do extensionista frente aos produtores rurais. Posturas autoritárias e atitude alienante diante os saberes e práticas sociais referendadas pelos produtores rurais ganharam réplica nos discursos de intelectuais e críticos do modelo.

Importante registrar o papel das ONGs e demais entidades envolvidas com os movimentos sociais do campo neste período onde foram tecidas duras críticas ao modelo de Extensão Rural até então adotado no país.

Nesse período (1985 a 1990) observava-se uma importante participação da sociedade civil organizada, como as organizações de

base das igrejas e setores da teologia da libertação, de algumas ONGs, dos tradisseminação de pragas e doenças também foram impactos gerados pelo modelo de agricultura empregado no país (TEIXEIRA, 2005, BALSAN, 2006; BORGES FILHO, 2007).balhadores rurais – ainda mais por ser um período marcado pela realização do 4o Congresso da Contag, mobilização de sem-terra e formação do MST, entre outros movimentos sociais do campo -, impulsionados pelas diretrizes do I PND da Primeira República. Além disso, eventos importantes ocorreram onde foram apresentadas duras críticas ao modelo de extensão e proposto o resgate da dívida social para com os brasileiros excluídos (Pettan, 2010, p. 147).

Com a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) na década de 1990, a Extensão Rural caiu no ostracismo em decorrência da falta de investimento do governo federal<sup>6</sup> ficando a cargo de cada estado subsidiar os serviços de extensão dos seus municípios. Neste ínterim, diferentes realidades foram surgindo, umas mais atuantes como os serviços de extensão sulistas e outras menos operantes na maior parte do território brasileiro (DEPONTI, 2010). Contudo neste momento o papel dos serviços de ATER prestados por ONG's e empresas privadas passa a ser destaque em alguns estados mediante modelos diferenciados de ATER (MDA, 2002). Segundo dados do MDA (2002), o processo de sucateamento do serviço público de ATER, principalmente nos estados do nordeste, culminou com a baixa remuneração dos profissionais de extensão e sua pouca capacitação técnica, o que acentuou ainda mais o processo de descentralização dos serviços de ATER. O cenário mostra-se mais promissor, principalmente para ATER pública, com o surgimento de mudanças institucionais que tiveram início com o lançamento de uma política pública voltada aos agricultores de base familiar: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996.

Mais uma vez torna-se importante registrar aqui a fala do representante da EMATER-MG, trazendo uma peculiaridade a mais no que tange ao orçamento financeiro da instituição mineira no contexto histórico descrito no parágrafo acima:

(...) Em 1976 que ela [EMATER] virou empresa com o foco no crédito rural pesado mesmo, na época da Revolução Verde. Na

---

<sup>6</sup>Segundo Pettan (2010) a empresa foi alvo de sucessivos infortúnios administrativos e políticos a partir de 1986 com a reforma ministerial que deu amplos poderes ao Ministério da Agricultura, retomando as velhas diretrizes fundamentadas na eficiência tecnológica e nas safras agrícolas recordes, o fracasso do Plano Cruzado I e a atenção dedicada à Assembleia Nacional Constituinte. A reforma ministerial não ocorreu somente no Ministério da Agricultura, mas também nos Ministérios da Administração e da Fazenda que arquitetaram um conjunto de ações administrativas neoliberais apeladas por “Operação Desmonte” que visavam enxugar a máquina pública e reduzir o déficit público. A EMBRATER, assim como outras estatais, foi alvo dessas ações até culminar com a extinção da empresa em 1990. Para maior detalhamento sobre os contínuos reveses políticos até a extinção da estatal, consultar Pettan (2010).

década de 1980 foi um período crítico para extensão rural porque o crédito rural estava em baixa, mas ainda tinha o recurso da EMBRATER, quando acabou com a EMBRATER secou mesmo. Na década de 1990 com a extinção da EMBRATER, a EMATER passa a aumentar os convênios com as prefeituras com o intuito de se manter. Hoje o orçamento da EMATER é composto pelos recursos: governo estadual entra com 70-75%, as prefeituras municipais entram com 20% e 7- 8%, não entra mais que isso, vem do governo federal. Em Minas Gerais, nos anos 1990, se não fossem as prefeituras a EMATER teria fechado as portas... as prefeituras têm uma importância fundamental na EMATER, tanto é que hoje vários estados vem a EMATER para ver esse modelo de convênio com as prefeituras (Representante EMATER-MG, 2014).

Diante do depoimento exposto pode-se observar que a partir dos anos noventa, com a extinção da EMBRATER, a empresa pública mineira de ATER passa a contar predominantemente com recursos oriundos dos convênios com as prefeituras e do governo estadual. A participação das prefeituras até hoje é importante para o custeio das atividades exercidas no município através da oferta de combustíveis, pessoas e imóveis. Já a ajuda financeira do governo do estado se dá mediante a aquisição de veículos e demais bens de consumo e, também, o pagamento da folha de salários dos servidores.

Em 1997, diferentes entidades, dentre governamentais e não governamentais, de 27 estados se reuniram com a proposta de discutir um novo modelo de Extensão Rural que atendesse à categoria dos agricultores familiares (MDA, 2002). A ideia era construir um modelo de Extensão Rural que não estivesse atrelada somente às oscilações do livre mercado, mas que aglutinasse a diversidade de experiências de ATER das diferentes entidades visando dirimir as falhas do antigo modelo de extensão, calcado na ênfase produtivista. O foco da nova Extensão Rural teria como alicerce a tríade desenvolvimento rural social, econômico e cultural. Assim, em 2004, são propostas as diretrizes e prerrogativas da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) cujo comando é entregue ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ministerial criado a partir do desmembramento de uma parte do corpo técnico do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

### **1.1 Das críticas ao antigo modelo de Extensão Rural até a PNATER**

Até agora foram discutidas as diferentes fases e propostas do modelo de extensão rural empregado no Brasil desde sua origem até a sua disseminação para o território brasileiro, assim como do papel do Estado através de suas instituições criadas com vistas a consolidar um modelo de agricultura que ficou marcado como processo de

modernização do campo. Agora resta tecer e discutir as críticas a este modelo de extensão que foram sendo construídas ainda no período em que o Brasil vivia sob a ditadura militar. Cabe identificar basicamente dois tipos de críticas ao modelo de extensão difundido no país, um que se restringe à forma pelo qual o processo de extensão rural foi sendo empregado no campo, com destaque para a relação extensionista e agricultor; e outro tipo que se atém às consequências para o campo da difusão e assimilação de técnicas e insumos industriais com vistas ao aumento da produtividade agrícola. Serão analisadas primeiramente as críticas ao modelo difusionista-inovador como prática corrente no meio rural, com ênfase na forma como os produtores rurais eram atendidos pelos extensionistas.

Freire (2011) ao analisar o problema da comunicação entre o extensionista e o produtor perpassa por diferentes áreas do saber humano, adentrando o domínio da Linguística, Filosofia, Comunicação, Educação e Política. Serão frisados os pontos de maior relevância mencionados pelo autor, com destaque para os diferentes aspectos semânticos incutidos na palavra extensão e o sentido equivocado com que o termo é utilizado pela teoria filosófica do conhecimento (Gnosiologia), como um ato mecânico. Para o autor não há troca, não há transformação já que o produtor é “coisificado”:

Conhecer não é o ato através do qual um sujeito transformado em objeto, recebe dócil e passivamente os conteúdos que outro lhe dá ou lhe impõe. O conhecimento pelo contrário, exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer sua ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante. Implica invenção e reinvenção (FREIRE, 2011, p. 27).

Freire (2011) discorre que qualquer metodologia ou técnica não pode ser focalizada, numa perspectiva humanista e científica, desprovida do contexto da realidade cultural do produtor, já que as atitudes do homem rural têm relação direta com suas atitudes diante à natureza, com as suas tradições, costumes e valores, em outras palavras, com suas relações sociais diárias.

O autor cita também o conceito de extensão como “invasão cultural”, numa atitude contrária ao diálogo, o que contradiz a essência do termo educação, já que o extensionista é visto na maioria das vezes como aquele ser que sabe tudo e não tem nada a aprender com a experiência de vida dos produtores. Em suma, não há troca de saberes, já que a comunicação é unidirecional. “A educação é comunicação, é diálogo, na medida em que não é a transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados” (FREIRE, 2011, p. 69).

Por fim, Paulo Freire (2011) pontua a relação ambígua entre desenvolvimento e modernização, destacando que embora todo desenvolvimento seja modernização, nem toda modernização é desenvolvimento. Aqui cabe questionar as reais vantagens em termos de desenvolvimento para o produtor rural com que uma determinada inovação tecnológica pode trazer que não seja simplesmente uma educação para o capital.

Analisadas as críticas ao modelo de extensão rural com ênfase na relação extensionista-homem do campo, tendo como seu crítico mais ferrenho o educador Paulo Freire, pode-se discutir os impactos oriundos do modelo de extensão rural adotado no Brasil. Nota-se que as críticas quanto aos impactos ambientais decorrentes do modelo antigo de extensão rural ao mesmo tempo em que confirmam uma acentuada preponderância do caráter econômico, pautado na exigência da produtividade e nos controlados índices técnicos, desvelam a necessidade que o país tinha de transpor o limiar de uma agricultura tradicional predatória, oriunda do período colonial e mencionada sob duras críticas por Caio Prado Júnior, para uma agricultura moderna que o projetasse diante das demais nações agroexportadoras.

Segundo Balsan (2006), o modelo de extensão rural empregado no Brasil trouxe diversas consequências socioeconômicas e ambientais. Uma delas foi decorrente dos impactos ambientais – destruição das florestas e da biodiversidade genética, erosão dos solos e contaminação dos recursos naturais e dos alimentos – ocasionados pela “especialização da agricultura em escala nacional” gerando o crescimento das monoculturas. Outra consequência está relacionada aos impactos socioeconômicos que geraram o aumento da pobreza no campo, com o conseqüente êxodo rural, assim como a expropriação acentuada do trabalhador rural, uma vez que com a crescente expansão da grande propriedade detentora de maquinários e insumos agrícolas, a necessidade de mão de obra permanente se vê reduzida, fazendo com que aqueles produtores que insistem em permanecer na propriedade, se sujeitem a regimes de trabalho cada vez mais extenuantes. O aumento da concentração fundiária é outro fator decorrente da modernização da agricultura que será mais explorado adiante, assim como mudanças de hábitos e costumes genuinamente rurais por padrões citadinos. A dependência dos produtores de baixa renda ao crédito, disseminação de pragas e doenças também foram impactos gerados pelo modelo de agricultura empregado no país (TEIXEIRA, 2005, BALSAN, 2006; BORGES FILHO, 2007) e seu posterior endividamento são consequências também do impacto das inovações no campo oriundas do modelo de extensão rural empregado no país.

Para Teixeira (2005) as consequências da modernização da agricultura, a despeito dos ganhos associados ao aumento das exportações e ao crescimento da economia oriundos do aumento da produção agrícola, serviram para tornar ainda mais excludente a distância que separava os grandes produtores e os produtores de baixa renda. Para o autor, “a modernização agrícola se concentrou basicamente nas grandes propriedades, tornando-se seletiva, disseminação de pragas e doenças também foram impactos gerados pelo modelo de agricultura empregado no país” (TEIXEIRA, 2005, p. 36), privilegiando determinadas regiões em detrimento de outras, com destaque para a região centro-sul do país e direcionando a produção agrícola para a monocultura exportadora. Além de seletiva e excludente, a modernização da agricultura foi conservadora<sup>7</sup> porque não atacou problemas latentes e cruciais, como a elevada concentração fundiária presente na estrutura agrária brasileira (MARTINS, 1975; FONSECA, 1985; TEIXEIRA, 2005). O desmatamento, a destruição do solo e a disseminação de pragas e doenças também foram impactos gerados pelo modelo de agricultura empregado no país (TEIXEIRA, 2005, BALSAN, 2006; BORGES FILHO, 2007).

Visando dirimir as críticas apontadas, em especial as que se referem às instituições que ainda se baseiam em modelos convencionais de ATER com ênfase no difusionismo e nos pacotes da modernização da agricultura, foi proposta a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) com o desafio de construir outros modelos de desenvolvimento rural pautados na sustentabilidade ambiental, na produção qualificada de alimentos e inserção em diferentes mercados locais e regionais; considerando a participação dos agentes institucionais, demais segmentos da sociedade civil e agricultores, com respeito à pluralidade e às diversidades sociais, econômicas, étnicas e culturais e com vistas à geração de renda e de novos postos de trabalho, que não estejam restritos às atividades agrícolas, mas estimulando também o desenvolvimento de atividades não agrícolas.

É importante registrar também que o momento político em que a política de ATER foi proposta havia um direcionamento do governo federal em articular programas

---

<sup>7</sup>O processo de modernização no campo foi conservadora e o papel da Extensão Rural foi extremamente relevante para esse propósito, já que além da adoção de pacotes tecnológicos através do acesso ao crédito orientado, havia também a intenção de que a modernização ocorresse sem atacar os problemas centrais que assolavam as populações rurais, como o acesso à terra, as desigualdades sociais de renda, gênero, raça e etnia. Havia um objetivo de modernizar o campo, mas sem mexer na estrutura agrária e sem discutir de forma profunda as desigualdades sociais que imperavam no meio rural. A modernização no campo, como o próprio Paulo Freire denunciou, não significou o desenvolvimento de todos, uma vez que os problemas centrais ainda permaneciam latentes.

e ações em prol de um objetivo maior que era erradicar a fome no país mediante a implementação do programa Fome Zero. Segundo informações retiradas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o programa Fome Zero, desde o seu lançamento em 2003 até o ano de 2010, conseguiu fazer com que o Brasil avançasse no combate à fome. Amparado pelos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto Pólis e pesquisas de universidades federais, o ministério demonstra que neste período, o programa trouxe avanços importantes para que milhares de brasileiros saíssem da linha de pobreza e extrema pobreza.

Basicamente, o Fome Zero pode ser caracterizado como um conjunto de ações e programas articulados com ênfase na geração de renda, articulação, mobilização e controle social para erradicação da fome no território brasileiro. Mediante um aporte federal amplo e regular de recursos financeiros para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Bolsa Família, todos esses programas sociais congregam com a proposta adicional do governo em firmar parcerias com os estados e municípios para a geração de renda e realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional.

A PNATER veio somar esforços a essas ações e programas para que este objetivo maior fosse atendido, principalmente no que concerne à oferta de uma ATER que proporcionasse aos produtores rurais desenvolvimento sustentável, segurança alimentar e geração de renda.

Portanto, é importante que se retome que os impactos decorrentes da modernização da agricultura quando confrontados com os resultados dos estudos realizados pela FAO-INCRA, discutidos logo abaixo, se mostrarão muito mais evidentes demonstrando qual segmento rural que mais ganhou e o que mais perdeu com os efeitos da modernização do campo. Adianta-se que o segmento rural diferenciado da agricultura familiar foi o que mais sofreu com os efeitos da agricultura modernizadora, conforme poderá ser comprovado naqueles estudos, em contrapartida mostrou-se como um dos mais importantes em termos de geração de renda, produção de gêneros alimentícios e absorção de mão de obra rural.

## **1.2 Políticas públicas para o meio rural: A agricultura familiar como impulsionadora de um novo serviço de ATER**

A importância da agricultura familiar não reside apenas na resolução de problemas, tais como, absorção da força de trabalho do agricultor, oferta de alimentos e geração de renda para as famílias rurais, mas tão importante quanto dirimir esses males que ainda emperram o desenvolvimento rural brasileiro pode-se creditar a esse segmento rural a promoção de um conjunto de políticas públicas que foram criadas visando atender e reafirmar a importância do setor para entidades do governo e da sociedade civil, sob fortes pressões e reivindicações também dos movimentos sociais do campo. Junqueira & Lima (2008) analisam os efeitos das principais políticas públicas direcionadas à agricultura familiar para o desenvolvimento do segmento em comparação com o da agricultura patronal, com ênfase no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os autores creditam à categoria agricultura familiar mudanças sociais, econômicas e políticas nos últimos anos que reforçam e justificam a importância do setor para o desenvolvimento regional e local brasileiro. Uma das mudanças relacionadas ao contexto político está a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, a visibilidade e o fortalecimento dos movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil como co-gestores na promoção do desenvolvimento do setor.

O conhecimento e reconhecimento do setor agrícola familiar como componente importante do PIB do país ficou comprovado através de estudos sistemáticos encomendados pelo governo brasileiro (GUILHOTO et al., 2007; MATTEI, 2005, 2006) e cujo pioneirismo e destaque foi uma série de estudos realizados mediante projeto de cooperação entre o Fundo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA de 1996 a 1999. Segundo Junqueira & Lima (2008, p. 163), este projeto foi “o mais importante estudo sobre a agricultura familiar e sua contribuição ao desenvolvimento rural”. Os dados obtidos desse estudo foram lançados em 2000 e mostram que grande parte dos estabelecimentos agrícolas é comandada por agricultores familiares.

Agricultor familiar é uma categoria política que foi criada e difundida a partir da implementação do PRONAF em 1996 e consolidada em 2006 pela Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei 11.326). Configura-se como uma tentativa governamental de reunir as diferentes realidades do meio rural brasileiro sob a insígnia de agricultor familiar mediante a manutenção do preceito original de posse dos meios de produção e a realização do trabalho familiar, acrescido de parâmetros legais como o tamanho da terra, a fonte e o valor da renda, dentre outros.

Do ponto de vista sociológico, serve para caracterizar aquele segmento rural que foi historicamente marginalizado das políticas públicas, participou da luta pela terra e por melhores condições de vida e trabalho e que no Brasil recebeu diferentes denominações: produtor rural, lavrador, caipira, tabaréu, camponês, etc. (MARTINS, 1986).

Quase a metade da produção agropecuária é oriunda da agricultura familiar e a eficiência em produção mensurada pela renda total por hectare é maior na agricultura familiar quando comparada com a agricultura patronal. Além disso, os estudos da FAO/INCRA mostraram que a heterogeneidade da agricultura familiar brasileira fica evidente quando comparados diferentes indicadores, tais como total de estabelecimentos, área fundiária, valor bruto de produção, número de pessoas ocupadas e acesso a assistência técnica, por estado e por região brasileiros. A título de exemplificação esses estudos evidenciaram que o maior número de estabelecimentos familiares concentra-se na região nordeste e que o acesso à assistência técnica está restrito à agricultura patronal e aos agricultores familiares mais capitalizados.

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 corroboram com os estudos da FAO/INCRA de 2000 apontando a agricultura familiar como um importante segmento rural gerador de alimentos para o mercado interno. Ademais, os dados do censo indicam que a grande parte dos estabelecimentos agropecuários está representada pelos estabelecimentos conduzidos pela agricultura familiar, apesar de ocuparem uma pequena parcela da área territorial brasileira, o que demonstra ainda uma elevada concentração fundiária.

No Censo Agropecuário 2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, o que representa 84,4% dos estabelecimentos brasileiros. Este numeroso contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Estes resultados mostram uma estrutura agrária ainda concentrada no País: os estabelecimentos não familiares, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupavam 75,7% da área ocupada. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, e a dos não familiares, de 309,18 hectares. (...) Apesar de cultivar uma área menor com lavouras e pastagens (17,7 e 36,4 milhões de hectares, respectivamente), a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do País, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno (IBGE, 2006).

Portanto, a importância em se conhecer e em se traçar um panorama da agricultura familiar brasileira contribuiu para que os dados evidenciados nos estudos da FAO/INCRA e do IBGE servissem para sensibilizar o governo nos últimos anos dos problemas e anseios desse segmento mediante a promoção de políticas públicas direcionadas para os pontos nevrálgicos do setor. De acordo com Junqueira & Lima (2008, p. 167), um dos gargalos era estabelecer um conjunto de “políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares”. Outro ponto importante era aumentar o acesso dos diferentes tipos de agricultores familiares a uma assistência técnica de qualidade, gratuita e pública. Assim, para o primeiro caso a implementação do PRONAF representaria o remédio necessário para fortalecer e valorizar o segmento da agricultura familiar. Para o segundo caso e a reboque do primeiro a discussão e proposição de uma política pública de ATER serviria para difundir e garantir o acesso à assistência técnica, principalmente para aqueles agricultores familiares menos capitalizados.

Antes de se discutir os meandros do surgimento de uma política pública de ATER é importante que se analise a percepção dos representantes entrevistados do CEDRAF-MG quanto ao PRONAF e a importância dessa política para o desenvolvimento da agricultura familiar mineira, porque pode-se presumir que foi a partir dela que uma política de ATER foi pensada.

### **1.3 A percepção dos conselheiros do CEDRAF-MG quanto ao PRONAF**

Apesar de o PRONAF não ser o objeto de pesquisa propriamente identificado nessa dissertação nota-se que, como dito anteriormente, de uma intenção governamental em atender um determinado segmento rural utilizando-se de determinados parâmetros técnicos selecionáveis, como os que constituem o PRONAF; a exigência de atendimento de outras

demandas, como assistência técnica, passou a ser discutida mais intensamente pelas entidades governamentais e demais segmentos da sociedade civil visando atender a carência de ATER.

Muitos teóricos empenharam-se no estudo e na avaliação do PRONAF (MATTEI, 2005; SCHNEIDER et al., 2009; FAVARETO, 2007; BATAGLIN, 2012), o que demonstra a importância do programa para a sociedade brasileira e a necessidade de que as políticas públicas sejam objeto de estudos sistemáticos cada vez mais frequentes pelas entidades acadêmicas. Importante registrar também como os conselheiros do CEDRAF-MG entrevistados relacionam o PRONAF com as demais políticas públicas do meio rural, assim como até que ponto as suas ideias e visões concordam ou discordam da visão dos pesquisadores.

Primeiramente, devem-se fazer algumas ressalvas com relação a alguns representantes que por estarem diretamente ligados aos setores administrativos e financeiros do governo estadual, não demonstraram qualquer conhecimento da política ou mesmo que o tivessem não tinham segurança para tecer qualquer elogio ou crítica ao PRONAF, no entanto, é importante que se registre as suas considerações:

Eu vi muito pouco quando eu tava fazendo meu projeto de monografia, eu falei sobre o PAA, eu peguei mais ou menos o histórico da AF, aí você tem que entrar um pouco no PRONAF, até porque um dos critérios do PAA é... tá relacionado à DAP né, o agricultor ter a declaração de aptidão, então você tem que ver um pouquinho, então eu... entendi a importância do projeto, o acesso ao crédito, mas eu... não tenho todos os subsídios para te falar profundamente como isso pode ter contribuído para o desenvolvimento da agricultura (Representante Governamental B, 2014).

Questionou-se aos conselheiros do CEDRAF-MG sobre a importância do PRONAF para o desenvolvimento da agricultura brasileira, buscando-se justamente verificar se a visão dos pesquisadores acadêmicos sobre a política difere ou não da dos representantes dos produtores rurais e as respostas foram as mais variadas possíveis, sendo que a maioria confirma a importância do programa para o desenvolvimento rural brasileiro, inclusive alguns demonstram um conhecimento bem consolidado sobre a política.

Primeiro ponto a se destacar é a importância da agricultura familiar como abastecedora de gêneros alimentícios para o mercado interno nacional, o que comprova a relevância de estudos do IBGE, como o Censo Agropecuário 2006.

(...) a gente entende, claro, a importância da AF para alimentação, da questão da alimentação, da população brasileira mesmo, da questão do trabalho né, da permanência do trabalhador no campo, pra evitar esse êxodo rural principalmente, porque essa assistência creditícia ajuda muito (...) (Representante Governamental A, 2014).

Assim, através do PRONAF, há um reconhecimento da agricultura familiar como um segmento rural importante a ser desenvolvido pelo Estado, não só para abastecimento do mercado interno, mas também como importante estratégia de manter o agricultor no campo e atender as reivindicações históricas dos movimentos sociais. Isso fica evidente no depoimento seguinte.

(...) primeiro reconhece a AF como um eixo a ser desenvolvido pelo Estado né e... não deixar simplesmente nas mãos dos próprios agricultores e do mercado digamos assim, é um eixo importante é... e... o que eu vi assim quando fui a campo é isso... foi isso... contribuiu para maior organização dos agricultores familiares né, tipo... reavivou assim, as associações que existiam, as cooperativas, a história do banco de alimentos, o tanto que contribuiu para a instituições locais, para as escolas reconhecerem a importância da agricultura familiar (Representante Governamental E, 2014).

Mesmo considerando-se a heterogeneidade do campo brasileiro, cujo reflexo se denota pela diversidade étnica, social e cultural dos que residem no meio rural, para ser enquadrada em parâmetros legais rígidos, tais como módulos fiscais e renda agrícola, mesmo assim para um conselheiro entrevistado o programa de fortalecimento da agricultura familiar configura-se como um avanço justamente por fazer essa categorização, definindo um agrupamento específico de produtores rurais que seriam contemplados com as ações e recursos do programa.

É um avanço, eu considero um avanço, não, tem os gargalos, todo programa, é... ele fez um papel de inclusão, ele conseguiu fazer os mapeamentos, que o que é realmente a agricultura familiar, é... até mesmo o critério de financiamento dos projetos das agroindústrias que agora estão surgindo em razão do próprio PRONAF, toda política pública em torno disso, então você consegue realmente, fazer um... projeto... é... mais desenhado dentro daquela necessidade (Representante Não Governamental I, 2014).

Um aspecto de relevância exposto pelos depoimentos seguintes dos conselheiros entrevistados diz respeito às linhas de crédito rural criadas com a proposição do programa. O destaque do PRONAF está relacionado com o aporte de recursos para o financiamento da produção agropecuária e a dinamização da agricultura familiar.

(...) o PRONAF ele é sensacional, ele conseguiu resgatar esse pessoal que tava à deriva porque eles não tinham acesso aos financiamentos... o PRONAF fez com que você separasse agricultura empresarial da agricultura familiar e ele com isso, com as linhas de crédito, inclusive com parcelamentos de juros menores que a outra, ele conseguiu dar para eles (produtores rurais) um fôlego e a partir desse momento com a extensão rural vocês então estão conseguindo que eles tenham realmente a vida própria (Representante Governamental C, 2014).

Acho que além dos desafios é um avanço e foi uma conquista, principalmente pelas linhas de crédito porque são juros que se aproximam

da capacidade das famílias camponesas acessarem sem maiores perdas, é isso, é um avanço (Representante Não Governamental H, 2014).

A importância do PRONAF? Ah, ele é muito importante, primeiro porque ele traçou uma política de crédito tá, segundo é um crédito subsidiado forte, terceiro paulatinamente ele abriu o leque, quando nós conquistamos o PRONAF em 1995 no Grito da Terra do governo FHC, ele começou com 200 milhões né, hoje ele oferta algo entre 18 a 20 bilhões, então ele tem um crescimento paulatino, mas constante, ah, ele criou várias linhas, ele começou com investimento e custeio e aquele PROCERA para reforma agrária, hoje ele tem parece 23 linhas, linha específica para Agroecologia, para Indústria, linha Associativista, então o PRONAF tem um crescimento significativo (...) (Representante Não Governamental J, 2014).

Contudo, uma vez criadas as linhas de crédito específicas para investimento e custeio mediante um aporte de recursos contínuo e amplo, mesmo a juros módicos, há a necessidade de se atentar para a capacidade de pagamento dos produtores rurais. O depoimento a seguir toca justamente na questão da capacidade do agricultor familiar em arcar com o pagamento do crédito acessado.

Segundo um representante de uma importante instituição bancária com cadeira no conselho, além de perceber a importância do programa, destaca o baixo índice de inadimplência dos agricultores que acessam as linhas de crédito do PRONAF, o que contrasta com os dados levantados pelo Censo Agropecuário 2006 que apontam justamente o contrário, ou seja, para um elevado grau de endividamento dos agricultores que acessaram o programa.

Eu acho muito importante, eu acho que ele tem um baixo índice de inadimplência, eu acho que isso é verdade, o banco fala muito nisso (...) Avanço é o recurso né, o recurso, a... (Representante Não Governamental K, 2014).

Um dos pontos mais defendidos pelos conselheiros entrevistados refere-se ao quantitativo de recurso financeiro que o governo alocou para atender aos objetivos do programa. Neste quesito surpreende-se pela precisão de um representante com relação ao montante de recursos, em valores numéricos absolutos detalhados, despendido para atendimento ao programa:

Na verdade assim, atualmente, eu tava olhando lá, na safra 2013-2014, a gente aplicou quase 2 bilhões e 400 milhões, a gente teve um crescimento, desde a época do início do programa como o estado de MG estava, se eu não me engano a gente tinha 300 mil aplicados, e o que a gente cresceu nesses últimos 10 anos, teve uma evolução muito grande, né e (...) (Representante Governamental A, 2014).

Contudo, mesmo que os avanços do PRONAF sejam pontuados de variadas formas visando legitimar o programa aos olhos dos representantes das entidades governamentais e não governamentais de agricultores familiares, os desafios e os gargalos apontados pelos

entrevistados para que o programa seja aplicado de maneira efetiva corroboram com as limitações e distorções descritos na literatura científica.

(...) mas eu entendo o tempo todo e eu vejo que não é somente essa assistência, quando a gente fala do PRONAF, as pessoas, principalmente os produtores, eles vêem somente o crédito pelo que eu acho a gente tem que ter uma visão maior que eu vejo que o conselho tem que é uma visão do programa como um todo, aí vem toda a questão da alimentação, PNAE, PAA, aí que entra também o que você tá trabalhando a questão da assistência técnica (...) (Representante Governamental A, 2014).

Observa-se na fala seguinte dos representantes do CEDRAF-MG que há limitações no PRONAF no que diz respeito a operar a política com o público ao qual se destina, uma vez que as instituições que o operacionalizam apresentam interesses conflitantes com as diretrizes da orientação do programa, o que já foi objeto de crítica por Bataglin (2012). Para o autor, embora haja aspectos positivos e de notável progresso para a finalidade que se destina, há também limitações no PRONAF que diz respeito a operar com o público ao qual se destina, uma vez que as instituições que o operam apresentam interesses conflitantes com as diretrizes da orientação do programa.

(...) [alguma relação com a DAP?] também, burocracia com relação à emissão de DAP tanto física quanto jurídica, no caso nosso das cooperativas que a gente atua tentando facilitar isso, inclusive o MDA nos apóia quando a gente vê, isso aqui é em off, é que a EMATER em alguns lugares ela restringe essa emissão e a gente aciona o MDA e o MDA ajuda, por isso que eu falo que não existe o meu lado e o seu lado, a gente tá junto, o MDA se precisar resolver algum problema de uma cooperativa nossa e não tá conseguindo DAP jurídica, a gente aciona o MDA e ele vai lá, [na sua opinião esse entrave de emitir a DAP seria por qual motivo?] eu posso te dar hipóteses, eu não sei a verdade, pode ser desconhecimento, falta de interesse do técnico, ou ele desconhece o que é aquilo ou tem medo, ou desconhece e não quer emitir porque não sabe o que aquilo vai... qual a implicação que isso pode ter né, mas eu não vejo outro motivo não, talvez, não saiba como fazer, às vezes eles conhecem sabem que existe, mas não sabe operacionalizar, não sabe emitir aquilo, não foi capacitado a orientar a cooperativa na emissão... questões burocráticas, questões de domínio, de posse da propriedade, de documentação né, de desconhecimento, de medo de ficar devendo, de faltar assistência técnica, tudo isso que nós conversamos aqui leva a essa dificuldade, existe uma dificuldade de acesso ao programa (Representante Não Governamental K, 2014).

Neste depoimento fica latente um conflito de interesses entre as cooperativas e o órgão público de ATER no momento da emissão da DAP, justificando a intervenção do órgão coordenador do programa para solucionar o problema. E o problema não se restringe somente ao conflito de interesses com as diretrizes de orientação do PRONAF. A questão operacional da entidade executora do programa também é um fator importante que não pode ser subestimado, já que cabe a ela implementar as ações e atividades e monitorá-las para que

ocorram de maneira efetiva. Se a entidade lá na ponta não consegue atender as diretrizes do programa, ou melhor, não tem a capacidade operacional para dimensionar os projetos em seus efeitos práticos, o crédito não passa de um instrumento vazio e sem finalidade, como bem pontuou Bataglin (2012).

O próximo depoimento de um representante do CEDRAF-MG expressa de forma veemente as críticas apontadas por Bataglin (2012), tanto com relação aos interesses conflitantes entre entidades que operam com o PRONAF, quanto a dificuldade operacional de uma entidade executora em viabilizar o crédito mediante ações efetivas.

(...) ao órgão federal que é o INCRA que criou várias normas que pra acessar o PRONAF ele tem que ter acessado todos os créditos e é vinculado ao INCRA né, e pra daí acessar o PRONAF A, então isso inviabiliza porque o INCRA não tem capacidade operativa, atualmente, já teve em outros momentos, mas de acordo com a quantidade de famílias assentadas e o tamanho do estado de Minas seria necessário o fortalecimento do INCRA, incluindo a sua capacidade operativa, não que o governo federal não tá fazendo que de tirar as atribuições do INCRA e passar pra Minha Casa Minha Vida da Caixa Econômica, passar a questão da infraestrutura de estrada e água para a prefeitura, água para a CODEVASF e o DENOCS porque isso tem dificultado ainda mais as articulações para os assentamentos, então consequentemente houve uma dificuldade da ação do Estado na reforma agrária em MG, ela é mais ainda dificultada... [questionado se o problema do INCRA seria um entrave estadual ou federal] ele é um problema geral, mas em Minas Gerais se agrava ainda mais... nós em Minas Gerais só 25% acessou a modalidade do PRONAF A. O outro aspecto que influencia nisso é a emissão das DAPs né, então nisso a EMATER de Minas ela tem uma dificuldade muito grande de seguir as orientações nacionais e as próprias orientações estaduais... algumas EMATER local a exemplo de Montes Claros fala que tirar DAP é responsabilidade do INCRA, sendo que é atribuição da EMATER, então se a EMATER que é um órgão estadual, EMATER-MG, não emite a DAP, dificulta e também de tá... disponibilizando o PRONAF, os bancos não tem sido problema pra nós em Minas Gerais, nem o Banco do Nordeste nem o Banco do Brasil, pelo contrário tem o interesse em aplicar o PRONAF né, eles vão pras comunidades fazer discussão (...) (Representante Não Governamental L, 2014).

Outro ponto destacado por Bataglin (2012) e registrado na fala de um dos representantes é um forte direcionamento do PRONAF para uma visão de desenvolvimento rural<sup>8</sup> centrada ainda nos aspectos econômicos, não dando oportunidade ao agricultor familiar em decidir sobre a forma e o que produzir.

---

8

Favareto (2007) a partir de uma abordagem territorial de desenvolvimento rural em contraposição às abordagens tradicionais que enfatizam as dimensões econômica, social e ambiental de desenvolvimento como sinônimo de evolução, crescimento ou progresso, resgata a necessidade de se pensar esses conceitos de maneira articulada com instituições, estruturas sociais e meio ambiente. Para o autor, além de um novo paradigma de desenvolvimento, o rural está centrado em uma nova ruralidade que desmontou o velho paradigma agrário aliado

(...) quer queira quer não, no debate na época de eleição que dá uma confusão danada, que fala que tá ruim né, mas o fato assim, independente de governos a gente tem grandes avanços, isso não quer dizer que esteja bom, não quer dizer que seja suficiente, que a gente esteja satisfeito, eu acho que o maior problema do PRONAF, o maior defeito do PRONAF é quando você pensa no quesito sustentabilidade, o que que o PRONAF crédito está financiando? é mais do mesmo, é a mesma agricultura insustentável que tá aí ameaçando a segurança alimentar, soberania dos povos sabe, difundindo transgênicos, agrotóxicos, o Brasil é o campeão mundial do agrotóxico é por que, por causa do agronegócio? Com certeza, o agronegócio é uma parcela, mas a AF também, consome bastante agrotóxico, com que recurso? boa parte do PRONAF, então o PRONAF também dá a sua parcela de contribuição, p. ex., para aumentar os números do agrotóxicos no Brasil, então essa é a lacuna principal que existe no PRONAF hoje, dele não ter avançado no ponto de vista da transição agroecológica, ele coloca os agricultores muito forte assim na ideia de agricultura de mercado, acessa dinheiro, dinheiro compra trator, insumo, ele compra semente, então ele compra, compra, compra, enquanto a agricultura camponesa vai pensar em termos de sustentabilidade, o que que eu produzo? O pensamento da agricultura camponesa é o seguinte: eu produzo, produzo, produzo, produzo e depois eu vendo, essa diversidade e tal, enquanto essa agricultura convencional é moderna e tal, chamada moderna, é mercado e, aí o PRONAF injeta dinheiro nisso, não é que a agricultura camponesa não precisa de dinheiro, ela precisa de dinheiro, precisa investir né, se um agricultor puder ter um financiamento pra comprar máquina e otimizar sua mão de obra que bom, ótimo, se ele puder fazer o silo, puder melhorar seu curral e ele tem acesso ao dinheiro ótimo, mas o PRONAF não diferencia, não distingue, ele dá o dinheiro e pronto, cria dependência e não discute a tecnologia né (...) (Representante Não Governamental G, 2014).

Um ponto que é voto vencido entre a maioria dos entrevistados e que de certa forma faz coro ao estudo da FAO/INCRA é a importância da ATER atrelada ao crédito rural para o desenvolvimento dos agricultores familiares. Neste ponto, não basta que se restrinja apenas à fala dos conselheiros do CEDRAF-MG para se conhecer a necessidade da ATER para o desenvolvimento de todo esse segmento rural, mas que sejam verificadas também as propostas mais votadas nas conferências estaduais de ATER e desenvolvimento rural que serão detalhadas posteriormente aqui neste estudo e as discussões e debates constantes

---

a um processo de intensa racionalização da vida rural. Portanto, desenvolvimento rural ganha uma nova dimensão a partir do momento que substantivo e adjetivo passam a adquirir um novo processo de caracterização etimológica. Para maior detalhamento ver Favareto (2007).

registrados nas atas das plenárias do conselho, para que seja comprovada a carência dos agricultores quanto a ATER.

A importância da ATER nos depoimentos seguintes toma uma dimensão maior que não se restringe apenas ao produzir, mas diz respeito a um processo de educação continuada e dialógica cujo conhecimento não está confinado apenas nas cercas da propriedade, ultrapassa seu limite e toca na questão da gestão, da comercialização, enfim, na autonomia do produtor rural em decidir em um momento oportuno se o crédito será necessário. Dessa forma, a ATER cumprirá realmente com o seu papel de tentar emancipar o produtor rural do crédito como um recurso financeiro obrigatório e indispensável.

(...) eu acho que é uma das coisas mais importantes que a gente tem que trabalhar muito pra que essa assistência técnica seja realmente efetiva e que ela atenda o maior número de produtores possível, não só quando falo em assistência técnica na elaboração de projeto, aquela assistência técnica que dá ali para aquele projeto que tá sendo levado, mas a questão também de gestão, da atividade, da gestão daquela unidade, do entendimento de trabalhar antes da porteira e fora da porteira também para que esses produtores tenham essa visão toda, e principalmente, aí ligando a assistência técnica com a questão da gestão, ligando a questão do cooperativismo, que eu acho importantíssimo para os produtores, até a questão da comercialização principalmente porque aí que eles vão ganhar...(Representante Governamental A, 2014).

(...) mas eu acho que o PRONAF sem assistência técnica, sem um acompanhamento de perto ele não representa o que é proposto de desenvolver e tal, se não fica sozinho, financiei, comi, paguei e pronto acabou, eu acho que o PRONAF foi um avanço, mas ele sempre tem que estar atrelado à assistência técnica (Representante Governamental F, 2014).

Ademais, é importante também que se discuta o tipo de ATER atrelada ao crédito rural que será ofertada aos agricultores. Neste ponto o depoimento de entidades da sociedade civil desponta para as especificidades de se discutir matrizes tecnológicas de ATER que preconizam uma concepção de desenvolvimento rural diferente da abordagem que foi difundida com o processo de modernização do campo e que ainda é dominante no cenário da agricultura brasileira. Por isso, questionam a efetividade da ATER que está descrita nos contratos do PRONAF de acesso ao crédito.

(...) os agricultores acessam o PRONAF sem assistência técnica praticamente, tem assistência técnica tá lá escrito, mas quem que recebe de fato orientação técnica do PRONAF e quando tem ela discute matriz tecnológica? não discute, é mais do mesmo, segue aí um caminho de insustentabilidade (Representante Não Governamental G, 2014).

Para alguns conselheiros do CEDRAF-MG entrevistados o programa de financiamento da agricultura familiar demonstra sinais de se tornar inviável em termos produtivos em

decorrência da dificuldade em se ter uma ATER que atenda os agricultores pelos problemas estruturais que atingem as entidades executoras no campo. O depoimento seguinte aponta não só para a necessidade de o crédito e a ATER serem vistos de forma conjunta, mas para que se busquem as causas estruturais para que tanto uma quanto a outra atuem de forma efetiva.

(...) a meu ver, a meu ver ele [PRONAF] bateu no teto em termos financeiros, porque você não tem assistência técnica que consegue ir além do que foi feito até agora, quer dizer porque você, porque a relação entre crédito e ATER é uma correlação direta, se você tem é uma situação, se você não tem é outra situação, então você tem uma demanda reprimida porque você tem uma assistência técnica que não consegue ir além, o esforço que a EMATER faz chegou no limite, a EMATER é responsável por 98% do crédito, a ação em termos de PRONAF das ONGs é residual, considerando aí 1 a 2%, então bateu no teto, se você não mexer na questão da assistência técnica vai ficar nesse patamar (Representante Não Governamental J, 2014).

Sob esta perspectiva, observa-se que uma política pública sozinha não consegue atender de forma efetiva o público pela qual ela foi proposta, tendo em vista as limitações e desafios que a tornam alvo de considerações tanto por parte da academia quanto por parte dos conselheiros do CEDRAF-MG, que possuem a função primordial de atuarem como mediadores entre os agricultores e o governo na avaliação e monitoramento das políticas públicas para o campo.

No entanto, pelo depoimentos seguintes dos conselheiros, observa-se que a política mesmo com os gargalos, problemas e entraves apontados ainda se configura como uma importante conquista das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados, inclusive sendo objeto de referência para outros países da América Latina e África.

O PRONAF foi uma coisa muito grande, quando você tava me perguntando você tá falando do crédito ou do PRONAF todo? O programa é muito grande porque são muitas coisas, ele começou pequeno como uma política de crédito nos anos 1990 e foi se ampliando enquanto crédito e hoje ele tem várias coisas que engloba, ele teve aquela fase infraestrutura que desmembrou no PRONAT, programa dos territórios rurais, hoje tem vários aspectos, PRONAF Agroindústria e tal e outras ações ligadas, acho que sem dúvida é um grande avanço, é uma referência mundial, já tive oportunidade de ir em outros países e dialogar em seminários latino-americanos, p.ex., ou seja, é uma referência o mundo inteiro sonha em ter um programa desse tipo, quando falo mundo inteiro agricultura familiar né, porque se você for conversar com camponeses de qualquer lugar do mundo o PRONAF do Brasil é uma referência, é o sonho que eles tem, recentemente os colegas estiveram no México participando num seminário de Sociologia Rural, pessoas do CTA, eles falaram: olha, o que a gente tem no Brasil é um sonho de consumo de toda América Latina, não existe nada parecido, aí você vai na África o que que tem? não tem nada parecido tá, você vai na Índia tem? não, não tem nada parecido, eu tive em Moçambique há uns anos atrás eles não tem nem aposentadoria rural, o Brasil é vanguarda em termos de defesa

dos direitos trabalhistas da AF do mundo inteiro (...) (Representante Não Governamental G, 2014).

Do ponto de vista dos assentados... a nível nacional é fundamental, mesmo o MST colocando que não é o tipo de crédito que nos serve, tanto é que tá sendo anunciado agora um novo crédito pra agricultura familiar e na reforma agrária, tanto é que o PRONAF ele virou mais reforma agrária, no caso de Minas é difícil a gente falar do PRONAF porque 25% apenas da nossa base acessou o PRONAF em função aí sim do governo federal com que se refere a (...) outro avanço na questão do PRONAF, é o PRONAF B, nós conseguimos quebrar a normativa, prova disso né que algumas normas são, uma norma burra né, porque quando a gente conseguiu quebrar que o PRONAF B e a DAP B ela pode ser tirada independente de o produtor ter acessado o PRONAF A e as outras modalidades de crédito o... nível de... acesso ao PRONAF B ele aumentou consideravelmente nos últimos 2 anos (...)(Representante Não Governamental L, 2014).

Por fim, independente dos avanços e tropeços que percorrem a política de fortalecimento da agricultura familiar, o que se torna mais evidente nos relatos, consubstanciados pelo parecer dos estudos da FAO/INCRA, é a necessidade de dinamizar o crédito rural com uma ATER efetiva que atenda à demanda dos agricultores. Para isso foi proposta a PNATER, com o desafio de construir outros modelos de desenvolvimento rural pautado na sustentabilidade ambiental, na produção qualificada de alimentos e inserção em diferentes mercados locais e regionais, na participação dos agentes institucionais, demais segmentos da sociedade civil e agricultores, com respeito à pluralidade e às diversidades sociais, econômicas, étnicas e culturais e com vistas à geração de renda e trabalho.

Diante de tudo que foi exposto até aqui, na próxima seção a PNATER será objeto de maior detalhamento, partindo do debate em torno da criação da política pública até os seus desdobramentos políticos posteriores - Lei Geral de ATER e ANATER.

#### **1.4 A PNATER como política pública de gestão social e desenvolvimento econômico do campo**

A PNATER, fruto dos anseios de uma categoria política que se estrutura a partir da proposição do PRONAF, foi sendo debatida no período de 2003 a 2009 como um importante desafio de levar um serviço público de extensão rural e assistência técnica e congregar estratégias de desenvolvimento rural a um segmento rural específico, a agricultura familiar.

Para o cumprimento destas estratégias, a PNATER está orientada em uma ampla e diversificada base teórica cujos princípios e diretrizes são extensivos a todas as entidades, instituições, Organizações Governamentais e Não Governamentais (ONGs) que desenvolvem atividades de ATER. Isso se dá na prática através de um Sistema Nacional Descentralizado de

ATER que a partir do credenciamento de instituições ou organizações praticam atividades de assistência técnica e extensão rural de forma permanente e continuada (MDA, 2004).

A PNATER foi construída a partir de um construto teórico de princípios e diretrizes bastante amplo e diversificado com intuito a abarcar as demandas sociais dos agricultores familiares. Contudo, convém avaliar a viabilidade de uma política pública de tamanha envergadura e o conflito de interesses políticos gerado ao tocar em temas delicados, como agroecologia, por exemplo.

Para Diniz e Tavares de Lima (2012), os avanços da PNATER têm como referência inicial a Agroecologia<sup>9</sup>, cujo campo de conhecimento contempla a agricultura de base ecológica e o desenvolvimento sustentável mediante ações relacionadas à participação, gênero e geração, meio ambiente, entre outros. Segundo os autores, a PNATER tem “seus objetivos, princípios e metodologias que remetem a um projeto educacional próximo ao que Paulo Freire denominou ‘educação para liberdade’” (DINIZ; TAVARES DE LIMA, 2012, p. 3).

Num hiato de cinco anos, como discutido por Fidelis et al. (2010), a PNATER é apresentada como Projeto de Lei (PL) por iniciativa do Poder Executivo em 3 de agosto de 2009:

Na sua apresentação ao congresso o projeto de lei 5.665/09 propôs não só a PNATER, mas também a criação do PRONATER, e ainda mudanças na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que versa sobre as normas e regras para a licitação e contratos da administração pública adicionando a esta lei o inciso XXX. A proposta de lei teve como percurso inicial, tão logo foi apresentada à Câmara Federal, a passagem por quatro comissões, sendo aprovada com uma série de modificações referentes ao seu conteúdo quanto à dispensa de licitação e contratação de terceiros para fiscalização dos serviços prestados. Retorna então para tramitação na Câmara Federal, onde passou a ser discutida pelos congressistas nos mais diversos aspectos (FIDELIS et al., 2010, p. 4).

Segundo os autores supracitados, o PL 5.665/09 apresentado pelo Poder Executivo foi sendo modificado substancialmente durante seu percurso pelo Congresso Nacional, tanto na sua conformação original (de um PL composto de 4 capítulos e 22 artigos a lei foi aprovada com 6 capítulos e 29 artigos), quanto em temas delicados como a agroecologia e a mudança nas normas e regras para licitação e contratação na administração pública. Outro ponto

---

<sup>9</sup>Para Caporal et al. (2006, p. 21) a Agroecologia é “uma ciência do campo da complexidade. Uma ciência que, ao contrário dos esquemas cartesianos, procura ser integradora, holística e, por isso mesmo, mais apropriada como orientação teórica e prática para estratégias de desenvolvimento rural sustentável (...) a Agroecologia vai além da simples aproximação entre Agronomia e Ecologia e que, além dos conhecimentos e saberes populares, são fundamentais os conhecimentos científicos oferecidos por diferentes disciplinas para o desenho de agroecossistemas e agriculturas mais sustentáveis”.

importante e destacado pelos autores é a priorização dada às entidades e órgãos públicos oficiais de ATER na destinação dos recursos financeiros da PNATER.

Caporal (2011, p. 1) tece duras críticas à Lei de ATER ao que ele chama de “retrocessos com respeito ao que vinha ocorrendo de 2003 a 2009, ou como futuros problemas para a ação extensionista e suas entidades”. Um dos temas elencados pelo autor como retrocesso parte mesmo da forma como a política pública foi construída. Diferentemente da PNATER de 2003, elaborada de forma democrática e participativa com diferentes setores da sociedade civil, a Lei de ATER foi construída por “gestores que menosprezaram a participação dos setores interessados e houve a exclusão da Agroecologia do conjunto das orientações” (CAPORAL, 2011, p. 1). Para o autor a mudança de princípio de “desenvolvimento rural sustentável com base nos princípios da Agroecologia” para “uma agricultura de base ecológica com enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis” limita a concepção agroecológica em sua amplitude conceitual, ao focar meramente nos processos de produção. Outro ponto importante referido como um retrocesso e salientado também por Diniz e Tavares de Lima (2011) é a desnecessária centralização excessiva pelo Governo Federal.

Ademais, como futuros problemas para a PNATER, Caporal (2011) discorre sobre algumas hipóteses de operacionalização da lei, tais como: a hipótese de não realização da Conferência Nacional de ATER (CNATER) no prazo previsto para a elaboração do PRONATER e, conseqüentemente, a inserção dos recursos financeiros no Plano Plurianual de 2012 a 2015. Porém, esta hipótese não veio a se confirmar uma vez que a CNATER foi realizada no primeiro semestre de 2011 (DINIZ; TAVARES DE LIMA, 2012).

A segunda hipótese refere-se à metodologia preconizada pela PNATER de 2003 e a metodologia atual que, segundo Caporal (2011), é incapaz ou inibe processos de participação tendo em vista as primeiras chamadas públicas que estabelecem atividades que devem ser executadas com rapidez ou mediante contratos de curto prazo.

A terceira hipótese levantada por Caporal (2011) está intimamente relacionada com a anterior e lança um questionamento quanto a continuidade ou não dos serviços de ATER levando-se em consideração a participação ou não das comunidades na elaboração dos projetos e a “contratação de serviços por prazo determinado”, além de ficar sob responsabilidade do governo federal e não necessariamente da entidade executora e da comunidade participante, zelar e cumprir os compromissos anunciados.

A quarta hipótese lançada pelo autor diz respeito à questão salarial dos extensionistas de ATER em entidades públicas e privadas. Contudo, apesar de sua importância do ponto de

vista legal, não chega ao ponto de descaracterizar a Lei e a sua essência está mais relacionada com aspectos profissionais trabalhistas.

A quinta hipótese traz uma reflexão quanto à capacitação dos extensionistas ao mostrar que as chamadas públicas não preveem ou não previam recursos para tal atividade e não favorecem ou não favoreciam a capacitação dos técnicos já que os mesmos estarão envolvidos a maior parte do tempo na execução das atividades pré-programadas.

A última hipótese refere-se a uma possível quebra das bases sociais ao colocar em lados opostos entidades sindicais e associações de produtores de uma mesma região, por exemplo, já que a contratação de serviços sem licitação não estabelece critérios que possam privilegiar determinada entidade. Enfim, para Caporal (2011) o risco maior da mudança dos preceitos da PNATER de 2003 para a Lei de ATER de 2010 reside na perda “da legitimidade sociopolítica” construída no período de 2003 a 2009.

Apesar das críticas, a Lei Nº 12.188, ou simplesmente Lei de ATER, foi sancionada em 11 de janeiro de 2010 configurando-se como mais um instrumento legal voltado aos agricultores familiares.

Diante do panorama exposto onde se tentou resgatar os meandros do surgimento de uma política pública de ATER até o seu desdobramento posterior em lei é importante que se analise a experiência dos representantes entrevistados do CEDRAF-MG quanto o andamento da PNATER em Minas Gerais.

### **A percepção dos conselheiros do CEDRAF-MG quanto a PNATER**

Conforme foi descrito acima, a PNATER é uma política de ATER que foi sendo construída e debatida desde 2003 pelo DATER<sup>10</sup> do MDA. No ano de 2013, ainda como estudante ouvinte da segunda conferência estadual - CEDRSS em Minas Gerais, a política já tinha 10 anos de existência. No entanto, o desconhecimento sobre a política ainda é grande no ambiente do CEDRAF-MG, principalmente quando se entrevistou alguns representantes das entidades do governo e a justificativa encaixa-se na pouca discussão que a política tem e teve no conselho, pois nesse espaço sua função restringe-se a uma triagem das entidades executoras de ATER para o posterior credenciamento pelo MDA. Ademais, muitas entidades governamentais não atuam diretamente com ATER o que justifica também o pouco conhecimento da política.

---

<sup>10</sup>O Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) é o órgão da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA responsável pela coordenação das atividades e ações de ATER tendo como objetivos primordiais: fomentar a ATER, capacitar agentes de ATER e operacionalizar o sistema descentralizado de ATER – o SIBRATER (MDA, 2004).

Embora o conselho tenha sido responsável em operacionalizar a primeira conferência de ATER em 2012 dedicada totalmente ao debate de propostas que enriquecessem e delineassem os preceitos e diretrizes da PNATER, muitos conselheiros que participaram dessa conferência ainda não dominam totalmente o assunto, sem contar que na época a composição do conselho era diferente da atual. Mais a frente será dedicado um capítulo sobre a análise das propostas dessa conferência.

De toda forma, é interessante que se mostre primeiramente os diferentes depoimentos, alguns com argumentos, dos conselheiros do CEDRAF-MG entrevistados que desconhecem a política ou tem pouco conhecimento sobre ela.

O meu conhecimento da PNATER é incipiente (Representante Governamental A, 2014).

Olha eu, meu conhecimento específico da área é muito restrito até porque esse meio rural, crédito rural propriamente dito, a Caixa entrou nesse processo recentemente, estamos operando com crédito rural, entramos nesse mercado, mas não temos um histórico gigantesco, como no crédito imobiliário(...) (Representante Governamental B, 2014).

Alguns conselheiros mesmo desconhecendo as diretrizes e objetivos da PNATER, conseguiram tecer algum comentário sobre a importância da extensão rural, principalmente os serviços prestados por entidades públicas.

Nenhuma e desconheço inclusive... eu gostaria de conhecê-la, mas pelo que eu vejo ela não tá muito presente e que venha atuando e tal, acredito que possa ser um instrumento, mas tem que ser mais atuante, pelo menos mais presente... [questionado da viabilidade do PRONAF sem uma política de ATER que lhe dê sustentação] eu acho que a extensão rural é fundamental até... de forma orientativa, como aprimoramento, produtividade e... ela é fundamental principalmente para o agricultor né, se a gente for ver o trabalho dos extensionistas da EMATER em relação aos 780 municípios que são... associados né, conveniados com nossas prefeituras, eles tem um papel fundamental, não só na parte burocrática, obviamente alguns são mais atuantes que o outro né, mas aí é uma outra questão, uma questão de recursos humanos, mas o papel dele de presença local, de assistência é fundamental (Representante Não Governamental I, 2014).

Aqui cabe registrar o depoimento seguinte do representante E que é relevante para contrapor-se aos argumentos de outro representante de entidade governamental que afirma que a PNATER não se operacionaliza no CEDRAF-MG e que não há no ordenamento jurídico do conselho e do CONDRAF nada que contemple o exercício do controle social por parte dos conselhos estaduais na política de ATER.

(...) a maior questão é a falta do acompanhamento por parte do Estado, das entidades, é... as associações e os agricultores familiares e a população rural e nesse caso levantando a importância da extensão rural que é que contribuiria nesse caso porque tem projetos que são implementados, mas aí

acontece algum tipo de problema como o governo saiu deixou a associação, aquele projeto fica parado sendo que se tivesse é... se a extensão rural fosse melhor desenvolvida seria mais tranquilo solucionar problemas, saber lidar com as adversidades e o projeto continuar funcionando e tendo em vista a importância da extensão rural, eu acho que o CEDRAF... mais uma vez, é... articulando com quem tá na ponta, que sabe mais dos problemas relacionados com a extensão rural é essencial para poder... implementar ou pra operacionalizar uma política é... que pensa especificamente a extensão rural, assim... para aprimorar mesmo, para implementar mais efetivamente (Representante Governamental E, 2014).

Como foi bem explicitado no depoimento, o espaço público do conselho, mesmo não tendo essa função, pode constituir-se numa promissora esfera onde a política pode vir a ser analisada, enriquecendo o debate, trazendo contribuições e exercendo o controle social para o devido andamento da PNATER.

Isso é importante porque o controle social poderá ser exercido por representantes do CEDRAF-MG que além de conselheiros atuam em entidades executoras de ATER, ou seja, realmente detém conhecimentos de grande relevância para a operacionalização da política de ATER, o que pode ser verificado nos depoimentos seguintes.

(...) eu acho que isso precisa avançar, eu ainda não tenho propriedade de falar com clareza o que tá acontecendo, mas nas discussões eu percebo que tem que avançar mais, eu acho que a EMATER trabalha muito com essa metodologia participativa, mas em termos de elaboração de planos ou de chamadas públicas eu não sei se essa chamada pública está atrelada ao plano municipal né que tenha ou que não tenha, a gente sempre tem um foco do que a gente quer para o município, a gente que é extensionista tá no local, a gente sabe o que o produtor quer não porque eu acho que ele quer, mas pela convivência que nós temos com eles no dia a dia, então a gente sabe o que é melhor pra eles, mas às vezes nem esse saber nosso é levado em conta na hora da chamada pública, eu acho que a participação ainda precisa avançar muito... [então para você foi importante ou não a criação da política de ATER?] foi importante, mas precisa avançar e eu não posso falar de avanços porque eu não estou no campo para saber os avanços que tiveram, o que eu sei que muitas empresas estão cadastrando para prestar assistência técnica, pra receber recurso, mas ainda não temos nenhuma avaliação dessas empresas que estão cadastradas, se elas estão fazendo o trabalho (Representante Governamental F, 2014).

Observa-se pelo depoimento anterior que um dos problemas de implementação da PNATER esbarra no conhecimento do extensionista e como esse conhecimento pode ser melhor aproveitado pelo órgão coordenador na proposição das chamadas públicas. Esse ponto, segundo Peixoto (2014), foi uma das críticas dos auditores do Tribunal de Contas da União (TCU) quando da realização de auditoria em 2012 para verificar a implementação dos serviços de ATER. Segundo o autor, o atual formato de chamadas públicas, embora tenha

avançado, não assimila a experiência e o conhecimento dos extensionistas, uma vez que o cronograma e o formato das chamadas ‘são pré-definidos e pouco flexíveis’.

Contudo, com relação à mudança de celebração de convênios para o atual modelo de chamadas públicas para os serviços de ATER, é inegável que houve um avanço, conforme se pode comprovar no depoimento seguinte, mesmo quando se considera que não basta apenas mudar o sistema de contratação de serviços, mas também garantir todo o funcionamento da cadeia posterior que vai do lançamento no sistema até a fiscalização in loco na propriedade.

Nota-se que a entidade executora tem que estar bem capacitada para o funcionamento do sistema do MDA – o SIATER. Geralmente o sistema é operado por poucas pessoas das entidades executoras que passaram por treinamentos específicos pelos técnicos do MDA. Todo o modus operandi pode ser evidenciado no depoimento seguinte quando a forma de celebração de convênios foi alterada para o atual modelo de contratos por chamadas públicas:

(...) o MDA em contrapartida melhorou o sistema, o antigo não operava... os fiscais tem que ser do quadro efetivo do órgão e há fiscal assim e assado... ele paga olhando no documento, o ateste, ele paga, depois ele vem fiscalizar, se ele chegou lá e viu algo errado ele pode mandar você devolver o recurso utilizado... tem 8 contratos que nós vencemos em 2014, em julho começou dois contratos, eu tenho toda equipe formada, to monitorando e demos sorte em pegar um fiscal comprometido, no segundo mês já teve uma fiscalização in loco, ele já pagou os dois primeiros meses, o terceiro mês de execução eu já realizei, lancei, ele aprovou, solicitou que eu emitisse a nota fiscal para pagar e já estamos no quarto mês de execução, então já criou uma certa seriedade [e a fiscalização no local como é feita?] além do ateste, é emitido um relatório de ATER onde consta a atividade realizada... eu tenho 32 unidades regionais que cuidam de 780 municípios... eu tenho um sistema de validação da qualidade desses relatórios de ATER, internamente essa fiscalização é nossa, amanhã ou depois ele diz, eu vou aí na semana de tanto a tanto para fiscalizar e quero ir nos municípios tal e tal, ele chega na unidade regional e vai olhar os documentos, o arquivo, depois vai lá no município conversar com o técnico e diz, olha eu quero conversar com o produtor tal e tal e pergunta ao produtor se o serviço foi realizado em conformidade com o edital... hoje a média é de uma visita ou fiscalização por contrato por ano pelo técnico do MDA... (Representante Governamental F, 2014)

O único problema é quando o órgão coordenador e fiscalizador não consegue atender a elevada demanda de contratos de ATER em decorrência do baixo número de técnicos. E a situação torna-se mais complicada ainda quando técnicos lotados em determinadas unidades federativas tem que atender contratos de ATER ou fiscalizá-los em outras unidades, deixando descobertos os contratos de sua unidade. Em casos como esse é torcer para que o fiscal que foi designado para acompanhar uma determinada chamada pública esteja presente em todas as etapas. Essa deficiência do MDA, mesmo quando operava através do antigo modelo de celebração de convênios de ATER, não foi superada em virtude do descaso do Estado em

contratar técnicos em número condizente com o volume de recursos que é despendido para os contratos de chamada pública. Neste ponto o avanço que se observou foi que a

(...) chamada pública de ATER funciona muito bem, só que você não tem um quadro efetivo bom no MDA, ele tem deficiência, a sobrecarga de trabalho desses fiscais é enorme porque eles cuidam de contratos no Brasil inteiro, mas funciona bem quando você tem um fiscal bom que acompanha todas as etapas do contrato... (Representante Governamental F, 2014).

E uma vez superada a fase de encaminhamentos, lançamentos no SIATER e fiscalizações de rotina para acompanhamento dos contratos de ATER, os problemas perduram porque as entidades reclamam de atrasos no pagamento dos recursos, o que inviabiliza a manutenção das equipes técnicas, conforme pode ser verificado no depoimento abaixo.

[pergunto se o dinheiro é pago imediatamente] tem coisas que tá muito atrasadas, demorava a cair o dinheiro, o fiscal não olhava, agora nesse ano com a chamada de café tá parecendo que não é nem governo, eu estou tendo um probleminha interno, mas sem atrasar o contrato (Representante Governamental F, 2014).

(...) hoje o gargalo da, das entidades é manter as equipes técnicas com continuidade em função do atraso, da dificuldade de pagamento p. ex, das entidades que prestam ATER pro INCRA, tem entidade que presta ATER pro INCRA que os técnicos ficam 4, 5 meses... a entidade fica 4, 5 meses sem receber, então ela tem que pegar dinheiro emprestado, ela muitas vezes, ela tem que pegar outros projetos pra garantir a questão da equipe técnica e a continuidade desses técnicos... (Representante Não Governamental L, 2014).

Alguns representantes entrevistados acreditam que o maior avanço da PNATER veio na forma de recurso financeiro, já que no seus depoimentos, o governo não estava dando o devido valor aos serviços de ATER. Essa observação está presente na fala seguinte:

(...) eu acho que é uma sequência, com certeza só muda os avanços, se você olha o volume de recursos aplicados, ele vem num crescente, eu não sei te dizer, teria que fazer um estudo, com a PNATER se ele deu um salto muito maior, você tem esse dado?... sim, então realmente foi uma intencionalidade do governo federal de retomar isso porque tava largado, tava fraco, tava devagar, a PNATER é de que ano? (2003) é, houve uma mudança grande, porque com essa questão de data eu me esqueço, é houve realmente uma priorização da AF, assim os recursos cresceram exponencialmente (...) (Representante Não Governamental G, 2014).

Outros opinam que a PNATER se configura em um avanço simplesmente porque foi atendida uma reivindicação histórica dos movimentos sociais, como no depoimento seguinte.

Sim, eu considero um avanço, não posso dizer que foi um retrocesso, não se configura como um retrocesso, porque partiu de uma demanda dos movimentos sociais e que precisa ir aprimorando com a sensibilidade dos gestores públicos (Representante Não Governamental H, 2014).

Além de uma reivindicação histórica, para um representante a PNATER veio normatizar uma forma de ATER que adotasse metodologias participativas em suas diretrizes e que contribuísse para uma visão construtivista, mas sem que se perca de vista o público a quem a política beneficia.

Olha, a PNATER me parece, enquanto teoria, ela é uma metodologia tá, que tem muito da MEXPAR, que é a metodologia de ATER da EMATER, a EMATER construiu 5 anos, a PNATER tem muito disso, é uma visão construtivista de assistência técnica, ela traçou um arcabouço teórico, reconheceu a ATER como um instrumento estratégico né, não eventual, estratégico, tem que fazer parte, acho que ela vai até aí... ela é igual toda política cheia de intenção, o problema são os pecadores (Representante Não Governamental J, 2014).

Porém, nem tudo são flores e o depoimento seguinte comprova que muito ainda precisa ser feito, muito ainda precisa avançar uma vez que o relatório do TCU corrobora com a opinião desse conselheiro, pois, segundo os auditores, ‘as entidades relataram dificuldades financeiras com relação à demora na assinatura dos contratos e autorização para o início das atividades, assim como para o pagamento das atividades prestadas’ (PEIXOTO, 2014, p. 11).

Muito pouco, mesmo Minas Gerais estando na história da assistência técnica e extensão rural sendo laboratório do que se refere ao programa, e essa perspectiva da extensão rural, Minas Gerais ainda é muito frágil no que se refere a assistência técnica, várias iniciativas tem sido feitas por algumas cooperativas ligadas a agricultura familiar, organizações da AMA, mas isso é ainda muito pouco em relação a proporção e a quantidade de pequenos agricultores que demandam desse programa nacional de assistência técnica, além da forma que são feitos os pagamentos das entidades, os processos dificultam e comprometem também a continuidade dessas entidades, então tem entidades em Minas hoje que tão com déficit de capital de giro de R\$ 100.000,00, então as entidades, p.ex. consegue aplicar o PRONAF ou acessa ou trabalha com outros projetos de certa forma garantem um certo capital de giro consegue manter as equipes técnicas... na teoria ela é muito bonita, mas na parte da execução ela é fragilizada, isso tudo que a gente vem discutindo foi apresentado na conferência de ATER, tanto aqui no estado de Minas quanto na última conferência nacional... (Representante Não Governamental L, 2014).

Pelos depoimentos expostos acima, nota-se que o conhecimento da PNATER pelos representantes é bastante apurado e não seria diferente, já que pela análise das atas das conferências estaduais observa-se que o estado de Minas Gerais é um dos que mais contribuem com propostas para a criação dos planos nacionais de desenvolvimento rural pelo CONDRAF, o que demonstra a força política das suas entidades governamentais e, principalmente, não governamentais, o que poderá ser observado no decorrer desse estudo. Porém, nota-se também que o grau de exigência, ou melhor, que mesmo os representantes não

estando totalmente satisfeitos com o andamento da política, não descartam de forma nenhuma a sua criação, mas criticam veementemente a sua operacionalização no estado.

Outro ponto central questionado durante as entrevistas foi a importância das entidades não governamentais e governamentais executoras de ATER para o desenvolvimento rural do campo. Nesse quesito buscou-se evidenciar algumas questões já apontadas na literatura acadêmica que comprovassem a existência de disputas por recursos financeiros entre as entidades, entraves quanto à operacionalização dos serviços de ATER por depender de outras entidades para emissão de documentos, como a Declaração de Aptidão ao Produtor Familiar (DAP)<sup>11</sup>, por exemplo, e, conflitos e tensões que poderiam ocorrer em virtude da partilha dos recursos financeiros do MDA em chamadas públicas. Com relação à disputa de recursos financeiros entre as entidades, apenas um representante foi taxativo de que existe realmente uma disputa, inclusive operando de maneira desigual entre entidades governamentais e não governamentais.

(...) tem, tem, mas acho assim nós temos um papel muito grande na inovação e a ATER pública tem uma dificuldade enorme de inovação tecnológica, de inovação de processos reais, metodologia participativa que tá na PNATER veio da onde? não veio da EMATER, veio das organizações sociais, Agroecologia veio da onde? veio do nosso campo e uma lista de coisas, de inovações importantes que hoje precisam vir incorporadas elas foram construídas a partir das organizações sociais, então, o governo reconhecer o papel das organizações e financiá-las é fundamental para a sociedade brasileira, pode achar que eu to defendendo só o meu lado... não é uma visão corporativa, mas uma visão de quem cumpre um papel para a sociedade brasileira e que o serviço público ele tem um limite, mesmo que a EMATER contratasse 10.000 técnicos que eu acredito que não consiga, ainda assim nós teríamos o papel da inovação, de fazer diferente, de criar redes sociais e eu acho que isso não vai caducar tão cedo, mas disputa por recurso tem, aí eu tenho defendido que a gente precisa criar mecanismos pra sair da disputa de recursos sabe, quando começaram as chamadas públicas a EMATER começou a entrar em todas as chamadas disputando com a gente, a gente concorreu em chamadas públicas com a UFV, eu acho uma concorrência desleal, a UFV tem quantos técnicos, professores, 80 anos de história né, concorrer com o CTA, com o CAA, organizações da sociedade civil, por mais que já tenham uma bagagem eles são frágeis diante a UFV, diante da EMATER, tá lá um dos quesitos que pontua a multidisciplinaridade, a interdisciplinaridade dos currículos (dos técnicos), como é que a gente vai concorrer com a UFV, com a própria EMATER?

---

<sup>11</sup>Segundo informação do MDA, a DAP é o documento que identifica os agricultores familiares perante as instituições de crédito rural para acesso aos recursos financeiros do PRONAF. Além de agricultores familiares podem acessar o programa mediante emissão de DAP os extrativistas, pescadores artesanais, aquicultores, silvicultores, quilombolas e indígenas. Existem três tipos de DAP: a principal, a acessória e a especial, sendo que a DAP principal está atrelada à unidade familiar, a DAP acessória pode ser acessada por jovens e mulheres vinculados à DAP principal e a DAP Especial emitida em casos restritos de cooperativas e demais associações jurídicas. No estado de Minas Gerais, a DAP pode ser emitida nos órgãos públicos de ATER, como a EMATER e também por prestadores de serviços de ATER, além do próprio MDA. Essa última informação é recente, pois durante muito tempo a emissão da DAP estava restrita aos órgãos públicos de ATER.

olha quantos técnicos eles tem, bota aquela quantidade de currículo lá né?! É desleal! (Representante Não Governamental G, 2014).

Eu acho que há competição, há competição... eu acho que essa questão do recurso, a EMATER não tem medo de concorrer com ninguém, não tem concorrente para ela, igual o menino falou lá na assembleia tudo quanto é chamada a EMATER ganha, as chamadas públicas a EMATER estava ganhando quase todas, a que ela entra ela ganha, porque ela tem técnicos, ela tem uma estrutura para isso, mas eu acho que nós não temos uma avaliação, não sei se as outras empresas estão aplicando o recurso corretamente, eu não sei, eu só sei que o que a EMATER faz ela faz bem e os outros não sei, não tenho propriedade para falar (Representante Governamental F, 2014).

E para contornar ou pelo menos minimizar essa disputa desleal por recursos financeiros, o conselheiro entrevistado aponta para um caminho cuja solução seria desmembrar o orçamento direcionado para as atividades de ATER: uma parte seria empregada através da transferência direta de recursos entre as instituições coordenadora e executora pública e a outra parte utilizada mediante contratos por chamadas públicas, atendendo as entidades executoras privadas.

Eu defendo que a EMATER receba recurso público do MDA direto, na forma de transferência de recurso, pega aqui tantos milhões do governo federal e faz contratos, convênios, o que for do governo de Minas para a EMATER, vai direto, eles não têm que concorrer com a gente, eles tem que acessar esse recurso, agora pega as chamadas e vai para outro tipo de público, as chamadas vão para as organizações sociais e até empresas que queiram prestar serviço pra inovação e para outras coisas, mas o recurso da EMATER tá assegurado pelo governo de Minas e pelo governo federal e tira esse pessoal da concorrência porque você cria um ambiente melhor para cooperação, se eu não to concorrendo por recurso público pela EMATER, eu tenho mais condições para chamá-los para ser parceiros, eles podem chamar a gente para ser parceiro, abrir a caixa do conhecimento que você não abriria se tiver concorrendo, então vamos cooperar, a gente tem que criar um ambiente de cooperação, a PNATER preconiza isso, mas se o agente público coloca a concorrência por recurso aí cria um ambiente competitivo, aí não tem cooperação... (Representante Não Governamental G, 2014).

Porém, pode-se questionar se o caminho sugerido pelo representante iria realmente contribuir para minimizar a disputa por recursos, porque por mais que as organizações da sociedade civil tenham um papel importante, mesmo assim elas ficariam vulneráveis diante o volume de recursos que teriam que disputar entre elas e com outras executoras privadas. Ademais, qual a justificativa que poderia ser dada para que uma entidade pública como a EMATER-MG, com capacidade operacional e boa capilaridade no estado, não pudesse participar de um processo licitatório de contratos por chamada pública?

Presume-se que esse caminho descrito pelo conselheiro não se configuraria como a solução para a disputa de recursos porque além de não acabar com a disputa, pelo contrário poderia acirrá-la ainda mais, poderia levar ao favorecimento das organizações da sociedade civil pelo Estado.

Quanto às dificuldades de operacionalizar a política no campo, através das chamadas públicas, em virtude da emissão de DAP, por exemplo, foi exposto por um conselheiro de que em um dado momento em que foi preciso emitir a DAP para que fosse dado prosseguimento aos trabalhos de ATER pela entidade desse representante, a DAP não foi emitida em virtude de ser a entidade do representante concorrente da entidade governamental emissora. Casos como esse comprovam a existência de conflitos por recursos financeiros, apesar de alguns representantes pontuarem que esses problemas tenham sido mais frequentes no início da política quando o MDA operava mediante contratos de serviços de ATER e não por chamadas públicas, como é feito atualmente.

Isso acontece em algumas regiões, mas o MDA tem sido bem sensível a isso e tem feito vários mecanismos para diminuir essa desigualdade, já tem sindicatos que emitem DAP, então é possível emitir no sindicato caso a EMATER não queira emitir e agora para chamadas de ATER Agroecologia ainda não foi divulgada porque não se quer divulgar, não é interessante divulgar, mas o MDA já colocou o seguinte: olha, se vocês tiverem dificuldades com emissão de DAP pode ser garantido uma autorização provisória de emissão de DAP, então CTA se a gente perceber que se em algum município não foi possível emitir DAP, a gente vai comunicar ao MDA que no município tem 300 produtores que a gente quer inserir no projeto e não tem DAP, a gente não consegue, EMATER não tá emitindo e tal, aí eles analisam o caso e vão autorizar para aquele público específico, o pessoal não tá divulgando isso, somente para os prestadores de serviço, para não criar a falsa percepção de que os prestadores estão emitindo DAP para qualquer um, tem que controlar, isso foi informado no CEDRAF um outro dia inclusive... vai poder emitir DAP em cima do seu próprio lote e não no geral, esse negócio tá diminuindo (refere-se aos entraves na emissão de DAP) porque realmente foi muito duro, teve muitas críticas, mas o MDA tá achando mecanismo para contornar essa situação (Representante Não Governamental G, 2014).

Neste ponto Caporal (2011) cita que a mudança pelo MDA de contratos de serviços para as chamadas públicas de ATER foi um retrocesso que a política teve o que não se comprova pela opinião dos entrevistados. Segundo alguns conselheiros a mudança ocorrida veio no sentido de facilitar o processo de auditamento dos serviços de ATER pelo próprio MDA e pelos órgãos governamentais de controle dos recursos públicos. Além disso, todos confirmam que foi uma forma de selecionar as entidades executoras que realmente tem capacidade para prestar serviços de ATER de forma contínua, uma vez que terão que dispor de estrutura física e recursos financeiros próprios para arcar com os custos iniciais dos

serviços. Aliás, neste quesito, fica evidente a falta de estrutura do MDA em operacionalizar a PNATER no estado de Minas Gerais, em virtude da falta de recursos humanos.

(...) teve melhoras, teve pioras, nada é unitário, nada é bloco, melhorou bastante, piorou bastante, o que que piorou? principalmente, não poder ter o recurso para começar o trabalho, no convênio a gente faz o convênio o Estado quando assina repassa a primeira parcela de 30% do valor do contrato do convênio é passado, então se eu faço um convênio de 100.000 já recebo 30.000 - 40.000 já de cara, aí eu começo a trabalhar já tendo dinheiro; no contrato de ATER não, entrou na lógica da engenharia civil, da construção de estrada, como é que o governo constrói estrada, ponte? Faz uma licitação, lança um projeto e tal, a empreiteira ganha, ela tem que construir a ponte, quando a ponte estiver pronta, aí ela mostra: terminei a ponte, aí recebe... a Lei de Ater é desse jeito, você tem ali produtos, não é o pacote inteiro, mas tem lá diagnóstico de caracterização de cada propriedade, a gente tem que ir a campo fazer cada caracterização, entregar o produto, eles avaliam tá bom ou não tá, depois a gente recebe, então a gente tem que ter caixa (capital de giro ou ativo corrente na terminologia econômica), tem que ter caixa, por outro lado acabou a história do procedimento análogo, eu preciso cumprir a lei trabalhista, previdenciária, eu não posso pegar esse dinheiro e não cumprir essas outras leis que são as leis que todo mundo tem que cumprir, mas eu não tenho que fazer licitação mais, o convênio não permitia pagar as pessoas com carteira assinada era só como prestador de serviço, agora não eu posso pegar o dinheiro e contratar a equipe como eu quiser, CLT, assinar carteira, então isso melhorou demais, eu posso pegar o dinheiro e comprar um carro, comprar um computador porque antes não podia, no convênio não podia comprar equipamento, agora eu posso, então melhorou demais só que passou uma peneira, só ficou as entidades com mais capacidade de execução ou com mais caixa, com mais... de maior porte [descreva como se dá a fiscalização do MDA na entidade executora, como é feito, por amostragem?] é, por amostragem, isso tem sido muito sério, a gente tem visto muita seriedade assim, não tenho visto gambiarra, eu falo não como CTA, mas como CEDRAF porque como a gente tá no conselho a gente tem a obrigação de controlar o bom uso do recurso público, eu acho que tá de bom tamanho [com convênio tinha isso?] tinha, com o convênio tinha fiscalização em locus por amostragem também, eles não fiscalizam 100% não, no universo dos convênios, a gente tem vários convênios e não foram fiscalizados todos porque sorteiam qual convênio será fiscalizado, chega a fiscal do MDA, pede aqueles documentos de fulano, beltrano e sicrano e a gente tem que levar lá, chegando lá conversa individualmente com cada um sem a gente estar perto, então acho que é sério o sistema deles...(Representante Não Governamental G, 2014).

Contudo, quando se pensa que o novo sistema de chamadas públicas do MDA para os serviços de ATER, acaba priorizando determinadas entidades, principalmente as do governo, e desfavorecendo as outras entidades, logo se constata de onde vem a força e o grau de organização das entidades não governamentais que ainda são bastante frágeis diante da força de uma EMATER-MG, por exemplo: a formação de redes temáticas e articulações de redes sociais.

(...) tem várias ONGs até parecidas com o CTA, com princípios muito próximos, mas tem outros movimentos, tem Escola Família Agrícola, tem Sindicato, tem federação, a própria FETAEMG participa eventualmente da AMA, a FETRAF participa, Você pega na AMA, essa peneira passou, na época dos convênios quase todas as organizações da AMA acessaram o convênio, quando foi pra chamada pública só o CTA, o CAA, o CAT e a Rede, só quatro, só 4 conseguiram, são exatamente as organizações que tem, são mais consolidadas, a gente consegue p. ex., esse contrato de ATER Agroecologia (...) (Representante Não Governamental G, 2014).

(...) tem alguns outros princípios da cooperação, do associativismo, toda essa discussão hoje da educação do campo, a AMEFA hoje participa da AMA, tem algumas ações com a ASA, é isso, a gente tem isso no escopo do nosso projeto (Representante Não Governamental H, 2014).

Ao mesmo tempo, torna-se notório pelo depoimento dos conselheiros entrevistados que a força da única entidade governamental pública executora de ATER vem ao longo tempo sofrendo um processo contínuo de sucateamento, o que justificaria a priorização dessas entidades pela Lei de ATER nos editais das chamadas públicas, visando justamente a sua manutenção e permanência no campo. O que se observa que assim como o MDA, a EMATER-MG sofre de problemas estruturais de falta de recursos humanos.

(...) então por ser um processo educativo, é um processo de médio a longo prazo, porque você chegar lá emprestar dinheiro e voltar para casa não precisa de extensão rural, deixa que o banco faz isso com eficiência, tem instrumento para isso, mas como todo processo educativo ele é moroso, ele é enjoado, ele é multidisciplinar e tudo, é preciso na minha visão repensar a extensão rural brasileira, ela tem dois caminhos, só falei isso com o presidente da ASBRAER: ou ela acaba ou ela se torna indispensável ou ela acaba ou ela se torna indispensável, a pública, porque o governo não pode abrir mão de tudo(...) no momento é pessoal, não tem concurso, tem município que é atendido esporadicamente, tem demanda para abrir escritório, tem também uma vertente que já está sendo já estudada de qualificar cada vez mais o extensionista porque senão ele é absorvido pelo meio, veja bem a minha experiência como extensionista diz que o extensionista não qualificado ele foge do produtor como o diabo foge da cruz (Representante Governamental C, 2014).

(...) existe um problema maior, que é um problema estrutural, não é só da PNATER, mas um problema estrutural da ATER pública de Minas Gerais, o que que a gente tem hoje de ATER pública em Minas Gerais? tem a EMATER né, qual o estado da EMATER? tá numa crise profunda né, ela tá respirando por aparelhos numa analogia assim com a Medicina (...) eu rodei a região lá em 2004 fiz uma consultoria para o MDA e rodei a região lá do território do Médio Rio Doce, entrevistei dezenas de pessoas da EMATER, dos 17 municípios da região lá do território, 15 tinham escritório da EMATER, hoje só 5 tem escritório da EMATER, inclusive Governador Valadares fechou seu escritório, que é um município pólo, um município grande, um município que tem mais de 10 distritos, tem dezenas de assentamentos, tem centenas de agricultores familiares, fechou, só um exemplo assim né, e tantos outros fechados, tantos outros (...) Então como é que você vai cumprir PNATER numa condição estrutural dessa, a PNATER

fala em universalizar o serviço, então nós regredimos, Minas Gerais regrediu do momento que foi definida a PNATER nós regredimos porque eu tenho certeza que atende menos que atende na minha época, aí como é que você vai falar em metodologia participativa e tal, se não consegue fazer nem o feijão com arroz, é claro que numa condição dessa o ideal é pensar realmente uma metodologia participativa para otimizar o tempo, se o técnico for em uma propriedade e se ele fizer uma reunião, um intercâmbio ele vai atingir ali 20 famílias, no tempo que atingiria 1 ou 2 famílias né, então os princípios são plenamente válidos e faz sentido o que a PNATER preconiza, mas a gente tá com o serviço público completamente destruído (Representante Não Governamental G, 2014).

Com relação à Lei de ATER citada acima, questionou-se aos conselheiros sobre a mudança na PNATER até a promulgação da Lei Nº 12.188/2010. A maior parte dos entrevistados que responderam não viram nenhuma mudança e os que observaram alguma mudança, a opinião ficou dividida. Por um lado, um conselheiro relata que foi um retrocesso, pelo menos em parte. Por outro lado, o depoimento de um representante foi emblemático pelos detalhes que envolveram a discussão da Lei no âmbito legislativo federal.

Em parte sim (retrocesso), é bom revisar os documentos da conferência que elas retratam bem isso.[Questionado sobre a opinião com relação as entidades de ATER, governamentais e não governamentais]O problema não é a entidade, o problema é o método e a formação dos profissionais que vão atender, a formação do profissional tanto de agrárias que vai entrar nessas entidades ela é muito frágil, isso foi discutido na conferência, o estudante de Agronomia que só tem um semestre pra discutir Extensão Rural e um semestre pra discutir Sociologia, como que ele vai propor algo de diferente, como que ele vai propor metodologias participativas, como que ele vai estimular a organização popular, como que ele vai estimular o associativismo cooperativista, sendo que ele não tem isso na sua formação profissional, então não é simplesmente a EMATER em si, não vamos acabar, não é acabar com a EMATER que vai resolver o problema... muito menos substituir a EMATER por organizações não governamentais... no processo entre eles da formação do estudante de Ciências Agrárias né, então eu acho que o livro do Paulo Freire, Extensão ou Comunicação, é mais do que pertinente, é atual pra gente tá discutindo, desde 1968 pra cá esse livro continua mais atual do que nunca... (Representante Não Governamental L, 2014).

(...) teve uma mudança muito grande que foi a Lei de Ater, foi mais ou menos ali, 2010 não foi? Só que a Lei de Ater vinha sendo gestada antes (...) debatendo com os deputados o projeto de lei de Ater, a nossa percepção foi que se entrasse a palavra agroecologia aumentaria a resistência e que a gente poderia fazer tudo que a gente faz e muito mais tirando a palavra agroecologia da Lei, ia diminuir a resistência ao conjunto da lei, vamos dar esse passo pra trás e dois três pra frente, a gente quebrou a resistência aprovou a lei e a lei hoje permite que a gente tenha Chamadas (Chamadas Públicas) até de agroecologia, o fato de lá não estar escrito e essa foi uma leitura estratégica que a gente teve, isso não ia nos impedir, mas para os ruralistas, isso era um sacrilégio de falar em agroecologia (Representante Não Governamental G, 2014).

Por último, foram dirigidas duas perguntas aos entrevistados questionando a real necessidade de serviços de ATER para o público ao qual eles representam e se há espaço no meio rural brasileiro para a convivência de entidades governamentais e não governamentais executoras de ATER. As respostas confirmam a relevância da ATER para os agricultores e demais grupos do campo, mostrando que o que foi divulgado pelo relatório FAO/INCRA em 2000 ainda é uma realidade para aqueles que necessitam de serviços de ATER para se manterem e dinamizarem a sua produção agropecuária. Ao mesmo tempo confirma que independente da origem dos serviços de ATER, seja pelo Estado, seja pela sociedade civil, a sua viabilidade é o fator que mais importa.

Sentem necessidade (os produtores, no caso), esse pessoal tá completamente desassistido, então o pessoal produz, faz investimento assim a partir do conhecimento tradicional, a partir da experiência entre eles, coisas assim sem fundamento técnico, não é sobrepor o conhecimento tradicional que a gente valoriza muito, mas a maioria das famílias que a gente trabalha não tem assistência técnica nenhuma, de ninguém e elas relatam bastante dificuldade, relatam perdas, baixa produtividade, às vezes problemas simples, p. ex., vaca perdendo cria por falta de cuidados básicos que tá faltando, produtividade leiteira baixa, assim coisas simples, às vezes coisas complexas, mas a gente vê que a assistência técnica realmente faz muita diferença, o pessoal quer, pede assistência técnica sim e hoje em dia a gente começa a entrar em áreas bem mais complexas, como processamento dos produtos, agroindustrialização, que aí tem muitos agricultores que já tem esse desejo e hoje tá ficando mais comum mais rotineiro e isso aí complexifica ainda mais. [Com relação ao acesso aos recursos financeiros do MDA, tanto por entidades privadas quanto do governo, você pensa que isso foi bom para o produtor, já que ele passou a ter um leque muito maior de serviços de ATER por entidades com metodologias e diretrizes diferenciadas?] Eu acho que foi extremamente necessário, a gente tem uma conta que para universalizar o serviço de ATER em Minas se fosse fazer pela EMATER ela teria que contratar em torno de 10.000 técnicos, se você faz isso através de uma rede, de um conjunto de organizações, grupos e a própria EMATER no meio disso, você teria uma chance bem maior de universalizar o serviço, a gente não acha que o nosso papel ele é essencialmente cumprir o lugar do Estado, eu não tiro o lugar do Estado, nunca defendi fechar a EMATER, fechar escritório da EMATER, mesmo com críticas mesmo percebendo que tem horas que o pessoal da EMATER pisa na bola, atuam assim no sentido de desfazer o conhecimento tradicional sabe, mas eu acho que tem que mudar o cara, tem que mudar a abordagem, mas o serviço público é fundamental, a ATER pública (Representante Não Governamental G, 2014).

Acho importante, se o governo cria esses organismos para prestar esses serviços e cobra a sua efetivação... porque a AMEFA, não estamos aqui para substituir o Estado naquilo que é tem que fazer, nosso papel é mostrar para o Estado que é possível fazer algo diferente, inclusive gastando menos, a gente luta para o Estado dê conta de colocar uma política efetiva não só de ATER, mas de educação, saúde, etc, agora instrumentalizar as organizações para poder fazer e buscar esse know-how é fundamental, acho que a gente

tem que abolir essa coisa da competição, a sociedade civil não vai competir com o Estado e vice versa (Representante Não Governamental H, 2014).

Diante desse panorama exposto pelos conselheiros do CEDRAF-MG, buscou-se entender os motivos que poderiam levar a esses depoimentos tão díspares e contundentes. Acima de tudo nota-se que estão ocorrendo problemas na implementação da política, principalmente aqueles relacionados à falta de recursos humanos nas entidades coordenadora e executora pública do estado de Minas Gerais.

Uma das causas poderia estar relacionada com a complexidade do processo quando se envolve diferentes níveis governamentais e diferentes setores de atividade, como descreveu Rua (2009). O envolvimento de MDA, SEAPA, CEF, EMATER-MG, AMEFA, AMA, ASA, enfim, diferentes órgãos da esfera governamental, entidades financeiras, ONGs, associações, sem contar empresas privadas que tenham interesse e infraestrutura para tal, também podem executar via chamadas públicas serviços de ATER.

Então o que se depreende de tudo isso é que a política foi construída em seus princípios e diretrizes em bases de grande complexidade para controlar todo o processo de execução. O fato de a PNATER ter sido construída de forma participativa, ouvindo as diferentes lideranças do campo e representantes do governo, ao mesmo tempo em que justifica sua importância para o atendimento das demandas dos segmentos rurais, a torna frágil diante a complexidade para o seu gerenciamento, uma vez que a deixa exposta ao ataque das críticas e cobranças de um número muito maior de atores sociais envolvidos no processo de gestão. Ademais, não busca atacar o problema estrutural que a torna fragilizada, que é de execução e gerenciamento pelo órgão coordenador, pelo menos é o que demonstram os depoimentos colhidos pelos conselheiros do CEDRAF-MG.

Portanto, dito de uma maneira bem simplista, a criação da política de certa forma foi uma faca de dois gumes, já que ao mesmo tempo em que busca atender uma reivindicação dos agricultores por ATER a torna vulnerável diante a fragilidade do órgão coordenador. Ou seja, para que uma política funcione é necessário que o seu órgão propositor tenha condições estruturais de levá-la adiante, que lhe dê suporte, não só financeiro, mas também operacional. Uma questão que se impõe é: a política foi implantada apenas visando legitimá-la aos anseios dos segmentos rurais, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de levá-la adiante? A julgar pelos depoimentos dos conselheiros entrevistados e pela análise dos documentos (atas de conferências, de reuniões, relatórios) que confirmam a real necessidade dos serviços de ATER pelos agricultores e demais grupos do campo, espera-se uma resposta negativa para o

questionamento lançado. Contudo, observa-se também que os anseios por ATER, neste caso da política, andam de braços dados com a vigilância desses segmentos rurais.

A ideia que se tem frequentemente e, um tanto errônea muitas vezes, é que ao referir-se a instituições e políticas públicas o quesito recurso financeiro é o elemento desagregador, manancial de discórdias e conflitos, causa da ineficiência e inoperância que prejudica o processo de implantação e implementação de instituições e seus atos legais. No entanto, neste caso específico da PNATER e dos depoimentos colhidos, o recurso é uma causa marginal a todas as críticas descritas. Pode inevitavelmente, como foi salientado, esbarrar na questão financeira quando se trata de dividir o montante dos recursos entre as entidades governamentais e não governamentais mediante as chamadas públicas de ATER, mas de forma alguma é causa central para os problemas descritos pelos conselheiros entrevistados na PNATER em Minas Gerais. Aliás, esse é um dos pontos que o próprio MDA faz coro ao contrário, tecendo elogios ao governo federal em virtude do aumento exponencial dos recursos financeiros para atendimento às tarefas de ATER. Portanto, falta de recursos não condiz com esse caso específico, por outro lado falta de pessoas, de recurso humano, é a tônica dos depoimentos expostos.

Pensa-se também que uma mudança na estrutura institucional poderia ser o motivo para que a política fosse objeto das críticas apontadas acima, uma vez que

a mudança na estrutura - transferências de serviços e atribuições de uma agência para outra, instituição de novas regras sobre a gestão de determinadas atividades, etc, tudo isto muda o balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar as próprias políticas: a mudança nas regras do jogo, afinal, pode mudar o próprio resultado do jogo (RUA, 2009, p. 16).

Porém, as mudanças ocorridas no período de 2003 a 2014 restringiram-se a troca de ministros, diretores ou secretários da gestão governamental do presidente Luís Inácio Lula da Silva para a gestão do governo Dilma Vana Roussef, sem contar a criação da Lei de ATER em 2010, motivo de intenso debate no congresso e descrito detalhadamente por Fidelis et al. (2010). Por isso, não se pode concluir que essas mudanças ocorridas afetaram a política nos pontos apontados pelos entrevistados, uma vez que a mudança de autoridades tem um efeito aparentemente menor quando comparado com uma mudança de linha de governo, seja esta de cunho econômico, político ou ideológico, exercendo um efeito maior e fundamentado na escolha de determinada pessoa para o cargo. As mudanças de um governo presidencial para outro, mesmo que tenham atingido a política em determinados pontos, fogem do escopo desse trabalho, já que não foi objeto de investigação perante os conselheiros entrevistados.

Portanto, de tudo que foi exposto até agora, conclui-se que as mudanças que ocorreram na PNATER de 2003 até 2010 com a criação da Lei de ATER e de lá para cá, em vários pontos a política patina diante um cenário de incertezas e ainda de pouco conhecimento e envolvimento das entidades representativas dos agricultores familiares e demais grupos do campo. O que se destaca nesse cenário é a falta de estrutura de entidades primordiais para operacionalização da política tanto no âmbito coordenador quanto no plano executor. Dirimir essa falha é um desafio que se torna premente diante da fragilidade evidente da PNATER, pelo menos sob a óptica dos representantes das entidades governamentais e não governamentais do CEDRAF-MG.

A carência de estudos, principalmente aqueles que possam explorar um trabalho mais efetivo junto às entidades executoras de ATER, buscando verificar se as chamadas públicas de ATER estão realmente surtindo os efeitos esperados no campo, também deve ser sanada, visando a melhoria contínua da política e a revisão dos entraves e gargalos que forem surgindo. O relatório do TCU realizado em 2012 apesar do caráter inédito e, pode-se afirmar talvez ainda prematuro, corroboram com as dificuldades encontradas e relatadas por alguns representantes entrevistados do CEDRAF-MG, mas de forma alguma pode servir como um modelo de avaliação porque nota-se incongruências, principalmente no que se refere à parte metodológica empregada pelo TCU. Por isso, é importante que os estudos sejam realizados de forma criteriosa, envolvendo grande parte dos estados brasileiros, tenha um índice bom de participação e que adote todos os AF como beneficiários, participantes ou não de outros programas de governo.

Por fim, é preocupante evidenciar-se a fragilidade estrutural do MDA quando se discute justamente o papel da ANATER como agência responsável em articular aquele órgão com outros órgãos governamentais de pesquisa e fomento agrícola, como EMBRAPA e MAPA. Nesse ponto pode-se indagar se a criação da ANATER descrita no tópico seguinte virá para minimizar a deficiência estrutural do MDA ou para acelerar o processo de dissolução interna do órgão.

### **1.6 A ANATER e seus possíveis desdobramentos políticos para o desenvolvimento rural**

A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) foi implementada pela Lei 12.897, de 2013, sob regime de urgência e, durante o período de discussão do projeto de lei gerou muito debate, uma vez que buscou-se uma tentativa de articulação entre entidades do governo e da sociedade civil com objetivos e diretrizes nem tanto comuns e não menos díspares. Para Peixoto (2014, p. 5) o envio do projeto de lei do

governo ao Congresso Nacional foi reflexo das “disputas envolvendo o MDA, o MAPA, a EMBRAPA e instituições representantes de produtores e trabalhadores rurais, das entidades estaduais de ATER, dos extensionistas rurais, entre outras”.

O Projeto de Lei 5740/2013 que contemplou a ANATER apresenta o Brasil como um dos grandes produtores mundiais de alimentos, e com perspectivas concretas de elevar sua produção em níveis superiores aos atuais utilizando da tecnologia para o conjunto dos estabelecimentos agropecuários. Dadas às condições atuais, é possível conceber saltos produtivos num horizonte de curto e médio prazo uma vez que a agricultura brasileira está distante da fronteira tecnológica produtiva. Um dos pilares que deverá sustentar esse salto está vinculado ao aumento e disseminação do conhecimento técnico para os produtores rurais, o que ocorrerá, mediante a estruturação de serviços de ATER capazes de proporcionar tecnologia de produção, armazenamento, processamento e gestão dos negócios rurais disponíveis, bem como apresentar demandas para novas pesquisas aplicadas às necessidades objetivas do conjunto da agricultura brasileira.

O sistema de pesquisa agropecuária brasileira, coordenado pela EMBRAPA, conta com uma rede de 47 centros de pesquisa e 16 entidades estaduais; fora dessa rede existe a iniciativa privada e em menor escala as universidades; o conhecimento das tecnologias desenvolvidas por esse sistema chega a menos de 25% do conjunto da agricultura, especialmente pela ausência de uma entidade de coordenação, extinta pela União em 1992. Neste ponto pode-se contrapor essa informação descrita no PL 5740/2013 com a fala de um representante de entidade não governamental do CEDRAF-MG que destaca justamente o contrário, ou seja, o papel de destaque das universidades em pesquisa agropecuária, sugerindo inclusive que grande parte da divulgação e importância na área fica restrita ao papel desempenhado pela EMBRAPA.

[comento a fala do entrevistado na plenária do conselho e na ALMG sobre a força das universidades em PDI e questiono por que da ausência dessas instituições na composição da ANATER] é o mito que se criou que a EMBRAPA que faz pesquisa com agricultura no Brasil, outro dia teve um estudo, eu não tenho mais os dados não, um cara levantou a quantidade de publicação de pesquisas agropecuárias, em torno de 70% das pesquisas é nas universidades e 30% da EMBRAPA, então não é nem 50%, é menos, a EMBRAPA pesquisa muito menos, mas leva a fama... as universidades fazem muito mais pesquisas (Representante Não Governamental G, 2014).

De acordo com o PL 5740/2013, o esforço do governo federal a partir de 2003 permitiu iniciar a estruturação de um sistema de ATER, com a locação de recursos fazendo crescer o orçamento em mais de 8.000%, um Programa no PPA 2007-2011, a aprovação de

uma Lei (12.188/2010) e a realização de uma conferência nacional, além de alocação de orçamentos específicos nos ministérios da Pesca, Agricultura, Integração e Meio Ambiente. O esforço, apesar dos avanços na qualificação e ampliação do acesso às políticas públicas, não tem sido suficiente para utilizar todo o potencial existente na agricultura nacional.

Assim, a instituição de uma agência nacional para integrar a ATER e a pesquisa, aumentar o número de agricultores que acessam tecnologias, credenciar, acreditar entidades que executarão o serviço e formar técnicos para que as tecnologias existentes cheguem ao campo, vai permitir o aumento da produtividade e renda do conjunto dos agricultores.

Para Alves & Souza (2014), a ANATER não será simplesmente uma agência de desenvolvimento rural e sim uma agência fomentadora de tecnologia, responsável por difundir a tecnologia agropecuária aos excluídos da modernização. Segundo os autores a difusão de tecnologia no Brasil só atendeu 11,4% dos estabelecimentos rurais, deixando à margem a maior parte, ou seja, 88,6%, o que justifica a criação da agência. No entanto, não são detalhadas as causas inerentes de tamanha exclusão no processo de modernização da agricultura, nem tampouco são dadas garantias que a ANATER por si só será capaz de reverter esse quadro, quando mesmo pode-se pensar que a sua criação pode causar o efeito contrário, ou seja, agravar a situação ainda mais. Outro ponto apontado pelos autores é que não se deve confundir difusão de tecnologia com extensão rural e que ao se pensar assim, fatalmente a ANATER fracassará nos seus objetivos. Para eles, é necessário tornar as condições do entorno do estabelecimento favoráveis à adoção da tecnologia, para isso justifica-se o trabalho de extensão rural para só depois adotar a tecnologia apropriada para a produção crescer. Aqui se pode presumir que extensão rural e difusão de tecnologia são ferramentas que andam lado a lado e, a história da extensão rural no Brasil demonstra claramente, tratá-las de forma separada ou estanque só tornaria o processo mais laborioso, pois poderia ser questionado a quem caberia difundir a tecnologia, não seria o extensionista rural o profissional mais adequado, já que conhece a realidade local? Portanto, difundir tecnologia com certeza não é extensão rural simplesmente, mas inevitavelmente passa pela extensão rural, através de suas entidades prestadoras, seus extensionistas rurais, enfim, pelas suas diretrizes e orientações e, já que a agência será coordenada pela instituição responsável pela extensão rural no Brasil, inevitável não se dar essa articulação entre tecnologia e extensão rural. O problema não é confundir uma com a outra, o erro está em tornar uma dependente da outra, aí sim seria um 'erro de diagnóstico lamentável', quando ambas devem ser pensadas de forma articulada, respeitando os saberes e tradições locais, dialogando com as comunidades rurais e que não se restrinja somente ao aspecto produtivo. Quanto a esse último

item, contudo, os autores trazem uma contribuição importante ao proporem classes de produtores rurais que poderiam ser atendidos pela ANATER, em função do orçamento da agência que é um fator limitante importante, já que será necessário fazer escolhas do público a ser beneficiado.

A ANATER tem como objetivo promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais e para a melhoria das condições de renda e de desenvolvimento sustentável no meio rural. Dentre os seus objetivos e princípios, muitos já são conhecidos e pertencem à alçada do MDA, como credenciamento e contratação de entidades prestadoras de serviços de ATER e promoção da qualificação de profissionais de ATER, mas outros são desconhecidos, uma vez que buscam a integração entre o sistema de pesquisa agropecuária e o sistema de ATER, assim como o incentivo à utilização de tecnologias sociais e o conhecimento tradicional dos produtores.

Para isso, a agência será comandada por uma Diretoria Executiva, um Conselho de Administração e um Conselho Fiscal, além da assessoria de um Conselho Assessor Nacional e contará com diferentes fontes de receitas, incluindo dotações orçamentárias e a venda de pacotes tecnológicos de produtos e serviços (PEIXOTO, 2014).

A despeito dos esforços empreendidos pelo governo para promover políticas públicas direcionadas para o meio rural e avançar em pontos cruciais como geração de renda, aumento de produtividade e transferência de tecnologias a grupos ou comunidades rurais alijados destas, alguns apontamentos são necessários tendo como ponto de partida críticas ou questionamentos oriundos de entidades de classe, instituições ou organizações. Ademais, os apontamentos seguintes buscam justamente contrapor as diretrizes da ANATER com as diretrizes e orientações da PNATER.

O primeiro ponto a destacar é um direcionamento exacerbado no aumento da produção agropecuária, conseqüentemente com foco nas atividades agrícolas e nula ou quase pouca atenção às atividades não agrícolas, visando o abastecimento dos mercados interno e externo. A justificativa é sempre a mesma: uma oferta cada vez maior de alimentos para suprir uma demanda crescente da população brasileira e mundial. Mais uma vez o setor agropecuário é responsabilizado pelo impacto na meta inflacionária, seja em decorrência da produção sazonal de alguns gêneros alimentícios, seja pelas condições climáticas sobre a produção agrícola. Para isso a geração, transferência, oferta e utilização de tecnologias, sem detalhar o tipo e a natureza destas, são imprescindíveis. Como forma de justificar o emprego da tecnologia é feita uma comparação entre a área plantada e o aumento da produção de grãos nas safras

1990/1991 e 2011/2012 cuja alta produtividade é consequência do uso da tecnologia em uma área plantada que aumentou apenas 36%. Todavia, os efeitos negativos de tal crescimento, principalmente os relativos ao meio ambiente com o uso de defensivos agrícolas, não são relacionados ou questionados.

O segundo é a justificativa de que apenas 20% dos estabelecimentos familiares e ainda mais de 1,3 milhão de estabelecimentos agrícolas não obtêm receita com a atividade agrícola à custa de ausência de tecnologias. Neste ponto, o foco se volta para as atividades agrícolas, desconsiderando ou minimizando o potencial econômico que pode ser adquirido de atividades não agrícolas, tais como artesanato, turismo, etc.

O terceiro ponto é que de acordo com o governo federal apenas 25% do conjunto da agricultura recebe o conhecimento e a tecnologia oriundos das pesquisas agropecuárias coordenadas pela EMBRAPA, e com a extinção da EMBRATER em 1992, a ausência de um sistema que consiga articular pesquisa e ATER justifica a criação da agência. Neste ponto, questiona-se se o governo desconhece ou desconsidera a existência do sistema descentralizado de ATER coordenado pelo DATER/MDA e instituído pela PNATER.

Por fim, o governo menciona a Lei de ATER como um esforço para alocar recursos, qualificar e ampliar o acesso do meio rural às políticas públicas, mas esforço este bem aquém do potencial almejado para a agricultura nacional. Aqui cabe ressaltar como mensurar este potencial existente na agricultura, utilizando-se de qual parâmetro de agricultura, a patronal calcada no agronegócio ou a familiar baseada numa produção agrícola ético-social?

Em suma, o objetivo aqui é lançar alguns questionamentos que parecem sinalizar para as mesmas justificativas passadas de uma concepção de agricultura voltada essencialmente para o aumento da produção agrícola e difusão de tecnologias no meio rural, desconsiderando o conhecimento local e a geração de renda oriunda de outras atividades não agrícolas. Em um primeiro momento fica a impressão de se tratar de mais um órgão coordenador que tem como objetivo congrega diferentes instituições governamentais (MAPA e MDA) até então dispersas em suas diretrizes com o fim de justificar as políticas de ATER no meio rural. Mas, como priorizar o econômico em detrimento ao social e vice-versa? Como articular órgãos públicos e entidades privadas com visões e ideologias contrastantes? Enfim, como desconsiderar toda uma “legitimidade político-social” construída desde 2003 com a formulação da PNATER? São questões importantes de serem tecidas antes mesmo de qualquer política pública ser instituída.

No entanto, o projeto de lei sobre a agência foi aprovado pelo Congresso Nacional antes mesmo que fosse definido o resultado das eleições presidenciais de 2014 e a ANATER

ainda depende de decreto presidencial para operar de fato (PEIXOTO, 2014). Entre os conselheiros do CEDRAF-MG entrevistados, observou-se que a criação da agência divide opiniões: uma parcela dos representantes consultados, constituída em sua totalidade por conselheiros das entidades governamentais, ainda desconhece o(s) motivo(s) para a sua criação ou possuem um conhecimento ainda incipiente que não os autorizam a emitir qualquer julgamento:

Tenho conhecimento da ANATER e segundo minha visão ainda está na fase de estruturação (Representante Governamental A, 2014).

(...) eu não tive oportunidade de discutir especificamente esse tema para entendê-lo do ponto de vista de trazer para você uma contribuição significativa do entendimento desse processo (...) (Representante Governamental B, 2014).

Um representante entrevistado acredita que a agência veio para regular, assim como nos moldes de uma agência reguladora como, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Eu sinceramente acredito que ela vem para, ela é uma reguladora, então ela vem pra regular alguma coisa, como ela ainda não está em atuação, a gente espera que ela venha para trazer algum benefício para a extensão rural, para os agricultores e para nós funcionários que fazemos parte como estrutura, eu acredito no avanço... (Representante Governamental F, 2014).

Quanto a ANATER, ela soma junto com o PRONAF é uma agência reguladora que emite... (Representante Não Governamental I, 2014).

o negócio é violento, é uma visão de agência, como vai ter muitos atores, uma espécie de uma agência reguladora, menos incisiva do que a ANATEL, isso se funcionar, regular né, não é tão incisivo nesse sentido, mas me parece com o objetivo de coordenar, nós temos aqui um instrumento a ANATER... (Representante Não Governamental J, 2014).

Segundo Peixoto (2014) a ANATER não se configura como uma agência reguladora, tendo um status de um serviço social autônomo como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, nos mesmos moldes das entidades do Sistema S.

Porém, uma parcela significativa - representada pelos conselheiros, tanto de entidades do governo quanto da sociedade civil - emitiu algumas opiniões importantes visando enriquecer o debate sobre a criação da agência, porque eles demonstram um clima de apreensão e cautela até que a ANATER possa efetivamente orientar suas diretrizes e ações na prática.

Independente do clima de apreensão e cautela, as opiniões se dividem e um representante entrevistado mostra-se bastante receoso com relação à EMBRAPA na composição da ANATER.

A ANATER ainda não consigo ter uma opinião conclusiva, a gente não tem uma conclusão clara do que vai ser a gente tem um desenho, um esboço, algumas coisas positivas e tem algumas coisas negativas, o que que tem de ruim ali? Explicitamente ruim? O papel da EMBRAPA, a força que a EMBRAPA tem dentro da ANATER, a EMBRAPA por concepção não faz Extensão Rural, EMBRAPA faz pesquisa, por que a EMBRAPA tá lá com tanta força na ANATER? Inclusive na lei fala na diretoria tem a EMBRAPA, por quê? O que é isso? Não faz sentido [questiono que faz parte da EMBRAPA um núcleo de Agroecologia] tem, mas é pesquisa, nós estamos falando de uma agência nacional de assistência técnica, por quê? Eles poderiam estar no conselho, eles poderiam estar num espaço de apoio? Sim, com certeza, eles têm o que apoiar, mas o estranhamento é a força que a EMBRAPA tem, sendo que a EMBRAPA hoje, mesmo tendo um núcleo de agroecologia, tem tá, mas e de transgênico, de agrotóxico, de agricultura convencional, é 99% de convencional e 1% de agroecologia, é 95% de agronegócio para 5% de AF, então é desproporcional, eles não tem esse instrumental, eles não tem esse conhecimento, isso é um erro da ANATER, isso tá esquisito, a minha percepção é que aí tem um dedo forte da CNA (Confederação Nacional da Agricultura), dos ruralistas pra que a ANATER esteja a serviço também de uma parcela que não é agricultura familiar, pra envolver um outro público que não é agricultura familiar, esse é o lado estranho, obscuro; o lado bom é o lado da autonomia na gestão de recursos pois até onde eu consegui entender o governo federal vai repassar os recursos para ANATER e depois disso ela vai ter muita autonomia pra executar esses recursos e não estaria sujeita a contingenciamento... (Representante Não Governamental G, 2014).

Outro representante, apesar da pouca discussão que o PL teve no Congresso, acredita que a agência será um avanço desde que a articulação entre ATER e pesquisa, como referido no início desse tópico, seja tratada de forma equânime entre os dois pólos da agricultura: agronegócio e AF.

(...) aprovaram do jeito que quiseram lá no Congresso, que não é bom, no Congresso eu prefiro quando tem embate porque esclarece melhor, essas unanimidades do Congresso sempre me preocupam, porque eu sempre pergunto quem que tá perdendo, alguém tá perdendo ou deixando de ganhar... a coisa é muito concreta, p. ex., o governo para assumir... (Representante Não Governamental J, 2014).

a gente fez pouca discussão sobre isso, eu posso te dar uma resposta não muito aprofundada, a gente volta na história pra gente entender que já existiu o sistema nacional de ATER, que foi a EMBRATER, que foi uma coisa que não funcionou, tanto é que ela foi extinta, sucateada e depois extinta, pensar hoje a lógica da ANATER, da lógica das separações, do pouco debate que a gente, ela talvez ela possa, dependendo da forma como será conduzida, levando em consideração que a ANATER pode ser um organismo que congregasse os órgãos públicos de ATER de caráter nacional, desde que da mesma forma, com o mesmo tratamento em termos de financiamento e tal, a política de ATER garantir a luta dos movimentos sociais, essa mesma condição de equidade de apoio para as duas executarem, olhando por esse lado pode ser um avanço se isso vier a acontecer, quando parte para o campo da pesquisa, a pesquisa e a roupa de banho tem semelhanças, ela mostra tudo e esconde o essencial, a lei às

vezes ela traz, a ANATER ela amplia o leque de possibilidades, quem vai restringir vai ser daqui pra frente, eu não sei como isso vai se dar nos estados, como está normatizada, enfim são várias perguntas... tudo indica que existe uma correlação de força desigual, a tendência que, se não tiver nesse bojo um gestor que tenha uma visão desses dois projetos importantes (refere-se aos projetos para a agricultura familiar e para o agronegócio) para o campo pode prejudicar um em detrimento de outro (Representante Não Governamental H, 2014).

Importante destacar que um representante do CEDRAF-MG entrevistado acredita que a agência é mais uma ação política com vista a apaziguar os ânimos acirrados das instituições do governo por recurso financeiro do que uma instituição que trará benefícios de fato para o produtor rural, inclusive inicia sua fala tecendo uma comparação com uma importante agência do governo responsável pelo desenvolvimento do nordeste brasileiro.

Eu acho que a criação de agências, eu tava confundindo quando nós começamos a conversa com a antiga SUDENE, virou agência nacional, ADENE, você lembra SUDENE antigamente, virou ADENE... mudaram de SUDENE para ADENE isso é uma coisa política, é uma ação política, eu não acho que isso aí vai interferir no objetivo lá no produtor, na... mudar... eu não entendo isso, como isso funciona, você criar ou mudar de nome, criou a agência, criar agência, não significa que vai ter resultados... então criar agência não é ação, isso... você não pode avaliar a questão da criação, o nome não importa... não acho que seja função da EMBRAPA, a pesquisa não, eu acho que ela tá se metendo, todo mundo dando tiro pro alto, a função da agência é extensão rural, imagina a EMATER fazendo pesquisa, pra isso existe a EPAMIG, EMBRAPA... (Representante Não Governamental K, 2014).

Ainda que tenha sido criada com o intuito de angariar recursos para ATER, segundo um representante do CEDRAF-MG, a implementação da ANATER faz parte de uma cultura do Estado brasileiro de criar instituições sem objetivos bem definidos ou muito claros, mesmo que a priori não traga ônus ao Estado. E isso justifica o caráter apreensivo que gera em representantes de produtores rurais quando o Estado simplesmente resolve criar resoluções ou instituições a “toque de caixa”.

(...) essa ANATER é o tal negócio é igual Ébola eu não vi, mas tenho medo, sabe, eu to brincando, o negócio vai ter que funcionar pra gente ver, agora, qual que é a visão, a visão é primeiro você... é uma visão de agência, então é pensada enquanto governo federal, como eu não posso estar no campo, eu não vou ter uma estrutura desse tamanhozinho, seja um departamento ou senão daqui a pouco algum partido quer criar uma secretaria, eu lembro... que é uma cultura independente de Estado, por que no Brasil tem tão pouco empreendedor? E pior a maioria dos que tem eles querem o Estado, a demanda pelo Estado no Brasil é uma coisa que vem lá do Império, atravessou Velha República, Nova, Novíssima, Estado Novo, Ditadura e continua, continua... segunda coisa, que a criação da ANATER significa mais dinheiro pra ponta, então tá sendo criando uma agência com o mesmo patamar de financiamento [vai onerar o Estado?] não, ela foi criado, ao menos no papel enxuto, aí depende do governante... parece que o negócio

foi mais para São Francisco do que para Santo Expedito, agora mas em termos de recursos, o que o MDA, o que a SAF bota hoje não tem nenhuma previsão se vai aumentar, a criação dela em nada afeta as estruturas estaduais, então... (Representante Não Governamental J, 2014).

Por fim, pode-se registrar aqui o depoimento de um entrevistado que representa uma importante entidade da sociedade civil que se declarou veementemente contra a criação da ANATER, uma vez que o governo não abriu espaço para dialogar a agência com a entidade.

(...) e o próprio governo federal criou a ANATER com perspectiva sem dialogar com as entidades da sociedade civil que foram contra esse processo da ANATER, tanto é que o nosso movimento, a Via Campesina nem faz parte do grupo consultivo da agência... (Representante Não Governamental L, 2014).

De forma breve, pode-se elencar os questionamentos apontados pelos conselheiros entrevistados que mais chamaram atenção. Primeiro, a ideia que se tem premente é que a agência foi criada no sentido de ser uma entidade reguladora, das cinco falas descritas, três representantes chamam atenção para esse ponto. O papel das agências reguladoras brasileiras, tais como ANATEL, grosso modo, é justamente regular as ações do mercado econômico e a sociedade, tendo o Estado como árbitro nas questões que envolvem tensões e conflitos de interesse entre esses dois pólos. Assim, mesmo considerando-se o estudo de Peixoto (2014) em que destaca o papel da agência como um serviço social autônomo e não como uma agência reguladora, perguntam-se quais as empresas ou instituições que estão diretamente envolvidas no mercado econômico da agricultura brasileira? São entidades de ATER, complexos agro-industriais econômicos, empresas multi-nacionais? Quais os interesses estão envolvidos em todo o processo? A qual público, ou melhor, a que segmento rural da sociedade brasileira se pretende mediar os conflitos e tensões que porventura possam ocorrer? Essas são questões que pairam no ar e mesmo se tratando de simples conjecturas, deve-se tentar vislumbrá-las.

Um segundo aspecto que chama atenção, é o papel desempenhado pela EMBRAPA na composição da agência, mesmo que no documento esteja bem claro que caberá à empresa desenvolver pesquisas agropecuárias, como corriqueiramente tem sido a sua função no meio rural brasileiro, mas, como bem pontuou um entrevistado, qual tipo de pesquisa, ou melhor, a qual vertente de desenvolvimento rural será direcionada as pesquisas? e a qual público elas se destinam? Mais uma vez pode-se considerar essas questões como simples conjecturas em busca de comprovação e esta só virá quando a agência mostrar seus primeiros e verdadeiros motivos de ação.

## **CAPÍTULO II**

### **Um resgate da participação no Brasil – Políticas públicas e Conselhos gestores**

O estudo das políticas públicas no Brasil tem retomado uma importância muito grande nas últimas décadas, juntamente com o estudo das instituições (SOUZA, 2007).

Segundo Saravia & Ferrarezi (2007), os anos 1980 foram promissores para o fortalecimento da concepção mais ágil de governo baseada na concepção de política pública. De acordo com os autores, a dinâmica estatal se viu facilitada pelos conhecimentos advindos do campo da tecnologia, da economia e da administração. Isso tudo levou à democratização do sistema político facilitada pela tecnologia, à descentralização e à participação popular no processo operacional da dinâmica estatal.

As políticas públicas visam analisar o modo como funciona o Estado, a sua fisiologia (termo corrente na biologia) tendo como fio condutor as variáveis internas: a identificação das características das agências públicas, dos atores participantes do processo político e das inter-relações entre ambos. Juntamente com a articulação das variáveis externas (contexto sociopolítico e econômico) que influenciam todo o processo (SARAVIA & FERRAREZI, 2007). Segundo estes autores a definição de política pública se dá tanto de forma teórica quanto de forma prática. No primeiro caso, a política pública se caracteriza por um fluxo orientado de decisões públicas para manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios com fim a alterar essa realidade. As decisões seriam condicionadas tanto pelo próprio fluxo e pelas reações e alterações que elas provocam na sociedade quanto pelos valores, ideias e atitudes dos que adotam ou influem na decisão. Elas assumiriam um papel de estratégias que apontam para diversos fins, todos de alguma forma preconizados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

No segundo caso, em uma definição de ordem mais prática, a política pública se configura como um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, com intuito de manter ou alterar a realidade de um ou mais setores da sociedade, por meio de definições de objetivos e estratégias de atuação e de alocação de recursos necessários para atingir os objetivos preconizados (SARAVIA & FERRAREZI, 2007).

O importante é o destaque que é dado ao processo de política pública como algo que não possui uma racionalidade manifesta, isto é, não é um ordenamento tranquilo no qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Por isso, é de se esperar uma sensação de desordem, onde se constata a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes dificuldades do aparelho estatal para cumpri-las (SARAVIA & FERRAREZI, 2007).

Capella (2006) discute dois modelos teóricos que ajudam compreender o processo de formulação de políticas públicas governamentais. Partindo do questionamento de como as agendas governamentais são formuladas ou alteradas, a autora discorre sobre o modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon (2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993), buscando as diferenças e similitudes entre os pressupostos teóricos de ambas as teorias. De modo geral os dois modelos são influenciados por variados fatores, tais como a emergência dos problemas, a geração de soluções para os problemas levantados, a dinâmica político-institucional, a presença de atores sociais com diferentes interesses implicados e a existência ou não de mudança na agenda governamental. A forma como cada modelo trata estes diferentes fatores é que demonstra as semelhanças e diferenças de cada proposta. Por exemplo, em ambos os modelos a definição dos problemas é um fator crucial para atrair atenção dos formuladores e o contexto político exerce influência em ambos os casos, já a presença da mídia é muito mais relevante para a formação da agenda governamental no modelo de Equilíbrio Pontuado do que para o modelo de Fluxos Múltiplos.

Assim, contribuições de Souza (2007) apontam que não há uma única definição de política pública, mas um conjunto de conceitos e modelos que podem ser sintetizados da seguinte forma: ela é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; apesar de ter impactos em curto prazo, é uma política em longo prazo; ela envolve processos tanto de decisão e formulação quanto de implementação, execução e avaliação; ela permite distinguir entre o que o governo quer fazer e o que ele de fato faz, e por fim, destaca-se a importância de identificar os vários atores envolvidos e os níveis de decisão que abarcam a política, leva-se em consideração a participação tanto dos atores formais quanto dos atores informais no processo de elaboração e execução da política pública em determinada realidade social específica. Neste ponto, é necessário resgatar os temas da participação e dos canais participativos como ideal democrático, uma vez que o CEDRAF é uma arena política que se pauta nestes temas.

De acordo com Coelho (2004) os estudos contemporâneos sobre democracia estão separados em dois estágios: se a alguns anos era marcante os estudos sobre como tornar os cidadãos mais participativos à formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, mediante a abertura de formas de participação mais atuantes, recentemente a preocupação recaiu em como tornar esses espaços mais participativos e imunes à preponderância dos grupos de interesse.

A autora pontua que nos países europeus e norte-americanos os estudos relativos ao segundo caso estão em franca ascensão em virtude de um ‘déficit democrático’ ou à ‘perda de

vitalidade' da democracia, movida pela descrença do cidadão em participar uma vez que esses espaços estão sendo dominados por grupos de interesse que se pautam segundo a lógica do consumo. Já em países como o Brasil, de democracia relativamente recente, a preocupação se concentra em como tornar os cidadãos mais participativos uma vez que novos espaços de participação foram abertos, e ao mesmo tempo como tornar as instituições políticas mais permeáveis às formas de participação estimulando o relacionamento entre o governo e a sociedade civil. Outro ponto importante descrito pela autora é a percepção diferenciada e muitas vezes conflitante de como se perceber o ideal democrático, por um lado a democracia é aquela que se fundamenta na noção do Estado mínimo neoliberal, de outro é aquela cujo fundamento se baseia no maior engajamento e envolvimento dos cidadãos no processo de tomada das decisões e, há também a visão de democracia como sinônimo de transformação social com abertura de novos espaços democráticos.

Coelho (2004) ressalta que os processos de participação e deliberação contribuíram para a renovação da democracia brasileira mediante a abertura de vários canais de participação e deliberação: conselhos, orçamento participativo, conferências, audiências públicas, legislação participativa e mecanismos deliberativos em agências de regulação. Questionamentos, tais como, o que significa aprofundar a democracia na prática e as dificuldades que existem para realizar tal ato e como a participação poderá contribuir para promover o pluralismo, a tolerância e o 'bem comum', apesar de importantes escapam ao objetivo desse estudo, o que não impede que dependendo dos resultados empíricos colhidos a preocupação com estes temas não se torne relevante ou contribua para esclarecer algum ponto nebuloso da pesquisa. Portanto, o foco desse estudo é o conselho gestor responsável pela apreciação das políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento rural do estado de Minas Gerais, no que tange à uma política pública em específico, a PNATER e sua operacionalização no estado.

Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços públicos de caráter político que tem a finalidade de estreitar as relações entre a sociedade civil e o poder público para a formulação, gestão e controle das políticas públicas. São instrumentos legais que ganharam visibilidade a partir do processo de abertura política brasileira no ano de 1985, ganhando amparo legal com a Constituição Federal de 1988.

Para Alencar et al. (2013, p. 113), os conselhos gestores são “colegiados cuja finalidade é promover o diálogo entre sociedade civil e poder público para a formulação, gestão ou controle de políticas públicas”. Os autores retomam a ideia de Leonardo Avritzer, identificando esses colegiados como “instituições híbridas, que agregam Estado e sociedade”.

Contudo, para Tatagiba (2005, p. 209), o papel dos conselhos extrapola a ideia de instituições híbridas que promovem apenas o diálogo entre a sociedade civil e o governo, segundo ela, os conselhos ‘são como espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes’. Seguindo esse argumento da autora, espera-se que uma análise do CEDRAF-MG possa contribuir para uma visão participativa e construtiva do debate e discussões das políticas públicas do campo mineiro pelos seus membros conselheiros.

## **2.1 Organização e Participação – o CEDRAF-MG como arena de deliberação das políticas públicas para o campo**

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do estado de Minas Gerais foi criado no ano de 2001 com o objetivo de coordenar as ações concernentes às políticas públicas relativas ao desenvolvimento rural do estado, assim como acompanhar a execução dos programas de desenvolvimento da agricultura e da reforma agrária. Proposto mediante assinatura do Decreto Estadual nº 41.557, de 01 de março de 2001, que estabelece as diretrizes e os princípios que norteiam a sua existência, o CEDRAF tem como enfoque primordial o apoio à agricultura familiar do estado em consonância com o desenvolvimento rural sustentável. De início o decreto estabelece e confirma a preocupação com a agricultura familiar ao interligar as ações dos programas federais e estaduais para este segmento rural com as demandas oriundas dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS).

Outro princípio norteador do conselho é articular e orientar as ações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS com as entidades governamentais e não governamentais. Está descrito também em seu decreto de criação a preocupação com a gestão dos recursos financeiros aplicados em programas fundiários e de apoio à agricultura familiar mediante o acompanhamento de seu desempenho, assim como a articulação com as entidades financeiras para solucionar as dificuldades encontradas a nível municipal nos casos em que a concessão de financiamento fundiário de infraestrutura e produtivo aos agricultores familiares não saia de acordo com o esperado. Por último e o mais importante para esse estudo, compete ao CEDRAF consolidar a demanda estadual, a partir das informações dos CMDRS, subsidiando o CONDRAF na elaboração das propostas anuais de alocação de recursos para financiamento do PRONAF. Portanto, pode-se concluir que o conselho foi criado a partir da importância do PRONAF para o estado de Minas Gerais (CEDRAF-MG, 2014).

O CEDRAF-MG passou por quatro alterações no seu decreto original (Decreto nº 43.500, de 05 de agosto de 2003, Decreto 44.114, de 01 de dezembro de 2006, Decreto 44.652, de 08 de novembro de 2007), sendo todas as alterações relacionadas com a mudança na composição dos representantes do conselho. No ano de 2001 o colegiado era composto por 22 representantes entre órgãos governamentais e entidades da sociedade civil, escolhidos pelo Secretário de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de MG. No ano de 2003 o conselho passou a operar de 22 para 24 conselheiros com o acréscimo de 2 representantes de órgãos governamentais e a manutenção do mesmo número de vagas para as demais entidades civis. Em 2006, com o decreto 44.114, há o acréscimo de mais um órgão governamental – a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG), ou seja, o número de representantes do conselho de 24 passa a contar com 25 membros. Por fim, em 2007, uma nova configuração no CEDRAF com o acréscimo de um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), passando a operar com 26 conselheiros. Hoje a composição do conselho que está divulgada em seu estatuto é composta de 23 membros divididos entre representantes de órgãos do governo e da sociedade civil mineira.

Além da composição do conselho, é importante enfatizar a forma como está disposta a organização do CEDRAF: Câmaras Técnicas de Políticas Agrícolas e de Políticas Agrárias e Ambientais, o Grupo Temático de Agroecologia e Produção Orgânica, a Secretaria Executiva e o Plenário. O plenário é a arena política principal onde o processo de deliberação ocorre através de reuniões a cada quatro meses entre os representantes do conselho. A participação de autoridades e representantes de setores públicos ou privados nas reuniões do plenário e das câmaras técnicas está prevista no Decreto Estadual nº 41.557/2001, desde que a convite do presidente do conselho.

Algo que fica muito evidente na estrutura e composição do CEDRAF, assim como na finalidade pela qual este espaço público foi criado é primeiro, a sua importância para agricultura familiar como locus por excelência para discutir, analisar e contribuir com as políticas públicas que tem como principal beneficiário os agricultores familiares. Por isso, a PNATER por ser uma política pública de ATER que atende a este público, inevitavelmente teria seus princípios e diretrizes discutidos no conselho, o que nos levaria a crer que o CEDRAF seja talvez a arena política mais apropriada para responder às questões relacionadas com a operacionalização da PNATER no estado de Minas Gerais. Além disso, o CEDRAF se apresenta como um espaço plural que congrega diferentes visões e percepções de representantes, tanto de entidades governamentais quanto da sociedade civil, que podem

contribuir para uma análise da PNATER a partir da demanda e anseios do público diversificado ao qual eles representam. Dito de outra forma:

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF-MG) constitui-se numa importante instância de controle social das políticas públicas federais e estaduais de desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e reforma agrária em Minas Gerais. Este Conselho contribui para o aprofundamento da relação Estado e Sociedade, permitindo que os cidadãos se integrem à gestão administrativa, participando da formulação, planejamento e controle de programas e ações governamentais (CEDRAF-MG, 2013).

A princípio, no decorrer desse tópico faz-se necessário adiantar alguns pontos com relação à ideia de deliberação. Para isso, alguns autores são colocados em debate para se pensar os elementos que giram em torno da concepção de democracia deliberativa. Ao final, são expostos os depoimentos dos conselheiros do CEDRAF-MG entrevistados que pontuam as benesses e os fatores limitantes ao processo deliberativo no conselho estadual.

## **2.2 Participação e Deliberação pública na concepção dos conselheiros do CEDRAF-MG**

Bohman (2009) discorre que a deliberação é um conceito tão antigo que foi pensada por Aristóteles como mecanismo de virtude política e de autorregulação na democracia clássica. Partindo do princípio que o ideal clássico de deliberação pressupunha comunidades políticas pequenas e homogêneas, onde nem todos os cidadãos participavam ativamente da atividade política e os que participavam concordavam de antemão com a maioria dos problemas relativos ao valor e à crença, ele pontua que hoje nas democracias modernas o processo deliberativo tornou-se muito mais complexo, tendo em vista a heterogeneidade e o grande número de comunidades políticas que se tornaram ao longo do tempo complexas e pluralistas. Por isso o autor levanta uma difícil questão “pode a deliberação funcionar como ideal governante de sociedades modernas complexas, pluralistas e ainda estáveis?” (BOHMAN, 2009, p. 31).

Segundo o teórico, apesar de as democracias constitucionais modernas serem vistas como um espaço para muitas formas de deliberação pública, com direitos assegurados de liberdade de expressão, de associação, de investigação, assim como o direito ao debate, à discussão e à escrita, as instituições fruto desses direitos são encaradas como arenas pouco atuantes para a deliberação e mais frequentemente locais para manobras políticas. Mesmo considerando-se a importância dos direitos para impor limites ao processo deliberativo, eles não conseguem definir o que é deliberação nem como torná-la mais atuante sob condições e constrangimentos correntes em sociedades modernas.

Diante deste quadro o Bohman (2009, p. 32) levanta alguns questionamentos:

Será que esses fatos significam que a deliberação, assim como a participação direta dos cidadãos em todas as decisões políticas, não são mais possíveis? Faltaria às sociedades modernas a unidade necessária para as práticas deliberativas? Seria tal sociedade não mais que a união de uniões sociais?

A partir destes questionamentos cita três modelos de deliberação (pré-compromisso ou comprometimento, procedimentalismo e dialógico ou cooperativo) que seriam possíveis tentativas de solucionar estes problemas.

A deliberação analisada pelo autor é a interpessoal que foca no processo de formação da razão pública, ou seja, a razão que todos no processo deliberativo acham aceitável:

A deliberação nas democracias atuais é interpessoal num sentido político específico: ela é pública. Em políticas democráticas atuais, todos os cidadãos são igualmente empoderados e autorizados a participar conjuntamente da deliberação e da troca de razões sobre decisões que afetam suas vidas. Como cidadãos, eles possuem voz igual no processo da deliberação e nos mecanismos que afetam as decisões. A cidadania democrática confere igualdade política, através da qual os cidadãos têm os mesmos direitos civis, o mesmo status diante da lei e voz igual ao tomar decisões (BOHMAN, 2009, p. 33).

Bohman (2009) define deliberação pública como um processo dialógico de troca de razões públicas com o objetivo de solucionar situações controversas ou problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais. De forma simplificada, uma forma de discurso ou argumentação emanada de uma atividade cooperativa e coletiva.

A noção de público empregada pelo autor tem duplo sentido, de um lado denotando o modo como os cidadãos deliberam (o número de cidadãos envolvidos e o espaço de produção onde as decisões e discussões ocorrem ou deveriam ocorrer) e de outro se refere aos tipos de razões oferecidas na deliberação, as quais precisam ser convincentes para todos os envolvidos de forma a chegar-se em um “acordo geral informado e sem constrangimentos” ou a um “consenso não coercitivo”.

De posse desta noção de público, o teórico avança ao definir os critérios para a razão pública. Primeiramente, destaca que para uma razão ser pública deve estar amparada pelos princípios da liberdade e da igualdade, o que confere aos cidadãos a oportunidade de se reunirem conjuntamente diante de outros cidadãos politicamente iguais. Além destes princípios, para uma razão ser pública precisa ser comunicada “de tal modo que os outros cidadãos possam ser capazes de entendê-las, aceitá-las e respondê-las livremente em seus próprios termos” (BOHMAN, 2009, p. 34), o que remete ao conceito de publicidade ou o uso público da razão. Segundo ele o princípio da publicidade ganha uma dimensão maior com a

deliberação ao melhorar a qualidade da justificação política e da produção de decisões, uma vez que abre-se um leque maior de opiniões e a possibilidade de aperfeiçoamento das decisões.

Para Bohman (2009), nenhum modelo deliberativo consegue resolver todos os problemas da deliberação nas sociedades complexas e pluralistas atuais, pois são baseados em concepções restritivas e inadequadas de publicidade. Contudo, cada um desses modelos consegue abordar certa ideia de publicidade. O ponto em comum entre estes modelos é que todos demandam uma esfera pública atuante como espaço social do processo deliberativo. Todos os três modelos serão comentados de maneira breve, enfocando justamente as contradições inerentes a cada modelo.

O modelo de pré-cometimento descreve a racionalidade do processo deliberativo mediante constrangimentos irrevogáveis, geralmente incorporados aos direitos constitucionais. O modelo também chamado de pré-compromisso ou comprometimento é um “acordo amplo” derivado de um pré-compromisso ou comprometimento conjunto aliado a certos princípios, os quais podem tornar-se uma base pública até então irrevogável para justificação (BOHMAN apud., FREEMAN, 1990).

As críticas de Bohman ao modelo são muitas, a começar pelo seu forte viés idealizador, já que o comprometimento teria que ser derivado da concordância unânime e consensual de todos os cidadãos sobre os objetivos da vida política. Outra crítica do autor é que a atividade conjunta (ponto em comum com o modelo dialógico) não avança, uma vez que o compromisso é irrevogável até onde a obediência assegura o benefício mútuo e as concepções dos envolvidos são diferentes e mudam com o tempo. Ademais o modelo depende que os participantes falem todos mais ou menos a mesma língua ou que sejam identificados com crenças e interesses particulares comuns. Este fato pode criar fundamentos constitucionais ou normas com vista a deslegitimar ou ofuscar práticas democráticas deliberativas em construção que se pautam em novas especificações dialógicas. Por último, o autor dirige suas críticas à dificuldade de revisões dos compromissos existentes e na criação de novos fundamentos em situações políticas emergentes em democracias constitucionais complexas.

Já o modelo procedimental é pautado na justiça sem que o foco esteja direcionado para resultados ou conclusões e não possui “os problemas de postular a unanimidade dos desejos e a finalidade interpretativa das normas que aborrecem os pré-cometimentos” (BOHMAN, 2009, p. 62). Pelo contrário, os procedimentos podem passar nos testes deliberativos e podem ser reflexivamente revisados. As críticas de Bohman (2009) ao modelo discursivo de

Habermas estão relacionadas primeiramente à questão da publicidade. Na ocorrência de casos de generalização e abstração na esfera pública é a lógica dos discursos especializados (ciência e lei) que tornam as razões de um determinado tipo convincentes. Para o autor o uso público da razão não pode ficar limitado apenas a um tipo de conhecimento ou a um único conjunto de razões, a publicidade deve considerar uma variedade de razões possíveis, incluindo as especializadas, mas não somente estas. Por isso o teórico teme o risco de que a exclusão de tipos completos de razões na discussão política possa acarretar violação da igualdade política, uma vez que discursos especializados geralmente estão relacionados a instituições formais, como regras procedimentais.

A segunda crítica apega-se à questão da imparcialidade como justificativa para as razões públicas. Para o autor decisões urgentes são tomadas no âmago do processo deliberativo, não podendo ser sustentadas por considerações formais ou imparciais; nas instituições formais “a imparcialidade opera como um mecanismo de filtragem e, mais importante, como constrangimento nos processos de julgamento” (BOHMAN, 2009, p. 55) e outro ponto a se considerar é que as razões públicas não são sempre convincentes por serem simplesmente imparciais, quais critérios fazem com que uma razão seja imparcial em sociedades complexas e pluralistas e, o mais importante, como evitar a parcialidade estratégica objeto de manobras políticas.

Por isso o autor conclui que pode haver razões que mesmo sendo abstratas e vagas conseguem convencer as partes envolvidas ou mesmo sendo imparciais conseguem convencer as partes envolvidas e há outras razões que independente da natureza só podem ser convincentes quando tomadas em conjunto pelas partes envolvidas. A imparcialidade é um dos muitos tipos de razões que são convincentes sob condições de publicidade.

Por fim a última crítica de Bohman (2009) ao modelo habermasiano é que este modelo não está aberto às novas razões e revisões. Segundo ele, sustentar uma esfera pública atuante e reflexiva através do tempo requer um quadro analítico comum composto de convenções, acordos e leis explícitas que torna a deliberação um processo dinâmico, sustentável e continuado. Este quadro analítico deve ser constantemente revisado e aberto às novas razões. Mesmo assim, apesar de todas as críticas o modelo discursivo deliberativo de Habermas é o que mais se aproxima da abordagem do autor, pela concepção habermasiana de racionalidade comunicativa ou uso público da razão (publicidade).

Por fim, Bohman (2009) propõe o modelo dialógico, também chamado de cooperativo, porque está atrelado à ideia de cooperação democrática racional que os atores envolvidos adquirem e utilizam o conhecimento implicando em práticas sociais racionais. O autor

defende a deliberação pública como uma forma cooperativa e conjunta da ação social que se conforma ao modo como os problemas políticos são resolvidos (caso possam ser resolvidos) e expressam um melhor sentido para os requerimentos de acordos políticos que emergem de sociedades complexas e diversas. Para isso, Bohman expressa dois pilares básicos para a deliberação, o primeiro é a “responsabilização” da ação inteligível aos outros, por exemplo, o uso de termos técnicos ou especializados podem obscurecer o entendimento por parte de outros agentes tornando a ação ininteligível e fazendo com que estes percam o seu status público. O segundo pilar é a capacidade reflexiva dos atores de continuarem cooperando para que a ação se estenda a todos os atores e às novas situações. A partir desta premissa a deliberação cria uma nova base recursiva e reflexiva que serve tanto para os casos mais gerais quanto para aquelas situações em que estão em jogo procedimentos, direitos e divisão de poderes. O intuito é que os procedimentos sejam constantemente revisados, renegociados e reinterpretados de acordo com os diferentes contextos.

Dentre as críticas ou falhas que o autor pontua com relação ao seu modelo dialógico destacam-se as seguintes: o modelo não é muito responsivo àquelas situações onde estão em jogo os princípios democráticos da não tirania, da igualdade política e da publicidade porque “as desigualdades sociais bloqueiam a operação dos mecanismos dialógicos e, desse modo minam a deliberação” (BOHMAN, 2009, p. 78). O autor não considera “como criar as condições para que estes mecanismos dialógicos possam operar melhor nem descreve as instituições que promovem seu uso em situações de conflito” (BOHMAN, 2009, p. 78). Outra falha, segundo ele:

Além disso, como a deliberação tem lugar no contexto de decisões passadas e é uma atividade temporalmente estendida, a coerência e a consistência constroem a operação desses mecanismos na deliberação em ambientes institucionais (...) Esferas diferentes de atividade e tomada de decisão deveriam também enfatizar os mecanismos dialógicos que são apropriados para situações problemáticas em seu domínio (BOHMAN, 2009, p. 78).

O autor defende o seu modelo para aqueles problemas que envolvem os dilemas da diferença, ou seja, aqueles que colocam em risco as normas de igualdade. Para ele, estes dilemas “são uma parte constante do processo deliberativo que se aplica e enriquece as normas de igualdade em novos contextos históricos” (BOHMAN, 2009, p. 81). Questiona como tornar a deliberação funcional em sociedades diversas e pluralistas sem cair em um conflito ou descrédito e finaliza afirmando que o grande desafio ao seu modelo é o mesmo que se aplica aos demais modelos da democracia deliberativa, ou seja, como resolver

situações controversas sem descartar os princípios da não tirania, da igualdade política e da publicidade.

A maior parte dos conselheiros entrevistados acredita e aposta na tarefa e nos objetivos que o conselho se propõe a executar, o que se pode comprovar pelos relatos seguintes.

Olha, é... na verdade, pra mim, assim pessoalmente eu acho muito importante, pelo contato com as pessoas, pelo conhecimento que a gente adquire, para minha área de atuação também me traz um conhecimento maior do que tá acontecendo, da política e de tudo que está acontecendo também da questão em que a gente pode colaborar, a gente como instituição que trabalha com crédito na agricultura, como a gente pode atuar, o que a gente pode melhorar, os entraves, da gente levar alguns entraves do que que tá acontecendo, esse conhecimento que traz para o meu trabalho, isso é muito importante, me proporciona um conhecimento muito grande, tanto pessoalmente quanto profissionalmente (Representante Governamental A - há 2,5 anos no conselho).

Acho que é sempre bom... ele é sempre um ponto de convergência das entidades que discutem os problemas de modo geral, você tem uma ideia do que está acontecendo no país como um todo, você tem gente de tudo quanto é lugar da administração federal, principalmente, você tem uma ideia de como tá atuação do governo em todas as áreas, quais o problemas, quais as dificuldades, o que que tá dando certo, o que tá avançando, você tem uma ideia muito boa do... o conselho te dá essa... essa visão (Representante Governamental B - há 5,5 anos no conselho).

Os depoimentos demonstram que para os representantes das duas entidades governamentais, a esfera pública do conselho é o espaço onde comunga interesses e as soluções são pensadas de forma conjunta. Para instituições financeiras, como as citadas acima, o retorno esperado de como o recurso financeiro está sendo utilizado, se há algum entrave ou algum gargalo, se as entidades estão conseguindo acessar, se o governo está conseguindo atender essas entidades de maneira conveniente e precisa, gera o compromisso de se pensar além da visão comum da simples injeção de recursos financeiros.

Ademais, o ambiente do CEDRAF-MG serve como aprendizado para os profissionais que atuam em outras áreas dentro das entidades que representam, como pode ser observado nas declarações seguintes.

Sim, eu tenho muito interesse nessa área de agricultura familiar, assim de contribuir mesmo, de saber mais, assim, né aquela oportunidade de... conviver... como são pessoas de várias áreas, foi muito bacana, tenho até que... eu me comprometi comigo mesmo de dar uma estudada mais, no papel do CEDRAF ao longo do tempo para contribuir mais (Representante Governamental E - há 2 meses no conselho).

(...) gosto muito da discussão das políticas públicas, eu acho de suma importância para o agricultor familiar então, eu aqui como to no conselho

trabalhando com os conselhos municipais eu acho que pra mim dá uma base muito grande pra discutir com o pessoal que liga da EMATER para saber sobre o público, como tá o andamento, então se eu estou lá dentro eu sei como está a discussão no estado de todas as políticas públicas e como eles ligam para toda informação de conselho, o que o conselho pode fazer, de qual política pode participar, então acho pra mim importante que participe dos debates, até mesmo para informação do pessoal da EMATER que tá lá na ponta (Representante Governamental F - há 2 anos no conselho de forma efetiva e 10 anos como ouvinte).

Assim, seja sob uma perspectiva de aprendizado seja mediante uma forma de entendimento de todo o processo de acesso aos recursos financeiros, o CEDRAF-MG nos depoimentos colhidos não pode se furtar do seu mecanismo inerente de controle social das políticas para agricultura familiar, atuando de forma a monitorar, por exemplo, os conselhos municipais, como bem salientou o representante na fala subsequente.

O CEDRAF de Minas tem sido com a subsecretaria de AF tem sido fundamental e não temo tido esse tipo de problema né, eu acho o que falta é o fortalecimento dos conselhos municipais né, então seria importantíssimo a atuação e a formação dos conselheiros no âmbito do município, o CEDRAF inclusive tem agido muito bem, de certa forma a monitorar, verificar e atuar nos conselhos municipais que não tem é... cumprido com seu papel... eu não tive nem os... antigos representantes (...) também não colocou nenhuma dificuldade a esse respeito (Representante Não Governamental L - há 2 meses no conselho).

Importante ressaltar os depoimentos seguintes dos conselheiros que relatam a importância de arenas deliberativas como o CEDRAF-MG, assim como da responsabilidade que se coloca por trás de cada determinação discutida no conselho. Por isso, ao mesmo tempo que tem uma relevância muito grande para cada entidade ali representada gera uma perspectiva muito grande em torno de temas que ainda carecem de legitimação pelos órgãos governamentais, o que justifica o seu processo de consolidação.

Eu acho primeiro uma grande responsabilidade, é uma instância maior de controle social de política pública que a gente tem em Minas Gerais, frágil ainda sim porque as políticas públicas da agricultura familiar em Minas são frágeis, então a própria instância ainda está em consolidação, ela não está plenamente consolidada, eu acho que não, então é uma grande responsabilidade porque ali a gente aprova coisas bem importantes que elas vão ter um significado forte pra agricultura familiar, para os beneficiários, para as políticas, então é uma grande responsabilidade, mas ao mesmo tempo também é prazeroso, eu gosto (...)(Representante Não Governamental G - há 2 anos no conselho e 3 anos como ouvinte).

É... eu acho que no Brasil, quer dizer sobre égide de uma democracia participativa, participativo serve pra tudo, esses conselhos eles cumprem sim um papel importante, é... eles alargam a participação das entidades da sociedade, eles articulam também diferentes órgãos do governo e, isso no Brasil é importante porque órgãos de governo não dialogam entre si né... então enquanto espaço institucional eu acho importante e acho que é melhor

que não ter, mas é claro que cada um tem o perfil, cada um tem uma dinâmica de funcionamento, p. ex., o conselho de política ambiental - COPAM é uma batalha campal, que a questão ambiental é uma guerra sem quartel... (Representante Não Governamental J - há 10 anos no conselho).

Diante dos depoimentos descritos, nota-se que todos os entrevistados demonstram interesse e apreço em participar do conselho e, isso é um ponto positivo porque todos eles participam de outros conselhos, inclusive sendo exposto por um dos entrevistados comparações entre o CEDRAF-MG e o Conselho de Política Ambiental (COPAM), por exemplo. Às vezes tem-se a forte impressão que participar de conselhos gestores configura-se como um exercício de perseverança, e muitas vezes pode até ser mesmo de paciência, já que as reuniões são longas tomando-se um dia inteiro. Como no caso do CEDRAF-MG, os assuntos discutidos são enfadonhos quando não são do domínio de todos ou da maioria dos conselheiros, gerando-se fugas e dispersões ao tema debatido; o deslocamento até o local das reuniões, dependendo do município de origem do conselheiro, também é um entrave. Enfim, são pontos importantes de serem abordados porque se não há um interesse e um apreço, a possibilidade de ausências e desistências é muito grande. Isso foi um fato observado nas reuniões presenciais das plenárias. Nem todos os que responderam às entrevistas participam frequentemente das reuniões e, descontados aqueles que participam mediante convites por serem membros convidados e não do quadro efetivo, ainda uma parte considerável ausenta-se das reuniões.

De toda forma, pelo que se pôde observar cerca de 2/3 dos representantes participam ativamente das plenárias, mesmo sabendo-se que interesse, importância e apreço pelo conselho não são critérios que garantem a presença decisiva nas reuniões das plenárias, mais auxiliam do que justificam a participação. Porque notou-se também que boa parte dos conselheiros compareciam as plenárias em virtude dos assuntos que eram discutidos nas pautas das reuniões. Aqui pode-se refletir como é importante que as apostas, como define Fung (2004), sejam altas para que levem os participantes a refletirem sobre assuntos dos seus interesses em um processo deliberativo mais ativo. Segundo o autor, apostas altas apontam para esse caminho ou levam a deliberações quentes, pois

deliberações quentes serão mais sustentáveis ao longo do tempo. Os participantes investirão mais de sua energia psíquica e recursos no processo e assim o tornarão mais detalhado e criativo. É mais provável que os resultados da deliberação serão vigorosamente apoiados e implementados (FUNG, 2004, p. 181).

Um ponto importante que foi questionado é se a ausência de alguns secretários de estado das pastas do governo estadual, por serem os membros conselheiros legítimos, não

demonstra certo descaso. Já que se eles foram nomeados como representantes formalmente e não comparecem, delegando aos suplentes o encargo, pode-se entender isso como um descaso ou uma falta de vontade política. Na verdade esta pergunta partiu de um questionamento de um membro do CEDRAF-MG que chamou atenção para esse fato.

Assim, talvez, só um comentário que... que o presidente do conselho não tava no dia e pelo que percebi o representante dele no... que é o subsecretário, participou muito, mais que o próprio presidente, mas talvez essa participação muito pontual repete no conselho, eu sei que o secretário tem dificuldade de agenda, mas talvez indique uma não centralidade do conselho na agenda, entendeu? Nesse segundo sentido (descaso), é... ao mesmo tempo que permite, sei lá que se fosse um conselho de desenvolvimento econômico, eu acho que secretários participam, eu não sei talvez nas outras ele participa ativamente e tal, mas eu percebi que ele foi lá falou uma coisinha e não pode nem ouvir e teve que sair, talvez isso represente uma não legitimação assim... e que tava lá só os técnicos mais envolvidos mesmo é... com a políticas da ponta, mas quem que é o responsável? é... quem é o mais responsável digamos assim por articular as secretarias e o próprio governo e não tá presente?, pode ser sintomático... aonde o secretário tá mesmo não era ali... o fato de ele não estar lá já indica né a prioridade pode não ser a mesma (Representante Governamental E, 2014).

Contudo, pela maior parte das opiniões expressas constatou-se justamente o contrário, que a presença dessas ‘autoridades formais’ pode inibir o processo, deixar a pauta de debates muito formal ou provocar constrangimentos desnecessários; por isso, a maior parte dos conselheiros entrevistados prefere os secretários de estado fora do ambiente do CEDRAF-MG, deixando-lhes a par dos assuntos antes e/ou depois das plenárias. Isso demonstra que é forte na cultura política brasileira, pode-se expressar assim, a ideia que se tem de que o papel dos secretários de estado resume-se meramente na construção de articulações políticas, cabendo aos seus assessores diretos os assuntos técnicos, como se a discussão dos temas propostos no conselho, por exemplo, não fosse política também.

(...) ele é um cargo político, ele vai lá... não é desdém, não é... ele não tá fazendo pouco caso, não é, porque do outro lado, como eles dizem, acontece a mesma coisa... as pessoas que estão de um lado só tendem a achar que tão sendo tratadas de forma diferente, como eu to dois lados, eu vejo o que acontece... ele não vai ficar ali falando coisa que não entende, vai?... (Representante Não Governamental K, 2014).

(...) se a discussão fosse no nível do secretariado ela não seria tão rica como é hoje, uma porque os secretários eles tem um viés político muito forte e é assim e tem que ser assim, na verdade porque o papel do secretario é ter essa visão política e técnica enfim né... combinar as duas é complicado... recebe um feed-back, recebe, mas assim eu acho que eles... se essa discussão fosse aos secretários, uma que tem essa questão eu acho que eles levariam um viés político muito forte para dentro do conselho que eu acho que não é positivo e outra que eu acho que isso poderia inibir a participação

da sociedade civil, porque a gente vê isso então assim quando tem uma reunião que tem muitas autoridades, a gente vê que às vezes o pessoal fica um pouco constrangido de falar e tal, de participar, de dar algum tipo de opinião então acho que... perfil assim geralmente político acaba inibindo, enfim, acho que é importante eles receberem esse feed-back (secretários), mas a participação deles eu acredito que poderia inibir a participação ou desqualificar um pouco o debate e ficar muito político e desvirtuar essa... essa discussão técnica né mais aprofundada que o pessoal tem dentro do conselho (Representante Governamental D, 2014).

(...) não sinto falta nenhuma do Secretário (da SEAPA) quando vem gera assim um certo constrangimento porque é o gestor, tá acima da hierarquia, mas não entende nada, não sabe de nada, não sabe por onde passa porque é melhor que não venha, pra falar bobagem não custa, pra atravessar a discussão melhor quando não tá (Representante Não Governamental G, 2014).

Questionou-se a alguns conselheiros e, nem todos ficaram a vontade para responder, se no ambiente do CEDRAF-MG foram observados momentos de ingerência política, favorecimento de alguns conselheiros, impedimento de outros e cerceamento da liberdade de expressão. Buscou-se com essa pergunta genérica e ampla compreender a conduta e as ações dos conselheiros e verificar a existência de tensões ou conflitos, já que o objetivo aqui não era estudar o conselho com tamanha profundidade, mas questionar a efetividade ou não de sua existência. Objetivou-se também com a questão traçar o perfil do presidente do conselho, no caso, o suplente do secretário, para saber se a sua ação pendia para o governo ou para a sociedade civil. Neste quesito foi uma surpresa evidenciar o seu caráter de mediador entre essas duas instâncias, amparado nos relatos dos entrevistados e pelo histórico de vida profissional do condutor das plenárias.

é, eu acho, que pelo perfil, talvez pelo perfil de algum ou um outro conselheiro que tem uma... que tem esse engajamento maior, que tem um conhecimento maior talvez que sobressai, mas isso não é institucionalizado né, na verdade o conselho é um ambiente colegiado ali... horizontal, então você não tem é... nenhum tipo de sobressaliência assim, algum tipo de hierarquia, mas isso pode acontecer pelo perfil de cada um, que é natural assim, que fala mais... é... a gente via eu acompanhava, acompanho até hoje as discussões do conselho (...) (Representante Governamental E, 2014).

Não, não, até eu... não, sinceramente, a gente pode é... eu entendo assim, porque eu conheço, já tive e participei da câmara técnica antes do BELTRANO e depois, o que posso dizer que com essa nova gestão que foi do BELTRANO, eu entendi a coisa muito mais clara, mais democrática, muito mais aberta, eu acho que ali tem uma coisa... do coordenador, não sei qual é o cargo do BELTRANO, do coordenador né, sempre tá muito aberto, sempre tem essa coisa que eu acho que flui mais (...) tem pessoas que representam alguma entidade, mas não tem tanto conhecimento, até não tem o dom da palavra, e eu acho que eles tem uma dificuldade de colocar, mas sempre colocam, sempre falam, estão abertos ali, isso acontece ali, isso é normal, eu acho... (Representante Governamental A, 2014).

Não, foi um ambiente normal, não vi nenhum, é... mas não teve nenhum momento em que houve uma discussão político-partidária, pelo menos que eu tenha participado não (Representante Governamental B, 2014).

(...) eu observei que existiam opiniões divergentes e elas puderam ser expressas e tal... eu valorizei essa questão, não acho que houve restrição da liberdade de expressão nesse caso, é... o que dava pra ver críticas, ásperas assim às vezes, com relação e nem por isso o presidente, o representante do presidente do conselho né... Eu achei muito democrático nesse sentido, as pessoas que mais participaram eram gente de entidades, ou mesmo aqui da secretaria, mas dizendo dos problemas porque entendem o que tá acontecendo na ponta assim... (Representante Governamental E, 2014).

É um fórum bem democrático, eu acho, com relação a qualificação das pessoas eu também acho que é bem... bem representado pelas entidades, acho que cada um representa sua entidade bem e... são pessoas qualificadas, (Representante Não Governamental K, 2014).

Assim, evidenciou-se que no geral, as opiniões sobre o conselho são boas, muitas são pautadas na diferença substancial que o espaço público tomou após a criação da subsecretaria de agricultura familiar em 2011, pois com o surgimento desse setor dentro da SEAPA houve uma reformulação do regimento interno do conselho, exigindo a paridade entre as entidades governamentais e da sociedade civil, a permanência de um coordenador como papel de suplente do secretário da agricultura que foi designado pelos representantes das organizações da sociedade civil em diálogo com o governo e, com as exigências cada vez maiores que as políticas públicas para a agricultura familiar foram demandando com o tempo. Neste ponto é importante registrar a fala de um conselheiro que descreve em detalhes a mudança ocorrida com a implantação da subsecretaria de agricultura familiar e a alteração do regimento interno do CEDRAF-MG.

(...)eu acho que assim... antes era um espaço aberto, democrático, mas era um pouquinho mais limitado, tipo assim a mudança que eu vejo de um da época anterior para hoje era simplesmente um tempo de discussão, antigamente a reunião era mais, ficava focada naquilo que estava agendado, programado e, assim, começou a reunião pronto e acabou, hoje tem um espaço maior para discussão, antes tinha um espaço de discussão mas eu não sei se ele era preparado para discussão, você entendeu? hoje eu vejo, antigamente a reunião começava 9h terminava 11h30-12h, hoje começa 9h e termina 16h e às vezes até 18h-19h... [as pessoas gostam de participar?] eu acho que antigamente participava muito o secretário de estado p. ex., então eles chegavam ali de gravatinha e olhava o relógio e tal, hoje se você olhar a reunião do conselho na hora que ela começa e na hora que ela termina é diferente, é diferente quem tá no início e quem tá no final, antigamente era conduzida pelo secretário de estado, era ele que conduzia, por isso que eu acho que à vezes a reunião começava as 9h e terminava 12h né, então hoje não, o FULANO fica ali disponível de 9h até 16h (...) (Representante Governamental F, 2014).

Diante de tudo que foi exposto até agora, ainda assim o conselho configura-se como uma instância deliberativa frágil, já que depende da vontade política do Estado para exercer um dos seus objetivos primordiais que é exercer o papel de controle social das políticas públicas que atendem a agricultura familiar. Um espaço público que não está imune à correlação de forças que atua externamente ao ambiente decisório das plenárias, das câmaras técnicas, uma vez que se configura como um setor importante, mas marginal dentro da SEAPA. Um setor que atende uma demanda muito grande de atividades e programas com um número reduzido de funcionários à disposição. Além disso, uma subsecretaria que teve que assumir os encargos e demandas do Instituto Estadual de Terras (ITER) que foi extinto em 2013, sem que houvesse uma contrapartida efetiva de recursos humanos e financeiros para isso.

Por isso, que os representantes do CEDRAF-MG e os participantes das conferências estaduais de desenvolvimento rural fazem coro para que seja criada uma secretaria de agricultura familiar, com recursos próprios desvinculados da SEAPA, pois a manutenção do conselho pela subsecretaria não é um indicativo seguro de que as demandas dos agricultores familiares serão atendidas. Aqui cabe registrar o depoimento de um conselheiro que sintetiza um pouco a preocupação dos representantes do conselho e tece alguns caminhos que ajudariam repensar o papel do próprio conselho e do Estado.

Ele (CEDRAF) não funciona independente da luta e das articulações dos movimentos sociais, é um espaço onde a gente tá pautando, mas ele por si só não representa, não influi na... no acesso, na continuidade né, e na aplicação das políticas públicas... eu avalio como um mecanismo de controle social que tem suas fragilidades e que depende da ação institucional do governo, no caso de Minas Gerais, a questão do governo estadual ela influencia diretamente na aplicação das políticas públicas, inviabiliza a falta de vontade política de alguns gestores inclusive nos municípios... a questão da... do fortalecimento, da relação do CEDRAF com os conselhos municipais deveria ter espaços financiados pelo próprio governo pra permitir isso, espaços de monitoramento e avaliação como as próprias conferências, não dá pra ter conferência de quatro em quatro anos, deveria ter conferências anuais pra tá avaliando e monitorando e fortalecendo a atuação desses conselheiros... os movimentos que tem uma organicidade, uma uma... agilidade na questão da comunicação e da capilaridade fortalece e favorece a atuação dos conselheiros do CEDRAF.[Questionado a quem caberia ou a quem cobrar pelo monitoramento e avaliação dos conselheiros, a quem inculir a falha nesse processo, a falta partiria da ala governamental federal ou estadual?] (falta de) ponto de vista da viabilização principalmente do governo estadual (Representante Não Governamental L, 2014).

À guisa de conclusão, algumas observações podem ser tiradas dos questionamentos realizados. A organização é o elemento que mais se destaca durante as reuniões da plenária do

conselho estadual e, de certa forma, pode-se entendê-la como o componente central que aglutina tanto os conselheiros de entidades governamentais quanto não governamentais. O ambiente do CEDRAF-MG tem uma dinâmica própria que sem esconder as tensões e os conflitos existentes, prioriza o diálogo e a participação como forma de se chegar ao consenso e, mesmo que em vão, não limita a divergência e a contestação dos seus membros na discussão de temas polêmicos e, essa dinâmica explica-se pela organização.

A sensação que perpassa essa esfera política é que tudo pode ser dito, da forma como deve ser dito, sem que se evite o dito pelo não dito. Isso, em outras palavras, expressa liberdade. Entretanto, pontos polêmicos, notadamente o que se refere ao relato do representante L, chama atenção para o monitoramento e avaliação dos CMDRS visando a sua permanência, autonomia e fortalecimento através de uma ação mais efetiva do CEDRAF-MG. O conselho nesse aspecto não pode ficar omissos, já que se observou na fala de outro entrevistado que o conselho poderia ter uma atuação mais firme a nível estadual, articulando ações, criando oportunidades dentro da própria instância estadual.

No entanto, pode-se verificar também que a subsecretaria de agricultura familiar tem uma tarefa muito árdua para o montante de recursos financeiros que lhe é dispensada, assim como sofre do mesmo mal que acomete o MDA e a EMATER-MG: a falta de recurso humano. Mais uma vez esbarra-se na questão estrutural dessas instituições, já que se observa que elas estão atuando no máximo de seus limites operacionais, inculcando fragilidades que justificam a falta de dinamismo, a atuação restrita em determinados domínios e a carência por perspectivas de melhorias. Por isso não é de se esperar que elas consigam fazer o básico e, talvez, pelo que tudo indica, mediante articulações com outras entidades da sociedade civil, ainda resistentes a essas fragilidades. Mas, o que fica evidente é que estas entidades possuem também suas fragilidades que lhe são inerentes, o que pode com o tempo levar ao desmantelamento completo do sistema, como num efeito dominó, caso as falhas não sejam corrigidas. Enquanto isso não ocorre, as entidades e os seus públicos se articulam através das formas participativas mais variadas possíveis, sendo uma delas objeto de reflexão do próximo tópico.

### **2.3 O papel do CEDRAF-MG nas conferências estaduais de ATER**

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do estado de Minas Gerais, como foi descrito anteriormente, tem importantes atribuições onde estão vinculadas e intimamente articuladas políticas públicas federais e estaduais relativas ao desenvolvimento da agricultura e da reforma agrária do estado, que são prioritárias para os agricultores e

demais grupos do campo. Sua importância nasce a partir da necessidade de criação de um espaço de debate público dedicado à agricultura familiar do estado de Minas Gerais, o que pode ser comprovado na fala de um dos conselheiros entrevistados.

o CEDRAF é da agricultura familiar, você leu o decreto que criou ele, ele é... não precisa entrar na discussão do bonzinho e do ruinzinho, quando nós propussemos, a FETAEMG, a justificativa é que são diferentes por isso precisa de políticas diferentes, não precisa entrar no negócio do dragão da maldade contra o santo guerreiro (Representante FETAEMG).

O CEDRAF se apresenta como um espaço plural que congrega diferentes visões e percepções de representantes, tanto de entidades governamentais quanto da sociedade civil, a partir da demanda e anseios do público diversificado ao qual eles representam, contribuindo para proposição de temas concernentes ao desenvolvimento rural mineiro.

Com o intuito de mobilizar a sociedade civil organizada e as representações dos governos federal, estadual e municipais no debate sobre desenvolvimento rural sustentável, o CEDRAF-MG realizou em 2012 e 2013 as Conferências Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário e suas etapas preparatórias.

### **2.3.1 O papel das entidades do CEDRAF-MG nas conferências estaduais de ATER**

O papel das entidades governamentais e não governamentais, assim como das instituições de ensino, pesquisa e extensão mostrou-se presente durante a realização das etapas preparatórias das conferências, assim como durante os dias dos eventos.

A primeira conferência estadual realizada de 13 a 15 de março de 2012, em Belo Horizonte/MG, tinha como objetivo apresentar propostas para a construção da PNATER, lançada em 2003. Segundo a Ata do evento participaram da conferência 114 representantes distribuídos da seguinte forma: 50 representantes de entidades ligadas à agricultura familiar; 30 representantes da EMATER/SINTER; 22 representantes de organizações não governamentais e 12 representantes do governo. Além disso, contribuíram para o debate 39 convidados de instituições de pesquisa que não tiveram direito a voto, estando presente como ouvintes.

A segunda conferência estadual realizada de 16 a 19 de setembro de 2013, em Jaboticatubas/MG, tinha como objetivo apresentar propostas para a construção dos Planos Estadual e Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, ao mesmo tempo discutir ações estratégicas para o desenvolvimento sustentável e solidário.

Assim como na primeira conferência, participaram dos eventos representantes de entidades do poder público estadual e federal, bem como de organizações da sociedade civil

que atuam com agricultores familiares e povos tradicionais. Segundo relatório final do evento participaram da segunda conferência aproximadamente 136 representantes distribuídos da seguinte forma: 96 representantes de organizações não governamentais e 40 representantes do governo. Contribuíram para o debate 94 pessoas entre convidados e observadores de instituições de pesquisa que não tiveram direito a voto.

As entidades do poder público e da sociedade civil contribuíram antes, durante e após as conferências. Isso porque a preparação e realização de cada conferência é de responsabilidade das comissões organizadoras compostas por representantes de entidades governamentais e não governamentais. Cada etapa do processo até se chegar às conferências nacionais passa por delegações eleitas compostas por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil, garantidas ainda a paridade de gênero e a cota mínima de 20% de jovens, conforme preceitua o regulamento interno das conferências. Assim, são eleitas delegações para as conferências territoriais, intermunicipais e estaduais (MDA, 2013).

Tendo como ponto de partida o contexto supracitado, objetiva-se, inicialmente, no decorrer do tópico uma discussão de algumas dimensões teórica sobre interação e participação social. Alguns autores são colocados em debate para se pensar os elementos que circunscrevem a ação participativa. De forma breve, ao final, pontua-se alguns fatores limitantes à participação social nas conferências estaduais.

### **2.3.2 A importância da produção do consenso na ação participativa**

Partindo do estudo da obra de Goffman, Esteves (1991) aponta que através do encontro social, pode-se determinar o que está a acontecer, a qualificar cada um segundo o papel e estabelecer limites dos comportamentos apropriados em cada contexto. A dimensão expressiva da individualidade busca sua realização através de sujeitos capazes de identificar cooperativamente um conjunto de expectativas, valores e ações como adequando num dado momento. Há também, ações estratégicas, cujo comando do material simbólico do sujeito busca obter certas vantagens nas interações, assim, o Eu na sua privacidade, projeta-se em convenções sociais calculando o risco e a possibilidade de sua persuasão.

Quando as pessoas necessitam associar-se, agir em comum acordo, decidir sobre algo, pode-se pensar sobre a perspectiva do consenso, pois os encontros sociais emergem pela ambivalência de uma interação que ao mesmo tempo balize um processo cooperativo e conflitual a fim de obterem uma decisão comum.

Esteves (1991) aponta como a unidade básica da vida social, a interação, a qual é entendida como encontro face a face de um número limitado de sujeitos em agregações casuais e espontâneas motivadas por atividades cotidianas a que estão associados a movimentos expressivos, de ordem verbal ou não-verbal.

O autor enfatiza a importância da linguagem enquanto encontro social de interação para o estabelecimento de compromissos e consensos operativos que possam mobilizar os participantes no reconhecimento de regras e apreciações de condutas. Assim, define as premissas da ação dos agentes sociais sobre o conceito de Frame, ou seja, "...o quadro de referência das representações que fornece indicações indispensáveis para interpretar uma dada situação, para dar um sentido ao fluxo dos acontecimentos" (ESTEVES, 1991, p. 59).

Neste contexto, a Frame como objeto incorporado é o primeiro travejamento da definição de situação, pois organiza o mundo de agentes sociais através da capacidade persuasiva relacionada com a variabilidade de quadros de ações. Tem-se a projeção do Eu na interação e na antecipação dos resultados e benefícios sociais. Frente à ação social submerge a questão do poder, ou seja, a capacidade de estabelecer as definições de situações por cada participante. Desse modo, o sujeito em comunicação, busca influenciar o interlocutor pelas pequenas persuasões e pela capacidade de lidar com a dimensão conflitual que margeiam a interação (ESTEVES, 1991).

Já Moscovici (1991) diz que existem três instâncias capazes de direcionar as escolhas que cada participante adere. Uma é a tradição que mostra o caminho a seguir através do acúmulo de experiências passadas, herança de regras e de exemplos; a outra é a ciência cujo raciocínio se fundamenta na observação e reconhece a melhor solução através do cálculo que corresponde aos dados objetivos; a terceira instância é o consenso como um processo que explora os diversos pontos de vistas e as diversas possibilidades que estão em discussão, congrega-os e dirige-os para um entendimento e reconhecimento de todos.

Conforme o autor, o consenso cresce da articulação entre a tradição e a ciência, pois este mecanismo visa conduzir as opiniões opostas e as vontades rivais a descobrirem o seu traço de união. Parece que o papel do consenso é menos acabar com as incertezas e as tensões e mais permitir às mentalidades evoluírem, transformarem-se em vez de estagnarem, de esmorecerem, podendo as sociedades revigorarem-se permanentemente (MOSCOVICI, 1991).

O que Moscovici (1991) busca evidenciar é que as regras do diálogo e da interação enquanto veículo de se chegar a uma escolha, estabelecem relações que partem das competências dos indivíduos e chegam às relações em grupo. Dessa forma, atitudes e decisões

individuais se transformam numa atitude e numa decisão social. Afirma que o meio de abordar escolhas difíceis da vida em comum é reconhecer a realidade dos conflitos, das opiniões e de interesses para conduzir as partes a uma solução esclarecida no meio das suas opiniões antagônicas. Por fim, o ato de consentir pode ser entendido como vontade de um indivíduo de se associar aos outros, partilhando seu sistema de valores em vista a um consentimento em público.

O autor advoga que o consenso é tanto mais necessário quando mais rápidas são as mudanças na sociedade, pois na medida em que se transforma o espaço social, novos problemas são levantados, comportamentos inéditos emergem e as divergências de opiniões e rupturas de laços requerem o estímulo para que as novidades sejam reabsorvidas. Sobre a busca do consenso, os debates públicos entre os diversos participantes, devem reabsorver os dilemas sociais e auxiliar na ação em grupo para realização de projetos coletivos (MOSCOVICI, 1991).

Ao abordar sobre vínculo grupal, Enriquez (2001) permite pensar sobre os efeitos que a mudança social possa gerar em grupos, pois neste processo pode surgir a contestação do sistema de normas vigente, do questionamento de comportamentos, tornando claro o “não-dito” e o “não-pensando” da ordem social, emerge, portanto, novas maneiras de ser ou de conduzir ações. Num ponto extremo do questionamento, não somente interroga as condutas estabelecidas, mas propõe de forma transgressiva novas ideias, maneiras inovadoras e práticas sociais capazes de realinhar as representações de pertencimento dos grupos. Por vez, conflitos institucionais podem acontecer no interior da regulação grupal e acarretar maximização das contradições ao ponto de orientar maior parte da energia para a resolução dos conflitos; ademais, é provável que momentos de desacordos e tensões possam atingir níveis inconciliáveis (ENRIQUEZ, 2001).

Conforme afirma o autor, embora haja conflito entre sujeitos que procuram exprimir seus desejos e fazem com que os outros os considerem, em grupo, para além do dissenso, “... o sujeito não quer apenas expressar seu próprio desejo; quer, igualmente, ser reconhecido como um de seus membros” (ENRIQUEZ, 2001, p. 67). Dessa forma, busca-se a coesão e a identificação entre os atores envolvidos para que se conceba um projeto comum. Os envolvidos na construção de um vínculo grupal buscam ser mais do que um aglomerado de indivíduos, mas se tornarem de certa forma semelhantes, ou seja, um verdadeiro corpo social.

Para ele, um projeto comum significa que o grupo possui um sistema de valor suficientemente interiorizado pelo conjunto dos membros, o que permite conceber o projeto com características dinâmicas, ou seja, fazê-lo de um simples plano ao estágio de realização.

Tal sistema de valores para existir deve se apoiar em alguma representação coletiva, em um imaginário social comum, isto é, um sentir coletivamente, uma mesma necessidade (coletiva) de transformar algo em realidade cotidiana e de buscar meios adequados para conseguir isso. Assim, o autor entende por imaginário social um agir buscando representar naquilo que se é, aquilo que se quer ser, num direcionamento para um tipo de sociedade ou organização que se deseja intervir (ENRIQUEZ, 2001).

Para se pensar a constituição e funcionamento de um grupo através da ideia de participação, Santos et al. (1991) argumentam que os atos de decisão, bem como atos de consentimento são significativos para definir tarefas comuns. Assim, a participação emerge da relação de atores que buscam decidir e atuarem em interesses de uma comunidade. A participação sobre redes interativas num meio social coloca-se na dinâmica do conflito e da cooperação, podendo ser vista por uma cadeia de desacordos seguidos de acordos entre pessoas que buscam um mesmo objetivo.

Neste ponto, o fato social de participar, como indicam Moscovici e Doise (1991), tem como consequência não só criar uma rede de compromissos, mas muito mais. O processo gera implicação dos indivíduos em tudo o que se relaciona com o grupo, pois os acontecimentos mobilizam interesses, provocam um fluir de debates e de encontros em que os indivíduos expõem sentimentos e opiniões. Na interação, o processo consensual é preparado por uma quantidade substancial de trocas de informações entre membros do grupo que acentuam as reações e posições que se conjugam (SANTOS et al., 1991).

Os participantes de um grupo nessa implicação tendem e buscam fazer concessões quando suas representações individuais coincidem com a representação social existente. Em tal ponto, a solução almejada para lidar com um projeto comum converge em direção aos valores partilhados e, os conflitos outrora ressaltados na interação, diminuem e fortalecem a crença pessoal na convicção do grupo quando se decide algo coletivamente.

Sobre valores e normas que circunscrevem a participação, Santos et al. (1991) afirmam que há um capital de informação e de métodos usados pelos indivíduos. Neste capital incluem-se os valores, isto é, os modelos com os quais se formam espaços mentais em que se toma decisões. Assim os valores são pontos de ancoragem estáveis para opiniões, juízos e raciocínios. Para os participantes de uma discussão grupal quanto mais se discute mais sobressaem valores e normas partilháveis e mais os participantes se orientam pelos argumentos para se convencerem em uma determinada direção.

Haveria uma tendência de que os valores e atitudes dominantes se acentuassem ao longo dos debates, de reuniões, determinando o sentido das decisões. Esse sentido é que

conduziria ao consenso do grupo. Por outro lado há valores contestados, mas que se partilhados e explicitados por um número suficiente de participantes acabam se tornando valores imperativos no debate, definindo, portanto, a cadeia de decisões. Os autores ressaltam também a possibilidade, no decurso do debate, do surgimento de inovações de normas e relações que podem eliminar elementos tradicionalmente sedimentados e anunciar um consenso em relação a novas representações sociais (SANTOS et al., 1991).

Na discussão e interação entre membros do grupo, as inovações podem surgir das divergências entre concepções de mundo e abrir novas possibilidades comunicativas para enfrentar problemas comuns. Argumentos apresentados podem justificar a opção tomada e conduzir ao partilhamento de negociações conducentes a novas interações que o grupo se inscreve. Sobre este processo, o consenso pode surgir como um mecanismo para diminuir os conflitos, já que este pode se fazer além da simples adesão do grupo, mas também assumir momentos de alianças, contratos e solidariedade (SANTOS et al., 1991).

Analisada a importância da produção do consenso para a efetividade da participação em espaços públicos que primam pela pluralidade e complexidade dos seus atores sociais, torna-se relevante discutir também alguns pensadores que deram uma contribuição preponderante para o processo participativo mediante o uso do conceito de ação participativa, objeto do próximo tópico.

### **2.3.3 Ação comunicativa e participação**

A partir do discutido até o momento e entendendo a interação social eixo central de mudança das opiniões, das regras e das representações coletivas de forma mais democrática e participativa, ressalta-se o que Habermas classifica como ação comunicativa como elemento fundamental para se pensar a participação. A teoria da ação comunicativa amplia o campo teórico para se pensar os limites da participação sobre o funcionamento do espaço público do CEDRAF-MG.

Conforme Freitag (1992), Habermas chama atenção nas sociedades contemporâneas para o espaço societário do mundo vivido em que sobrevive a ação comunicativa. Este mundo contempla as esferas sociais nas quais a linguagem mediada pela interação entre atores sociais permite integrar a unidade, na interdisciplinaridade e multidisciplinaridade. Como chama atenção a autora “sem um sistema linguístico que permita a ação comunicativa, ou melhor, a interação linguisticamente mediada, não se pode pensar e analisar as relações sociais cotidianas, espontâneas e padronizadas” (Habermas, 1981 apud Freitag, 1992, p. 255).

Na sua teoria social o que Habermas destaca é a necessária crítica ao predomínio da ação instrumental sobre a ação comunicativa nas sociedades modernas. Nesse momento histórico, tal como apontado por Freitag (1992), a ação instrumental como forma de ação técnica que aplica racionalmente meios para a obtenção de fins, predomina sobre a ação comunicativa. Apesar dos dois mundos (o sentido e o mundo vivido) interpenetrarem e dependerem em princípio um do outro, a ação instrumental se destaca na colonização do mundo vivido em razão do predomínio sistêmico. Muitas vezes, instaura-se essa “patologia sistêmica” em detrimento do entendimento. A argumentação comunicativa no entendimento mútuo é apagada por uma ação na qual os indivíduos passam a agir predominantemente de forma instrumental e estratégica, usando uns aos outros para fins técnicos, econômicos e políticos (FREITAG, 1992).

Contrapondo à ação instrumental, Freitag (1992) chama atenção para o que Habermas teorizou como ação comunicativa a qual permite aos atores movimentarem-se sobre suas competências comunicativas. Ou seja, para agir nesse sentido é necessário admitir que os indivíduos são capazes de afirmações sobre fatos (da natureza), de julgar ações e normas existentes na sociedade e que podem expressar seus sentimentos e vivências. Assim, a ação comunicativa é mais complexa e abrangente porque permite ao indivíduo se situar no mundo, com o qual interage em vários registros.

Neste sentido, a análise converge no desvendar dos processos interativos voltados para os diálogos, para a auto-compreensão e entendimento dos outros, ou seja, os indivíduos são sujeitos conscientes de si e de suas ações. Desse modo, a ação comunicativa permite a transformação da subjetividade em intersubjetividade e fornece ao sujeito a possibilidade de exprimir seus sentimentos e perspectivas através de um processo comunicativo.

...por meio da ação comunicativa, é possível buscar o entendimento, a verdade, o consenso, a aceitação de normas e valores. A autonomização dessas esferas resultaria em modos sui generis de institucionalização da ação comunicativa, da argumentação negociadora, do consenso e da busca de entendimento e aceitação pelos membros que integram a comunidade (artística, científica ou jurídica). Esses processos argumentativos asseguram um aumento de liberdade de ação e maior participação dos envolvidos nos processos sociais (FREITAG, 1992, p. 241).

Conforme destaca Freitag (1992), Habermas busca na ação comunicativa um modelo de entendimento no qual todo e qualquer sujeito é capaz de agir, falar e participar interativamente por meio de discursos, como também, todo participante pode problematizar qualquer afirmação, introduzir novas afirmações, exprimir necessidades e convicções. Nenhum interlocutor pode ser impedido interna e externamente de fazer uso pleno destas

faculdades. O que se busca na teoria é o entendimento como mecanismo de coordenação de ações, em que o indivíduo procura por meio de uma argumentação racional colocar-se em situações específicas, que compreendem recortes do mundo vivido. “Trata-se, pois, de situações que são simultaneamente situações de ação e de fala, compreendendo como situação de fala aquela na atual emerge a necessidade de um entendimento ou esclarecimento” (FREITAG, 1992, p. 242).

Assim, o indivíduo é visto como um ser de decisão, como numa relação permanente com o mundo, sendo por ele influenciado e também exercendo ação sobre ele. Freire (2011) sustenta que o entendimento preconiza um pensamento-linguagem capaz de refletir sobre si mesmo e sobre sua própria atividade, e que muitas vezes o modelo anti-dialógico predomina nas interações sociais. Haja vista a crítica já descrita nesse estudo sobre os modelos absolutizados de extensão rural pautados na lógica instrumental, estritamente difusionista de um saber técnico-científico a um público concebido como desprovido de qualquer conhecimento do mundo e de capacidade argumentativa.

Como afirmava Freire (2011), predomina uma descrença no homem simples, ou seja, uma subestimação no seu poder de refletir, de sua capacidade de se assumir como sujeito de ação e agente de conhecimento. Talvez, seguindo a teoria habermasiana do agir comunicativo, neste contexto há um predomínio da ação instrumental sobre a ação comunicativa. Como Freire (2011) pontuou no modelo de extensão difusionista os camponeses são considerados como incapazes ao diálogo e refratários a qualquer produção de conhecimento acerca da realidade que os cerca. Levando em consideração razões histórico-culturais podemos inferir, tal com chama atenção Habermas, que a concepção de uma ação instrumental predomina na sociedade moderna e, principalmente, emerge na interação entre os agricultores familiares e muitos dos agentes públicos que integram nas conferências.

Sob esta perspectiva, um novo modelo de extensão rural foi debatido desde 2003 visando principalmente dirimir as falhas do modelo difusionista inovador centrado na lógica instrumental pura e simples, mas que também tornasse os agricultores e demais segmentos do campo capazes de assumir uma postura crítica e tornarem-se cômicos de si como sujeitos de ação e agentes de conhecimento.

Caporal (2008) propõe um modelo participativo de extensão rural que esteja centrado na dimensão dialógica, respeitando as peculiaridades dos diferentes grupos humanos do campo, no que se refere a sua forma de organização social, produtiva, de relacionamento com os elementos da natureza e de gestão de suas comunidades, priorizando o saber tradicional desses grupos aliado ao conhecimento técnico-científico dos extensionistas. Para isso a

participação é um elemento fundamental, não somente no *savoir-faire* das práticas agrícolas entre extensionistas e agricultores, mas na construção de todas as decisões políticas, sociais e econômicas que envolvem os diferentes segmentos do governo e suas comunidades.

No entanto, para Amoedo (2012) a participação é um engodo que gera mais promessas que ações efetivas, por isso é importante que se desvincule as ideologias e ideais sociais que se escondem por trás do discurso participativo, para tratá-lo de forma aberta e desapaixonada, ou seja, que se tenha uma postura crítica e o trate como um processo social dinâmico e multidimensional.

Por trás da emergência do discurso da participação e, sobretudo, de sua incorporação ao discurso do desenvolvimento, está também o reconhecimento das complexas relações sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais, históricas, que explicam a realidade das comunidades, realidade essa não alterável exclusivamente com a introdução de novas tecnologias, insumos ou processos produtivos (AMOEDO, 2012, p. 3).

Ela observa também que pelo fato de questionar-se a participação nos seus moldes, não se deve pensar que ‘existe o perigo de ser mal interpretado, como se propusesse o retorno a modelos de dominação já rechaçados’ (AMOEDO, 2012, p. 6). Para autora a participação ganha uma dimensão contrária a uma suposta ideia dominante de que a participação é a panacéia para o desenvolvimento. Essa ideia, segundo a estudiosa, foi sendo construída desde o século XIX até chegar ao século XX como uma promessa de transformação do desenvolvimento rural. E o problema reside justamente que ‘as instituições e organizações falam de participação, ainda que suas práxis sejam bastante distintas e, até, contraditórias’ (AMOEDO, 2012, p. 4).

O discurso participativo vai ganhando uma relevância que tanto para aqueles que estão envolvidos na sua prática quanto para as instituições que o empregam acarreta uma visão ilusória e um tanto falaciosa de que todos os problemas serão resolvidos ou discutidos de forma a se chegar num consenso, principalmente quando se denota que a causa dos problemas discutidos encontra-se encoberta pelo viés participativo. Amoedo (2012, p. 5) chama atenção para esse fato quando explana que

(...) a principal crítica às metodologias participativas, não advém necessariamente da aplicação das mesmas, mas da despolitização que o discurso da participação pode fomentar. As causas estruturais que provocariam a exclusão (problemas fundiários, de distribuição de renda, de funcionamento dos sistemas econômicos ou de comércio, etc) são relegadas a um segundo plano e, portanto, se propõe superar os problemas resultantes, sem alterar necessariamente o status quo (as causas) no fundamental, porém integrando os excluídos em instâncias coletivas.

Sob esta perspectiva, a autora questiona o que esperar de tanto diálogo e, principalmente, aonde deve-se chegar, uma vez que essas indagações sem atacar os problemas fundamentais de democratização do poder e dos processos de emancipação e autonomia dos sujeitos envolvidos, pode configurar o discurso da participação como mais uma forma de dominação consubstanciada nos moldes do politicamente correto tão em voga nos dias atuais.

Desse modo, conclui-se que o papel das conferências estaduais, assim como dos comitês intermunicipais e conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS), mostra-se de importância fundamental para que se inicie uma trajetória de maior participação e envolvimento político desse público na formulação das políticas públicas para o meio rural e, inevitavelmente, esse caminho perpassa pela interação e ação comunicativa. Contudo, o que se observa e, a literatura científica há bastante tempo se debruça nos meandros da participação nos CMDRS trazendo contribuições riquíssimas sobre os entraves, as incongruências e desvios de direcionamento na condução da prática participativa nos conselhos (SCHNEIDER et al., 2009), é que os debates e decisões, assim como as propostas discutidas, não prosseguem das arenas deliberativas e se transformam em ações concretas nos órgãos centrais do governo, retornando ao público que participou dessas conferências, conselhos ou comitês na forma de melhorias e atendimento das demandas requeridas. Por outro lado, observa-se também uma falta de senso de realidade, quando não revestido na sua totalidade em pura ingenuidade, do público envolvido nesses debates, no momento de definir as propostas, porque são propostos temas concernentes à instância estadual como se pertencessem à instância federal, assim como temas que fogem ao âmbito de discussão dessas esferas públicas. Os exemplos que serão descritos a seguir darão a exata dimensão dessas análises no que tange ao ambiente das conferências estaduais no estado de Minas Gerais.

#### **2.3.4 Uma perspectiva crítica sobre as conferências estaduais em Minas Gerais**

Diferentemente da primeira conferência cuja ênfase estava restrita à construção das diretrizes e preceitos da PNATER, a segunda conferência caminhou no sentido de discutir ações que envolviam desde a temática da ATER até a construção de temas bastante amplos, como o acesso às políticas públicas, abordagens territoriais de desenvolvimento, autonomia de mulheres e juventude rurais. Neste sentido não seria de se esperar que alguns temas propostos na primeira conferência retornassem ao debate na segunda, ao mesmo tempo em que temas de importância para muitos representantes, não atendidos ou descartados na primeira conferência, voltassem a ser propostos para inclusão no plano nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário do segundo evento. Diante desse cenário de ação participativa

cujas propostas não são atendidas de imediato, ou melhor, que são tratadas de forma diferenciada, tanto por representantes de entidades da sociedade civil quanto pelas entidades do governo, questiona-se a real efetividade de arenas participativas como as conferências. Dito de outra forma, o que muda na prática?

Antes de responder à pergunta, é importante que se atenda a um critério de classificação das propostas. Primeiramente, separando-as por: a) ano de realização das conferências; b) os respectivos eixos temáticos aos quais estão enquadradas; c) as propostas que se repetem de uma conferência para outra que atendem aos serviços de ATER; d) as propostas que tem certo caráter polêmico, de complicada realização ou que extrapolam a(s) instância(s) governamental (is) envolvida(s) e, por fim, e) uma análise que se proponha a responder ao questionamento colocado acima, como forma de conclusão.

Já foi explicitado anteriormente a primeira conferência estadual realizada em Minas Gerais em 2012, tinha a intenção de contribuir para a construção da PNATER, discutida desde 2003 pelo MDA. Contudo, os temas propostos seguiam como ‘horizonte, sempre, o desenvolvimento rural sustentável do país’(MDA, 2012). Portanto, pressupõe-se que os temas discutidos e propostos neste evento tenham relação direta ou mesmo indireta com os temas debatidos e elencados na segunda conferência estadual, realizada em 2013, com o intuito ainda de contribuir para o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRS) e para o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PEDRSS) do estado de Minas Gerais. Ademais, buscou-se sistematizar os temas debatidos na segunda conferência que atendessem unicamente à implementação dos serviços de ATER. A metodologia empregada pelo MDA nos dois eventos é basicamente a mesma:

... desenvolver um processo de planejamento com participação social e garantir a efetividade de seus resultados. Diante desse contexto, a metodologia instrumentaliza os participantes das diversas conferências para que façam uma análise sobre a realidade em que vivem e, a partir desta, construam um conjunto de proposições que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável e solidário à que elas se referem (MDA, 2013).

Diante do cenário apresentado onde foram expostos os temas mais relevantes e que se repetiram entre os dois encontros enfocando principalmente as demandas referentes aos serviços de ATER, o que se avalia em primeiro lugar é a elevada recorrência de temas que foram propostos em 2012 e que se repetiram em 2013 (Ver Anexo B). Temas bastante amplos que de certa forma podem ser resumidos visando uma maior compreensão, tais como: agroecologia e seus desdobramentos; capacitação de extensionistas e melhorias nas suas instituições em termos estruturais; incentivo e desenvolvimento de tecnologias e pesquisas

científicas para o meio rural; incentivo e permanência de ATER para as mulheres; dentre outros. Estes temas se entrecruzam nos eixos temáticos das conferências e são recorrentes entre um evento e outro, o que se depreende de que são importantes para o público que os escolheu e que de alguma maneira não estão tendo a devida atenção pelas autoridades responsáveis, no caso o órgão coordenador (MDA) ou que a atenção dispensada a esses temas seja ainda pouco relevante, descontínua.

As causas que levam a essas justificativas não serão analisadas aqui, pois dependerão de análises mais aprofundadas do órgão coordenador ou dos envolvidos diretamente, representantes da sociedade civil, agricultores e demais grupos do campo e representantes de entidades governamentais. No entanto, o que chama atenção é a recorrência dos temas. Outro ponto importante já salientado, é a natureza dos temas propostos. São temas polêmicos que ultrapassam a esfera de atuação do MDA e que dispensam a atenção e opinião de outros ministérios, tais como: mudanças no currículo e nos processos pedagógicos de universidades e escolas técnicas; a gratuidade de serviços de ATER em entidades governamentais que dependem desses serviços como receita ou, por outro lado, o financiamento de entidades privadas com recursos públicos para fins estruturais; a exigência de que instituições governamentais, como a ANATER sejam administradas por entidades relacionadas somente com a agricultura familiar e, por último, a criação de territórios livres de transgênicos e agrotóxicos e a proibição da pulverização aérea de agrotóxicos em todo país. Este último tema, assim como os demais, serve de parâmetro para questionar até que ponto pode-se chegar uma proposta quando não se coloca limites à dimensão participativa, entendendo-se limites não como cerceamento da liberdade de expressão, mas como uma barreira centrada na objetividade, esclarecimento prévio e senso de realidade. Isso se torna totalmente relevante, uma vez que são propostas que ultrapassam o domínio do MDA, perpassam outros ministérios, como o Ministério da Educação e MAPA, e, adentram os domínios das câmaras legislativas estaduais e federais. Neste ponto, deve-se concordar com Amoedo (2007) quando descreve que é preciso ter muito cuidado com o discurso participativo porque ele pode fomentar a sua despolitização.

Contudo, de tudo que foi exposto até agora, seria prudente e responsável, para não se dizer justo, relacionar também os ganhos advindos do processo participativo nas conferências estaduais, uma vez que há benesses também oriundas do processo. Pode-se questionar se os avanços discutidos a seguir são decorrentes da dimensão participativa nas conferências ou de articulações políticas externas a essas arenas deliberativas, por exemplo. Mas, depreende-se de que mesmo que não sejam frutos das conferências, servem para politizar o discurso

participativo, contribuindo para dar-lhe a devida dimensão. Um dos resultados das propostas e temas debatidos é a implementação do Programa Nacional de Agroecologia em 2012, fruto das exigências propostas na primeira conferência; o fortalecimento das redes de ATER e redes temáticas<sup>12</sup> que foi um dos pontos apontados por alguns representantes das entidades da sociedade civil entrevistados como um dos motivos para que eles tenham um nível de organização bom entre eles e que foi um dos temas propostos na CEATER. E, por fim, a necessidade de reestruturação de entidades executoras de ATER e do próprio MDA para atender de forma efetiva os agricultores e demais grupos do campo, que são temas constantes, recorrentes e imprescindíveis nas explicações da maior parte dos conselheiros entrevistados no CEDRAF-MG, o que demonstra também que a recorrência e a persistência em determinados temas servem para evidenciar a incapacidade ou a inoperância em outros tantos.

Até agora, expôs-se as incongruências, as fragilidades e, sobretudo, as críticas com relação ao modelo de extensão rural que a PNATER propõe orientar. Os desafios como se pode notar, são grandes para que a política se operacionalize efetivamente, apesar de suas diretrizes e preceitos ainda estarem em fase de acomodação. E a história da extensão rural comprova, não é de um dia para outro que as mudanças sociais provocam os efeitos esperados. Elas têm o seu próprio tempo. As instituições implicadas dependem da orientação e da conduta dos indivíduos envolvidos no processo. E nesse ponto a descrição de Rua (2009, p. 17) quanto ao processo de proposição sintetiza muito bem o que se quer dizer.

O processo de implementação pode ser uma continuação da formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas, etc, de maneira que compreende um **contínuo processo de interação e negociação** ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende. Neste caso, é **preciso identificar quem procura influenciar a que, a quem, como e porquê** (grifos nossos).

Assim, ao se discutir a PNATER e o seu modelo de extensão rural deve-se entendê-los como um processo que saiu ou está tentando sair de um patamar específico para outro que seja mais abrangente e crítico, abordá-los numa concepção de interação de um público específico, mas heterogêneo, com anseios e demandas nem sempre comuns que geram interesses, influências, articulações e acordos e, por último, compreendê-los numa dimensão maior onde gravitam instituições e indivíduos envoltos numa atmosfera de poder. Para isso,

---

<sup>12</sup>Redes de ATER e redes temáticas são articulações entre entidades da sociedade civil com vistas ao seu fortalecimento organizativo e político diante dos órgãos do governo de repasse de recursos financeiros. Segundo depoimento de um entrevistado do CEDRAF-MG as redes temáticas ou redes sociais configuram-se como a melhor forma de troca de experiências, saberes e tecnologias entre entidades que atuam em regiões distantes, mas que adotam um mesmo perfil de manejo agrícola ou tecnológico. Um bom exemplo são as redes temáticas de Agroecologia no estado de Minas Gerais, onde constam diferentes entidades executoras como Centro de Tecnologias Alternativas (CTA) e Centro de Agricultura Alternativa (CAA), dentre outras.

acredita-se que a abordagem de alguns teóricos da sociologia possa contribuir para um debate profícuo sobre o tema em questão.

## **CAPÍTULO III**

### **Trama Institucional - o poder e a correlação de forças no CEDRAF-MG**

#### **3.1 A Sociologia de Norbert Elias - uma concepção integradora e diferenciada de sociologia**

De forma generalizada, pode-se dizer que a pesquisa sociológica desenvolvida por Norbert Elias gravita em torno de temas recorrentes que foram exaustivamente desenvolvidos em suas obras principais. Noções sociológicas, tais como indivíduo, sociedade, figuração, estrutura, função, processo, integração e diferenciação foram discutidos em suas obras de maneira relacional, integradora e diferenciada para a época em questão. Algumas dessas noções foram abordadas exaustivamente pelo sociólogo porque era comum em sua época tratá-las de forma estanque e distanciada, além de não estarem devidamente isentas de juízos de valor e ideologias alheios à pesquisa sociológica. A questão do indivíduo e da sociedade é um dos exemplos que se enquadra nessa discussão.

A utilização que hoje fazemos destes conceitos poderia levar-nos a acreditar que o «indivíduo» e a «sociedade» denotam dois objectos que existem independentemente, enquanto, na verdade, se referem a dois níveis diferentes, mas inseparáveis do mundo humano. Se queremos introduzir novos conceitos de modo a abordar adequadamente o problema devemos refrear-nos um pouco (ELIAS, 2008, p. 141).

A sociologia desenvolvida por Norbert Elias está fundamentada no carácter relacional, funcional e processual das relações sociais humanas assentadas na dimensão do poder. Para o autor as relações sociais devem ser entendidas como relações de interdependências humanas cujo poder é um dos seus elementos centrais. A visão de sociedade, com suas regras que lhe são próprias, apresenta uma determinada estrutura que lhe é peculiar que não se restringe apenas a simples reunião de indivíduos isolados, mas como a matriz que congrega diferentes indivíduos com funções e vínculos entrecruzados tomados por tensões e conflitos de interesse. Assim como, adverte o autor, a concepção de indivíduos tomados isoladamente com suas ações nos grupos de indivíduos não consegue abordar a dimensão da sociedade de uma forma satisfatória, a sociedade sozinha é incapaz de abordar de forma completa todas as vicissitudes que se escondem por trás das ações dos indivíduos isoladamente.

Por isso, Elias constrói suas teorias enfocando lados distintos de uma mesma moeda, pode-se dizer assim de forma simplificada, aliando o estudo da sociedade com as regras que lhe são próprias e que configuram a sua matriz estrutural e o estudo dos indivíduos em interdependência que é proposto como uma abordagem conceitual de figuração ou configuração.

Aquilo a que chamamos «configuração» em relação às partes constituintes é semelhante àquilo a que chamamos «estrutura» em relação à unidade composta [sociedade]. Se falarmos da estrutura das sociedades e da configuração ou padrão de vinculação dos indivíduos que formam essas sociedades, estamos de fato a falar da mesma coisa encarada de diferentes ângulos (ELIAS, 2008, p. 144).

Para o autor essa visão polarizada indivíduo/sociedade só traz prejuízos ao entendimento teórico ‘correto’ de uma determinada pesquisa sociológica, uma vez que a torna carregada de juízos de valor, crenças e ideologias que lhe são alheios:

Esta polarização conceptual é um reflexo muito nítido de vários ideais sociais e sistemas de crenças. Por um lado, há um sistema de crenças cujos adeptos atribuem o mais alto valor à «sociedade»; por outro, há um sistema de crenças cujos adeptos atribuem o mais alto valor ao «indivíduo». O que daqui resulta — que há dois valores diferentes correspondendo a dois objectos que existem separadamente — está a tornar-se uma idéia fixa na consciência contemporânea. Isto reforça a idéia do eu como «estando numa caixa fechada» e do homem como *Homo clausus*. O conceito de configuração serve portanto de simples instrumento conceptual que tem em vista afrouxar o constrangimento social de falarmos e pensarmos como se o «indivíduo» e a «sociedade» fossem antagónicos e diferentes (ELIAS, 2008, p. 141).

Neste ponto, uma das preocupações centrais do sociólogo na construção de suas teorias foi a não separação entre indivíduo e sociedade como objetos sociológicos distintos, mas interligados e interdependentes. Por isso, Elias tece duras críticas, principalmente, ao individualismo metodológico de Weber e à visão estanque de sociedade adotada por Durkheim. Primeiramente, apontemos as críticas ao método sociológico proposto por Weber:

Weber procurou evitar as armadilhas tanto no seu trabalho teórico como no seu trabalho empírico, representando tudo o que pode ser dito sobre as «sociedades» como abstrações sem realidade actual, e considerando a sociologia como uma ciência generalizadora. O «estado» e a «nação», a «família» e o «exército» apareciam-lhe, conseqüentemente, como «estruturas sem outro significado que não o de um padrão particular da acção social das pessoas individuais» (ELIAS, 2008, p. 127).

(...) [Weber] distinguiu entre as ações individuais que são sociais e as ações individuais que o não são — que são, por conseguinte, puramente «individuais». Dos exemplos que deu, torna-se evidente como esta distinção era problemática. De acordo com Weber, abrir um chapéu de chuva quando chove não é uma acção social. Aos seus olhos, a acção de abrir um chapéu de chuva é realizada sem que se atenda aos outros. É claro que nunca lhe ocorreu que os chapéus de chuva só se encontram em certas sociedades, não se fabricando nem se utilizando noutras. Do mesmo modo, interpretou como não-social um choque entre dois ciclistas; só os insultos e a pancada que eventualmente se seguissem eram acções sociais. Weber sustentava serem não sociais todas as acções que apenas se dirigem a objetos inanimados, embora seja evidente que pessoas diferentes poderão dar significados diversos a uma rocha, a um rio ou a uma tempestade. Assim, as pessoas nas sociedades mais rudimentares, com sistemas de crenças

mágico-míticas, atribuirão diferentes significados a estes objectos e, assim, o seu comportamento para com eles também será diferente do comportamento de pessoas de sociedades industriais mais secularizadas. Teve grande influência no pensamento de Max Weber o sentimento de que deve haver algures uma linha de demarcação ou uma divisão entre o que podemos designar como individual e o que pode ser considerado social. Mais uma vez se pode ver como este modo de definir o problema foi modelado pelo conceito de indivíduo, parecendo referir-se a uma pessoa aparentemente estática, mais do que a alguém que cresceu, mudou e está ainda a mudar, que está ainda a «transformar-se». (...) Esta pessoa estática é um mito (ELIAS, 2008, p. 131).

Assim, observa-se uma tentativa do estudioso em desconstruir certa visão um tanto quanto simplificada da sociedade proposta por Weber em tipologias centradas nas ações perpetuadas pelos indivíduos, mas seria um exagero afirmar que há uma destruição do conceito de sociedade na metodologia weberiana, o que há é uma tentativa de simplificação do conceito de sociedade centrado nas ações sociais do indivíduo. Isso porque Weber trabalha com tipos ideais que levam à noção de indivíduo como pessoa estática, ponto criticado por Elias com relação ao individualismo metodológico weberiano.

Com relação às críticas ao modelo sociológico desenvolvido por Durkheim, Elias é mais contido em suas palavras referindo-se ao trabalho *De la Division du Travail Social* desenvolvido pelo sociólogo francês:

Émile Durkheim (1858-1917) perfilhou a concepção oposta. Também ele se esforçou por encontrar uma solução para o beco sem saída em que sempre se caiu, quando, tal como foi dito, contrapomos o conceito de indivíduo ao de sociedade como se fossem dois fenómenos estáticos (ELIAS, 2008, p. 128).

Durkheim lutou toda a sua vida com este problema [à idéia de que a «sociedade» existe para além dos indivíduos ou que os «indivíduos» existem para além da sociedade], mas em vão. Ao abordá-lo, deparou com problemas que se centravam na existência de fenómenos sociais «exteriores» em relação ao indivíduo e à sua consciência «íntima», e, estreitamente relacionados com estes, um conjunto de problemas mais antigos da teoria do conhecimento que giram em torno da existência de objectos «exteriores» e da sua relação com o sujeito gnosiológico individual e da sua «consciência», «espírito», «razão» e outros atributos igualmente «internos» (ELIAS, 2008, p. 130).

Ao mesmo tempo Elias, não deixa de tecer algumas ressalvas, inclusive extensivas ao pensador alemão Marx, quando se refere a um privilegiamento da dimensão econômica nas relações sociais entre os indivíduos, o que segundo ele é injustificada uma vez que as relações entre as pessoas não podem ser tomadas visando somente o caráter econômico, mas que são construídas também mediante ligações afetivas.

Os sociólogos estão acostumados a encarar as ligações humanas essencialmente sob a perspectiva do «eles». Por exemplo, é possível proceder como Durkheim e encarar as ligações humanas essencialmente no contexto de uma especialização de trabalho crescente, que faz com que as pessoas se tornem cada vez mais dependentes umas das outras. Estas ideias são importantes, mas as ligações a que se referem são ainda meramente econômicas. Torna-se, no entanto, impossível tratar adequadamente os problemas das ligações sociais das pessoas, especialmente das suas ligações emocionais, se apenas considerarmos interdependências relativamente interpessoais. Podemos obter uma visão mais completa da teoria sociológica se incluirmos as interdependências pessoais e sobretudo as ligações emocionais entre as pessoas, considerando-as como agentes unificadores de toda a sociedade (ELIAS, 2008, p. 150).

De certa forma, as críticas de Elias aos expoentes da sociologia clássica que demonstram uma visão dicotômica e estática de indivíduo e sociedade e certo destaque à dimensão econômica nas suas análises são decorrentes do fato de que eles não dão conta de compreender o caráter processual das relações e das mudanças sociais em sua plenitude. Contudo, com a devida distinção, o pensador não esconde a importante parcela de contribuição das teorias de Marx para a elucidação do caráter processual da sociedade, mesmo que sob a ressalva de que aquele tenha dado muito destaque à dimensão econômica. Mais uma vez a preocupação do teórico é fazer com que a sua abordagem sociológica não deixe margem para avaliações e julgamentos estanques e estáticos dos conceitos empregados e que tenha uma compreensão completa, o que à sua forma de avaliação está distante das mudanças sociais em curso. Por isso ele reafirma:

Chegaremos a uma melhor compreensão das matérias-primas com que lida a sociologia, se não nos abstrairmos do seu movimento e do seu caráter processual e usarmos conceitos que captem a natureza processual das sociedades em todos os seus diferentes aspectos, como uma estrutura de referência para a investigação em qualquer situação social dada. Raciocínio semelhante se aplica à conceptualização da ligação entre as relações e os objectos relacionados (ELIAS, 2008, p. 126).

No caráter processual das relações sociais, Elias cerca-se de suas duas obras mais importantes para a construção de seu pensamento sociológico, *O Processo Civilizador* e *a Sociedade de Corte*, para dar uma nova dimensão, não só histórica, mas compreensiva e interpretativa, ou seja, sociológica, do desenvolvimento das sociedades modernas. Termos que hoje são mencionados sem a devida precisão e valor, tais como pluralidade e complexidade referentes às sociedades atuais, são compreendidos melhor quando vistos sob o prisma do desenvolvimento social das nações-estados europeias a partir das redes de interdependência social e são abordados pelo autor de forma a elucidar as diferentes

configurações e mudanças estruturais sociais que passaram a humanidade com o advento de um processo maior de diferenciação e integração das sociedades.

Intimamente associados ao desenvolvimento das instituições políticas, havia muitos processos conducentes ao alargamento das cadeias de interdependência social. Entre esses processos estavam a crescente divisão «econômica» do trabalho e a substituição de mercados locais restritos e de empresas, enquanto pontos nodais de uma rede social, por outros pontos muito mais amplos. As instituições estatais eram capazes de garantir a segurança dos comerciantes e dos seus bens (agora transportados a distâncias cada vez maiores), de assegurar o cumprimento dos contratos, de cobrar taxas de importação para proteger as indústrias nascentes da competição estrangeira, e muito mais do que isso. Por seu lado, o desenvolvimento das instituições políticas estava intimamente ligado ao alargamento das redes de comércio e indústria. De um ponto de vista sociológico, o desenvolvimento da organização estatal e política e da estrutura ocupacional eram aspectos indivisíveis do desenvolvimento da mesma relação funcional. Na verdade, as chamadas «esferas» da sociedade não são mais do que aspectos respectivamente integradores e diferenciados do desenvolvimento da mesma teia de interdependências (ELIAS, 2008, p. 154 e 155).

A noção de função tão presente também em suas teorias e elemento importante para entender o caráter processual das relações e das mudanças sociais na sociedade, ganha uma dimensão toda especial porque busca afastar justamente a ideia de ação social como um ato isolado do indivíduo, pois segundo o autor toda ação está vinculada a um interesse, razão ou motivo, como pontuou Weber, mas que não pode ser encarada fora do contexto da sociedade:

O conceito de função dá-nos um exemplo simples da natureza perspectivacional das relações humanas. É geralmente utilizada em relação com a manutenção de um sistema social particular. De um modo geral, diz-se que uma determinada instituição desempenha esta ou aquela função para a sociedade. Mas se ultrapassarmos o uso reificante do conceito de instituição, olhando para aqueles que a formam, torna-se evidente que considerarmos as funções sociais de uma única perspectiva é uma simplificação grosseira. Isto liga-se com outra instância em que a reificação esconde a verdadeira natureza dos factos. Como o conceito natural de função é de natureza substantiva, fica oculto que as funções são atributos de relações e que são objeto de múltiplas perspectivas. (ELIAS, 2008, p. 137).

(...) o conceito de função deve ser compreendido como um conceito de relação. Só podemos falar de funções sociais quando nos referimos a interdependências que constroem as pessoas, com maior ou menor amplitude. Este elemento de coerção pode observar-se nitidamente na função desempenhada por cada grupo tribal enquanto inimigo recíproco. A dificuldade em utilizarmos o conceito de função como uma qualidade de uma unidade social singular é simplesmente o facto de ele omitir a reciprocidade, a bipolaridade ou a multipolaridade de todas as funções (ELIAS, 2008, p. 84).

Até agora o que se depreende de toda a discussão elaborada acima é que para Norbert Elias, um modelo teórico ‘completo e abrangente’ que dê conta de conciliar tanto a dimensão particular do indivíduo e a dimensão totalizante de sociedade deve estar vinculado às noções de relação, processo e função das relações humanas no contexto das mudanças sociais. No entanto, é primordial que se inclua no arcabouço teórico da sociologia de Elias, além dos conceitos de relação, função e processo, a dimensão do poder que também é uma concepção inerente às relações e mudanças sociais. Portanto, esses quatro elementos (relação, processo, função e poder) constituem-se, como os elementos básicos da Natureza, os parâmetros centrais para o perfeito entendimento de sua teoria, como destaca o autor que “o modelo indica-nos que, tal como o conceito de poder, o conceito de função deve ser compreendido como um conceito de relação” (ELIAS, 2008, p. 137). Mesmo sem citar diretamente a noção de processo, percebe-se que esta é uma ideia que está presente de maneira intrínseca na sua abordagem sociológica. Importante salientar também que são elementos indissociáveis e indispensáveis para uma ‘completa’ abordagem das relações humanas e mudanças sociais, segundo o estudioso.

Segundo Elias (2008), o poder é uma característica que estrutura as relações humanas. Segundo o autor, ninguém tem poder em si, o poder se expressa sempre de maneira relacional. O poder não é um objeto que uns possuem e outros não, “não é um amuleto que um indivíduo possua e outro não” (ELIAS, 2008, p. 81). O poder é exercido no interior de uma figuração onde todas as relações sociais são de interdependência entre os indivíduos. A figuração ou configuração é uma categoria sociológica construída pelo autor para descrever estas relações de interdependência entre os indivíduos onde o poder está sempre em jogo. Por isso, mais importante do que chegar a uma conclusão de que é constituído o poder, é necessário que se enfatize por quem é exercido o poder e como este poder se faz presente nos indivíduos que o detém.

Uma vez que os indivíduos têm suas ações e experiências em interdependência com as ações e experiências de outros indivíduos formando redes cujo equilíbrio de poder tende a oscilar de acordo com as estratégias que permitem que alguns indivíduos imponham certa supremacia sobre os demais do grupo, cria-se uma configuração temporária de forças que tem na metáfora do jogo um modelo didático de fácil interpretação dos fenômenos sociais.

Torna-se mais fácil responder-lhe [...] por meio de uma série de modelos, o modo como se entrelaçam os fins e ações dos homens. Deste modo, os processos inerentemente complexos de interpenetração são temporariamente isolados e focados de perto, tornando-se mais facilmente compreensíveis (ELIAS, 2008, p. 79).

Assim, os modelos de jogos servem como metáfora para se verificar a dimensão relacional do poder estruturada nas relações humanas. E a partir da metáfora do jogo a dimensão relacional do poder é substituída pela ‘força relativa dos jogadores’. Como bem salientou Elias, a força relativa de um jogador tende a variar com a força de seu adversário tornando a distribuição de poder (ou luta como descrito por Weber) cada vez mais complexa e acarretando um rearranjo organizacional.

Segundo Elias, os modelos de jogos prestam-se muito mais do que metáforas para enfatizar a dimensão do poder nas relações humanas, servem também para explicitar o caráter distintivo das diferentes formas de organização humana, além de criar uma ordem própria, entendendo-se aqui ordem como uma configuração peculiar onde se entrelaçam as estruturas, as relações e as regularidades de diferentes tipos entre a sociedade (o todo) e suas partes componentes (o indivíduo).

Portanto, para o sociólogo o poder está sempre em ‘equilíbrio delicado’ uma vez que é fruto da interdependência funcional dos indivíduos. As diferenças de poder emanam não só do comportamento e ações dos indivíduos, mas principalmente das relações de inter-relacionamento entre eles, criando uma configuração temporária de forças que oscila sempre em uma tentativa de manutenção assim como de desagregação das forças adversárias.

### **3.2 Em discussão a PNATER: O CEDRAF/MG como arena política de figuração**

A teoria de Figuração explicitada por Elias tem o intuito de contribuir para a origem dos processos sociais de longa duração, prestando-se à análise dos processos que levaram ao surgimento da PNATER e os desdobramentos desta política no espaço social do CEDRAF-MG.

Um dos exemplos destacados pelo autor que auxilia na compreensão do equilíbrio de poder é o modelo de jogo do tipo multi-pessoal de dois níveis, modelo este que se encaixa no perfil do CEDRAF-MG. De forma sucinta, este modelo baseia-se em dois níveis onde de um lado temos jogadores que se mantêm interdependentes, mas que não jogam mais diretamente uns com os outros, passando as atribuições do jogo para um grupo pequeno e restrito de jogadores, no caso em estudo, aos representantes da Secretaria de Agricultura Familiar da Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SEAPA), entidade governamental representativa dos interesses do Estado. Este fato leva a diferentes formas de equilíbrio de poder e a um grau de complexidade que não podem simplesmente “serem clarificadas sem que haja uma investigação científica completa” (ELIAS, 2008, p. 94). Mas, segundo o sociólogo, prestam-se à maioria das sociedades dos estados atuais. Um ponto importante que

deve ser destacado neste modelo de jogo é o seu caráter processual que pode levar a resultados ou desdobramentos imprevisíveis, uma vez que mesmo que os jogadores ajam segundo suas intenções e ações, no momento do cruzamento das jogadas individuais sempre algo não “planejado, determinado ou pensado antecipadamente por nenhum dos jogadores” acontece e, segundo o autor, isto serve para influenciar repetidamente novas jogadas. Outro ponto importante é que a interdependência entre os jogadores se dá mediante a coação fruto do relacionamento e da dependência entre eles que tem na dimensão do poder a característica estrutural de confirmação das relações humanas.

Nos parágrafos seguintes serão esboçadas uma tentativa de comprovação da origem do termo ‘correlação de forças’ tão propagado pelos entrevistados do CEDRAF-MG, a partir do modelo de jogos proposto por Elias e a dimensão do poder na cadeia de interdependência criada no contexto histórico e político de surgimento da PNATER e seus desdobramentos.

No entanto, alguns questionamentos prévios devem ser feitos: a partilha do poder decorre da pressão política das entidades governamentais e da sociedade civil após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva? Como essa partilha do poder transcorre até o surgimento da PNATER e seus desdobramentos? Que outros acontecimentos ou eventos históricos contribuíram para essa partilha?

O cenário político brasileiro tomou certo direcionamento quando o primeiro presidente de um partido dito de esquerda – o Partido dos Trabalhadores (PT) – foi eleito em 2003. A PNATER surge num governo dito de esquerda do presidente Luís Inácio Lula da Silva absorvendo uma agenda dos movimentos sociais rurais, a partir de inúmeras mobilizações e negociações com o Estado. Portanto, pode-se dizer que ela é produto de uma demanda da sociedade civil e protagonizado por esta em articulação com o Estado.

A PNATER neste sentido é fruto da ação e pressão dos Movimentos Sociais, agricultores familiares, ONG’s, extencionistas engajados na construção de uma agricultura baseada nos paradigmas da Agroecologia, da ação coletiva pautada pela participação cidadã para atingir o Desenvolvimento Rural Sustentável (FIDELIS et al., 2010, p. 3).

A partir da PNATER desenvolve-se uma figuração cujas as relações sociais que se perpetuam entre as entidades envolvidas no seu processo de gestão são de interdependência entre os seus membros. O poder é exercido no interior dessa figuração como o elemento central da relação entre os seus membros. Cada entidade envolvida no processo de construção da política passa a exercer um determinado poder a partir do momento que comunga interesses em comum com outras entidades numa perspectiva relacional. O processo participativo decorrente da discussão da política até a sua promulgação legal nada mais foi

que um processo de partilhamento do poder, cujos interesses e anseios de cada entidade estavam em jogo e em processo de discussão e legitimação.

De acordo com Pettan (2010, p. 196), o locus onde foram debatidas as propostas finais de uma política de ATER se deu no CONDRAF que passou por uma “ fase de reestruturação a partir de um processo de articulação, principalmente com os movimentos sociais e sociedade civil organizada”. Para o autor, muito mais importante que a discussão das diretrizes e preceitos da política que já vinha sendo discutida desde 1990 e que foram ganhando contornos precisos em 2000, foi a transferência da competência da ATER do MAPA para o MDA por meio de decreto presidencial em 2003.

Para alguns conselheiros entrevistados a construção da PNATER foi decorrente da vontade política do governo através do MDA em estruturar os serviços de ATER brasileiros através da sua descentralização.

(...) então o governo cria, ele tem o MDA, agora é assim tá criado, atendendo a necessidade de vocês, movimentos sociais, dando aqui uma ajudinha e vão tocando aí... (Representante Não Governamental H, 2014).

Desde então, a PNATER passa a ser alvo, pode-se dizer assim, da disputa de interesses e prestígio de duas entidades responsáveis pelo desenvolvimento rural no Brasil: o MAPA e o MDA. Talvez, pode-se indagar qual a relação que uma entidade tem com a outra, já que se referem a ministérios diferentes, com políticas diferenciadas e com recursos financeiros próprios? A princípio, há duas respostas para essa pergunta. A primeira recai no público a quem essas entidades direcionam suas políticas agropecuárias. Ambas atuam para um público bastante heterogêneo, difícil de categorizar de forma firme e inequívoca, uma vez que a receita oriunda da tomaticultura, por exemplo, pode tanto ser oriunda de agricultores familiares quanto de agricultores patronais<sup>13</sup>. Isso é um fator complicador que foi pontuado por alguns conselheiros do CEDRAF-MG como uma justificativa para que não se dê tanta ênfase em discussões estéreis, como a concorrência entre agricultura familiar e agricultura patronal ou agronegócio.

Eu acho que não, eu não penso dessa forma, o agronegócio tem o espaço dele, a AF tem o espaço dela, então eu acho bobagem quem pensa que tá concorrendo... eu não acho que o cara do agronegócio acha que a AF é um concorrente dele, não é,.. então eu não acredito que tenha muitos conflitos porque o agronegócio nem lembra que o agricultor familiar é concorrente dele, será? que... veja bem, você já viu quanto de recurso sai pra AF e quanto sai para o agronegócio, você tem noção de quanto a AF empregou

---

<sup>13</sup>A referência à agricultura patronal ou agronegócio em contraposição à agricultura familiar pode ser conceituada de forma breve como aquela agricultura de cunho empresarial voltada principalmente para a monocultura em áreas fundiárias extensas utilizando-se em sua maior parte da mão de obra assalariada como regime de trabalho.

de recurso, será que p. ex., saiu 4 bilhões para AF será que todo esse recurso é aplicado? será que metade não deixa de aplicar porque é burocrático ou não tem alguém que queira pegar? as vezes o pessoal fala que saiu 30 bilhões para o agronegócio e 4 para a AF, mas é óbvio, tem muito mais terra, muito mais agricultor do agronegócio do que AF e se for colocado 30 bilhões para AF vai ser empregado esse recurso? não vai, porque não tem espaço para isso, como que é concorrente? em política porque quer mais para o ministério dele, você entendeu? eu não tenho esses dados, mas gostaria de ver quanto emprega, é uma questão de oportunidade porque a AF só pode empregar 4 bilhões, não adianta colocar 30 para ela que vai ficar lá (Representante Governamental F, 2014).

Importante frisar que, além da ausência de concorrência segundo o entrevistado, nesse depoimento fica evidente que não basta apenas liberar recursos quando não se tem uma estrutura ainda consolidada para recebê-los. Isso explicita o que já foi exposto neste estudo que a estrutura do MDA uma vez fragilizada não comporta o mesmo aporte de recursos de um MAPA. Pode-se pensar que um dos motivos para esse fato é que uma entidade tem condições estruturais de receber o aporte de recursos necessário para viabilizar suas políticas e a outra mostra sinais de debilidade estrutural. A fragilidade do MDA não advém da escassez de recursos financeiros, mas da escassez de pessoas para manejar o aporte de recursos que lhe é destinado pelo orçamento, o que comprova mais uma vez os depoimentos colhidos anteriormente.

Porém, deve-se concentrar os esforços para se tentar chegar na raiz do problema, o que remete à segunda resposta para o questionamento anterior. Realmente a briga por recursos quando se analisa a estrutura de ambos os ministérios torna-se improcedente e desigual não porque tem políticas públicas diferenciadas e públicos conscientes da sua importância na balança comercial brasileira, mas porque são instituições distintas, tanto estruturalmente, quanto politicamente. Até aqui nenhuma novidade porque a concepção de desenvolvimento rural que cada uma abraça expressa de forma inelutável o direcionamento das suas políticas públicas e o público a quem se destinam.

O que se quer chamar atenção é para o caráter político de cada entidade que imprime a característica central que a tornam tão distintas. Pois, uma entidade é historicamente e politicamente mais forte, e a outra ainda frágil diante um cenário político novo e inóspito. A origem do termo correlação de forças é oriunda da cadeia de interdependência entre as duas instituições de desenvolvimento rural brasileiras pautada no caráter político que cada uma carrega para impor o seu prestígio e interesses nas discussões políticas. A correlação de forças é reflexo da oscilação de um equilíbrio de poder que foi rompido ou alterado por circunstâncias que fogem do domínio do indivíduo e se concentram na sociedade.

Portanto, pensar em correlação de forças é confirmar a existência da polaridade agricultura familiar e agricultura patronal cujos depoimentos dos conselheiros do CEDRAF-MG ajudam a tornar mais evidente o caráter político subjacente nessas entidades. Ademais é comprovar a força política de instituições historicamente bem preparadas e politicamente influentes nas diretrizes do desenvolvimento rural brasileiro, como o MAPA.

(...) então eu to te contando essa histórinha pra dizer justamente isso: a política agrária que é feita no Brasil, ela é..., é importante você botar isso na sua cabeça... o grande, no trem tem lá, como é que chama o carro principal que puxa, a grande máquina, o primeiro carro do trem que puxa o resto, como é que chama a... é... como que chama aquele... a locomotiva! a locomotiva desse trem todo, a locomotiva da política agrária, ela que puxa o resto do PIB, ela se chama Ministério da Agricultura... eles que são a locomotiva da política agrária brasileira porque eles tem dinheiro e nos estados tem essa, vamos dizer, essa customização da política agrária, então p.ex, café é um grande produto de Minas? é, então vamos fazer aquilo que a EMATER faz, vamos fazer o Certifica Minas (programa estadual de valorização do produto) para o café..." (Representante Governamental C, 2014).

Alguns depoimentos confirmam a existência da polarização agricultura familiar e agricultura patronal sem exemplos, baseados apenas na pressuposição e na diferença de recursos financeiros que é destinado para uma e para a outra.

Entendi... pois é, acho que existe, mas não deveria existir, pessoalmente eu acho isso uma bobagem, porque uma complementa a outra na verdade e... (Representante Governamental D, 2014).

É assim... eu tenho palpites que sim, até no nível federal tem isso, o MDA e tem o MAPA e você percebe nitidamente os vieses da secretarias, qual que tem mais recurso, qual que tem o orçamento maior, qual que o governo legitima mais e acho que no nível estadual acontece também, da AF ser meio assim residual, a... (Representante Governamental E, 2014).

Outros depoimentos confirmam a existência de polarização através de exemplos nos desdobramentos legais, mudanças de diretrizes em políticas, dentre outros. Mais uma vez, tem-se um depoimento que resvala na importância do recurso financeiro que é depositado em uma entidade em detrimento da outra.

Eu acho que sim, não é briga não, mas tem sim, tanto é que tem o PRONAF, tanto é que a gente... PGPM voltada para a grande agricultura antiga e agora PGPAF, essas duas mostram que há realmente uma polarização sim, não que elas... (Representante Governamental C, 2014).

(...) você tem o MAPA e o MDA, o MAPA nem nos recebe essa é a grande questão, aí você percebe que há uma fragilidade sim dentro do MDA, para gente ser justo a gente tem que considerar esse aspecto, então há uma fragilidade dentro do MDA e ela é grande, a burocracia que a gente vive até mesmo nesse processo democrático, mas a gente percebe que há um desejo, há uma vontade para que a coisa melhore... se a gente for analisar o

montante de recurso que é colocado no agronegócio e o que é colocado na AF podemos dizer que talvez a palavra seja forte, mas é irrisório relativo a isso e que não condiz com a política, é aquela coisa ninguém vai ir lá e entregar isso pra gente tão fácil, é fruto de uma luta de uma batalha que a gente quer fazer e a gente pretende fazer para que a lei, a efetividade da lei, a execução da lei seja mais favorável à AF... há uma pressão muito grande e quando a gente fala de governo, a gente costuma olhar muito para o executivo, eu tenho a convicção de que o presidente da república só exerce uma parte do que é o poder, temos ainda o legislativo que é completamente complicado no aspecto dos deputados federais e senadores, tem também um judiciário que é complicadíssimo, a gente tem que pontuar essas coisas... (Representante Não Governamental H, 2014).

Importante registrar o depoimento seguinte do conselheiro do CEDRAF-MG que torna evidente o caráter político subjacente das entidades, principalmente em esferas deliberativas centrais, como o Congresso Nacional. Esse depoimento mostra que a força política do MAPA é reflexo das circunstâncias históricas assentadas na elevada concentração fundiária e na importância da agricultura agroexportadora para a economia nacional. Ademais, o entrevistado atribui a alguns políticos do Congresso Nacional um peso de destaque, configurando-se como jogadores de elevada força relativa no equilíbrio de poder das políticas para o meio rural.

(...) que isso é o real lá né, isso é o real no plano político. Tava olhando hoje a chamada bancada ruralista elegeu 70 (deputados e senadores), mais que os evangélicos e os evangélicos no centro das preocupações... evidentemente a bancada ruralista enquanto frente temática é mais forte, demonstrou isso sobejamente no Código Florestal, isso também vinculado a que esses governos em torno de seus interesses eleitorais negociam até a mãe, então a força também advém disso né, se você tá negociando o Código Florestal, você não tá negociando só o Código Florestal, você tá negociando apoio, isso é muito claro [questiono de onde vem a força do agronegócio] evidente que para os ruralistas ter uma ruralista símbolo da bancada, presidente da CNA, no ministério seria importante, mas a força não advém de estar ou não estar, a força começa na balança comercial, queira ou não eles garantem o superávit, não só eles porque a conta da exportação vai tudo junto, é igual o Delfin (FULANO) fala, você pega um caminhãozinho de tomate e me fala qual tomate aqui é da agricultura familiar, eu só posso responder isso estatisticamente, ali na exportação sai tudo como deles né, evidente que eles são os grandes exportadores, então a força advém daí, a força advém que muitos deles estão no PMDB, que é o agiota por excelência, então é uma série de coisas que levam a, aí influi o que se chama de governo de coalizão, apoio, luta, quer dizer nessa mixórdia brasileira, nessa correlação de forças eles tão surfando bem, eles tem um papel protagonista (Representante Não Governamental J, 2014).

Um depoimento em particular tece de forma detalhada os meandros da promulgação da Lei de ATER. A riqueza de detalhes do depoimento só pôde ser possível uma vez que a entidade do conselheiro entrevistado era uma das responsáveis na Câmara Legislativa pela discussão do PL 5.665/2009 que deu origem à Lei de ATER. Observa-se pelo depoimento que

restringir a figuração da PNATER e seus desdobramentos no espaço do MDA ou do CONDRAF é incorrer em erros ou falhas que não denotam a real dimensão da correlação de forças que extrapola o ambiente dessas esferas.

Teve uma mudança muito grande que foi a Lei de Ater, foi mais ou menos ali, 2010 não foi? Só que a Lei de Ater vinha sendo gestada antes, a gente teve uma fase dos convênios de ATER, o MDA começou a repassar recurso mediante convênio e aí começou a estourar, foi uma bomba que acabou estourando que nem o MDA aguentou, nem os tomadores de recursos aguentaram, então foi preciso criar uma nova normativa, aí veio a Lei de Ater (...) aí veio a disputa política né no Brasil, onde se viu que esse era um mecanismo de mobilização da sociedade, esse recurso para ATER era um mobilizador, pessoas que estavam dispersas passaram a se mobilizar, aí houve um endurecimento dos órgãos de controle, do CGU, do TCU sob esses contratos porque é uma área dominada por membros aí do PFL, do PSDB, os ministros do TCU não foram nomeados pelo governo e não havia interesse que o governo Lula conseguisse mobilizar a sociedade, fazer coisas do tipo, então o endurecimento com base na lei, com base na moralidade, mas na verdade com um interesse muito grande em frear as ações do governo, aí foi preciso criar esse novo mecanismo da Lei de Ater que foi um avanço tremendo (...) nós participamos intensamente da aprovação, da discussão da Lei de Ater, (...) a nossa percepção foi que se entrasse a palavra agroecologia aumentaria a resistência e que a gente poderia fazer tudo que a gente faz e muito mais tirando a palavra agroecologia da Lei, ia diminuir a resistência ao conjunto da lei, vamos dar esse passo pra trás e dois três pra frente, a gente quebrou a resistência aprovou a lei e a lei hoje permite que a gente tenha Chamadas (Chamadas Públicas) até de agroecologia, o fato de lá não estar escrito e essa foi uma leitura estratégica que a gente teve, isso não ia nos impedir, mas para os ruralistas, para o CICRANO (líder partidário do DEM na Câmara dos Deputados), FULANA (senadora do PMDB e presidente da CNA) isso era um sacrilégio de falar em agroecologia...(Representante Não Governamental G, 2014).

Diante dos depoimentos expostos pode-se concluir que não basta somente recurso financeiro, ou melhor, o recurso financeiro é importante para se ter uma base firme de sustentação, tanto quanto de articulação de alianças com demais segmentos da sociedade que historicamente possuem uma força política considerável. Deixar instituições importantes, como MAPA e EMBRAPA, fora das discussões das políticas de desenvolvimento rural não se configura apenas em disputas de recursos, como bem pontuou Peixoto (2014), mas possibilitar que a correlação de forças penda inevitavelmente em favor dessas entidades em desfavor ao MDA. Por outro lado, tornar as discussões pautadas no desenvolvimento rural sob a óptica puramente ideológica ou partidária é não ouvir os anseios e demandas reais de movimentos sociais e da sociedade civil que já demonstraram um forte caráter organizativo e reivindicatório. O caminho pode ser sintetizado no depoimento do conselheiro do CEDRAF-MG.

Eu acho que é bom porque... nesse caminho da sociedade exigindo vai ter espaço pros dois... acho que tem lugar pros dois... a agricultura tem que perder essa pecha de... e já tá perdendo, por isso o nome melhor seria microempresário rural... (Representante Governamental C, 2014).

Ademais, é importante que instituições fragilizadas, como o MDA sejam vistas pelo Estado de forma a contribuir realmente para a função que lhe foi imposta, que não sejam sobrecarregadas por atividades que estão além da sua capacidade operacional e que atuem de forma a justificar a sua preponderância tanto perante a sociedade civil quanto aos movimentos sociais e o Estado. Pois, como já foi demonstrado neste estudo, a cadeia de interdependência que foi criada a partir da PNATER envolvendo diferentes entidades da sociedade civil e do governo além de atuarem como atores sociais que reivindicam mudanças, são aqueles mesmos atores que cobram pela efetividade da política em todos os seus aspectos legais. Nesse ponto torna-se relevante registrar a fala de um conselheiro do CEDRAF-MG que resume muito bem o caminho para a legitimidade de fato, mesmo com tantos percalços.

(...) quando falo no reconhecimento não é só no criar, mas o reconhecimento financeiro e o reconhecimento de estrutura pra isso funcionar e vou bancar isso, no caso do MDA acho que falta o último item, mas comparando também com o MDA fico imaginando como seria o governo Lula e o governo Dilma sem o MDA, por mais que tenha a dificuldade, mas tem avanços... (Representante Não Governamental H, 2014).

Por fim, conclui-se que o poder, no caso específico da PNATER e seus desdobramentos posteriores, é decorrente da disputa por prestígio e interesses tanto de entidades que compõem o CEDRAF-MG quanto de entidades que extrapolam o ambiente. No caso específico do conselho, a articulação das entidades e a sua forma organizativa não deixam transparecer o jogo de interesses que vai muito além da simples captação de recursos financeiros das entidades pelo Estado. Externo a esse espaço público ainda atuam forças poderosas que tendem a tornar o equilíbrio de poder em torno da PNATER bastante desfavorável para as entidades que se propuseram a implantá-la. Entidades importantes, tais como EMBRAPA e MAPA, foram relegadas ao segundo plano em virtude de visões diferentes para as políticas de desenvolvimento rural, no entanto, ainda demonstram serem bastante atuantes em termos políticos nas esferas deliberativas estadual e federal do governo. Essas entidades demonstram sua força política no contexto político e econômico que a agricultura exportadora ainda imprime na balança comercial do país. Por outro lado, o MDA e as diferentes articulações formadas com os movimentos sociais e entidades da sociedade civil, aparenta fragilidade diante um cenário em que a correlação de forças ainda é adversa aos seus propósitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi apontado ao longo do estudo os objetivos desse trabalho foi discutir a Extensão Rural brasileira na atualidade sob as diretrizes e preceitos da PNATER, partindo do debate em torno da criação da política pública até os seus desdobramentos políticos posteriores – Lei Geral de ATER e ANATER – para isso foi necessário uma imersão no espaço público do CEDRAF-MG através de um conjunto de estratégias metodológicas como participação em reuniões, revisão de atas, observação participante em conferência e fóruns temáticos e a aplicação de entrevistas.

Durante o desenrolar da pesquisa percebeu-se que, apesar do avanço da política de ATER, há deficiências estruturais tanto no órgão coordenador da política de ATER, o MDA, assim como se demonstrou certa fragilidade das entidades executoras de ATER em operacionalizar a política em Minas Gerais, mesmo levando-se em consideração o profícuo grau de organização e articulação entre essas entidades, principalmente entre as entidades não governamentais. Isso indicou que não basta disponibilizar recursos financeiros tanto às entidades executoras quanto ao órgão coordenador, ou seja, não basta legitimar, mas faz-se necessário diminuir a correlação de forças desigual que ainda impera na agricultura mineira e brasileira. No decorrer da pesquisa esse fato foi um dos mais pontuados pelos entrevistados, o que gerou certo estranhamento porque imaginava-se que a correlação de forças estivesse restrita ao âmbito do MDA e entidades executoras e a correlação de forças ultrapassa os limites dessas esferas e mantém-se atuante e forte no âmbito dos três poderes da União. Portanto, esquematicamente dentro do campo social da agricultura brasileira pode-se identificar 5 níveis de correlação de forças: um a nível federal, um a nível estadual, um a nível municipal, um a nível de conselho - CEDRAF-MG e por fim, a nível de entidades representativas dos produtores rurais, assentados, quilombolas, indígenas e povos tradicionais.

Para a realização desse estudo o foco restringiu-se ao conselho e 17 representantes das entidades governamentais e não governamentais onde cabe destacar que os dados extraídos indicaram certo predomínio ainda bastante forte da correlação de forças que atua nos âmbitos federal e estadual da agricultura mineira. Nesse ponto concorda-se com o que foi descrito por Elias (2008) quando se nota que as cadeias de interdependência tornam-se mais frágeis e opacas em virtude do maior número de grupos sociais que exercem entre si controles mútuos, esse fato pôde ser observado na esfera política de discussão da PNATER. Em contrapartida essa própria fragilidade e opacidade da política não são decorrentes puramente do controle recíproco entre os envolvidos, mas de uma correlação de forças maior no âmbito nacional e estadual que ainda define os rumos para a agricultura mineira e brasileira de uma forma geral.

Em outras palavras, pode-se dizer que existem duas arenas decisórias ou duas configurações utilizando-se do termo de Elias (2008) que se interpenetram anulando a força de uma ou da outra, porém a força que uma detém é politicamente e historicamente muito maior na sociedade brasileira e a outra é ainda frágil diante da força que aquela lhe imputa. Assim, boa parte das deficiências que foram percebidas nos relatos dos representantes das entidades de ATER de uma forma geral não são reflexo simplesmente de uma correlação de forças desigual no seio da esfera política estadual do CEDRAF-MG, pelo contrário, a correlação de forças mostra-se de certa forma neutra, talvez pendendo ligeiramente para os órgãos governamentais em virtude do monopólio do uso da força legítima, como bem pontuou Max Weber em suas reflexões, o que pode-se observar foi que há uma força que é exterior ao conselho e que é exercida sobre o âmbito do CEDRAF.

O caminho para diminuir essa correlação de forças não passa somente pela oferta de recursos financeiros para as políticas públicas de ATER. Nesse ponto a pesquisa tentou mostrar de forma veemente que não é apenas isso. É importante manter a regularidade do aporte de recursos financeiros conjugado com a oferta de recursos humanos, por isso a urgência em estruturar as entidades públicas de ATER, o MDA e as EMATERs, mediante abertura de concursos públicos regulares.

A própria força política de uma instituição como o MAPA que tem concursos públicos regulares e com proposições salariais muito melhores quando comparado com os salários que são ofertados nos poucos e temporários concursos públicos destinados ao quadro de pessoal do MDA, deve ser objeto de reflexão para se dirimir a correlação de forças desfavorável à última.

Por último, retoma-se o depoimento do extensionista que abre as discussões desse estudo e que nos seus extensos anos dedicados ao serviço público de ATER tece um prognóstico curto e firme para a Extensão Rural brasileira: ou ela acaba ou ela se torna indispensável.

Seja qual for a conjectura que a Extensão Rural brasileira vai tomar, o seu caminho com certeza passará pela existência de instituições que se proponham a pensá-la de forma compromissada com o público ao qual se quer atingir.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, J.; CRUXÊN, I.; PIRES, R.; RIBEIRO, U. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. Sociologias, ano 15, n. 32. Porto Alegre/RS, 2013.

ALVES, E. & SOUZA, G. S. Desafios da Agência de Extensão Rural. In: O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e Agrícola. Brasília/DF: EMBRAPA, 2014.

AMOEDO, N. B. P. As armadilhas da participação: os desafios da ERU como ferramenta de desenvolvimento. Revista Oikos, Revista Bras. de Economia Doméstica. Viçosa: UFV. Vol. 18 N° 2. 2007.

BALSAN, R. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. Revista de Geografia Agrária, v. 1, n. 2. Porto Alegre/RS, 2006.

BATAGLIN, J. C. A gestão do Pronaf e suas relações com a sustentabilidade da agricultura familiar. Dissertação (Mestrado). Pato Branco, PR: UFPR, 2012.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: \_\_\_\_\_A deliberação pública e suas dimensões políticas e comunicativas - textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BORGES FILHO, E. L. Impactos ambientais pelo uso de defensivos agrícolas: A Escassez de Pesquisas no Programa Nacional de Pesquisa Agropecuária Brasileira. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/08O389.pdf>> Acesso em: 14 jul. 2013.

BRASIL. IBGE. Censo Agropecuário 2006. Brasília/DF, 2006.

BRASIL. MDA. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. Brasília/DF, 2013.

BRASIL. Lei 12.188. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER. Brasília/DF, 2010.

BRASIL. MDA. (2007). Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília/DF, 2007.

BRASIL. MDA. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília/DF, 2004.

BRASIL. MDA. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS. Brasília/DF, 2002.

BRASIL. MAPA. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília/DF, 1995.

BOTELHO, A. Essencial sociologia. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 61. São Paulo/SP, 2006.

CAPORAL, F. R. Lei de ATER: exclusão da agroecologia e outras armadilhas. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável, v.04, n.01. Porto Alegre/RS, 2011.

\_\_\_\_\_. A redescoberta da Assistência Técnica e Extensão Rural e a implementação da Pnater: nova âncora para a viabilização de acesso a políticas de fortalecimento da Agricultura Familiar. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil. 1998. 517 f. Tese (Doutorado em Agroecología, Campesinado e História). ISEC-ETSIAN, Universidad de Córdoba, Córdoba, España, 1998.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. de F. Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. Brasília, 2006.

COELHO, Vera Schattan P. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo/Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre, organizadores. São Paulo: Editora 34, 2004.

DA ROS, C. A. Gênese, desenvolvimento, crise e reformas nos serviços públicos de extensão rural durante a década de 1990. Mundo Agrário, v.13, n.25. Buenos Aires/ARG, 2012.

DELGADO, G. C. Capital financeiro e agricultura no Brasil, 1965-1985. SP/Campinas: Ícone/Edunicamp, 1985.

\_\_\_\_\_. Expansão e modernização do setor agrário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. Estudos Avançados, 15, 2001.

DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – DATER. Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Secretaria de Agricultura familiar/MDA. Brasília: 2007.

DEPONTI, C. Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da Extensão Rural pública do Rio Grande do Sul. Dissertação (Doutorado). Porto Alegre: UFRGS, 2010.

DIAS, M. M. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) face ao difusionismo. Revista Oikos, Viçosa, v.18, n.2, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. Belo Horizonte: Revista Perspectivas em Políticas Públicas, v.1, n.1, Belo Horizonte. jan./jun. 2008.

DINIZ, P. C. O.; TAVARES DE LIMA, J. R. Leis, decretos, chamadas públicas, conferências... A construção da política pública de ATER. Anais... XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. Teresina /PI, 2012.

ELIAS, N. Introdução à Sociologia. Lisboa: Edições 70, 2008.

\_\_\_\_\_. Escritos & Ensaio: Estado, processo e opinião pública. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

\_\_\_\_\_. A sociedade de corte: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. & SCOTSON, J. L. Introdução. Um ensaio teórico sobre as relações estabelecidos-outsiders. In: Os Estabelecidos e os Outsiders. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

\_\_\_\_\_. O processo civilizador. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

\_\_\_\_\_. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ENRIQUEZ, E. O vínculo grupal. In:\_\_\_\_ MACHADO, Marília Novaes et al. (org.) Psicossociologia: análise social e intervenção. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

ESTEVES, J. P. A persuasão na ordem da interação: paixão e mistérios do cotidiano na sociologia de Erwving Goffman. Revista Comunicação e Linguagem. Lisboa: Cosmos. N<sup>o</sup>14. Dez 1991.

FAVARETO, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Iglu/FAPESP, 2007.

FAO/INCRA. Novo Retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto. Brasília, 2000.

FIDELIS, L. de M.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; LOPES, D. G.; RODRIGUES, T. R. I. A nova PNATER: Uma análise da tramitação pelo congresso nacional. Anais... 4<sup>o</sup> Encontro de Rede de Estudos Rurais. Curitiba/PR, 2010.

FONSECA, M. T. L. da. A Extensão Rural no Brasil, um Projeto Educativo para o Capital. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

FREIRE, P. Extensão ou Comunicação. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2011.

FREITAG, B. Itinerário de Antígona: a questão da moralidade. São Paulo: Papyrus, 1992.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

LANDINI, T. S. A Sociologia de Norbert Elias. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 61. São Paulo, 2006.

GONÇALVES, N. W. Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira: 1960-1980. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GUILHOTO, J. J. M.; ICHIHARA, S. M.; SILVEIRA, F. G.; DINIZ, B. P. C.; AZZONI, C. R.; MOREIRA, G. R. C. A importância da agricultura familiar no Brasil e seus estados. In: Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional dos Centros de Pós Graduação em Economia, 35, 2007. Anais... Recife, PE: ANPEC, 2007.

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F. de. Políticas públicas para a agricultura familiar. Semina: Ciências Sociais e Humanas, v. 29, n. 2. Londrina/PR, 2008.

MATTEI, L. Impactos do Pronaf: análise de indicadores. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

\_\_\_\_\_. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Disponível em:<<http://www.observatoriodoagronegocio.com.br/page41/page42/files/017%20%20OPPA.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

MARTINS, J. de S. Capitalismo e Tradicionalismo. São Paulo: Editora Livraria Pioneira, 1975.

\_\_\_\_\_. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1986.

MARTINS DA SILVA, A. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: avanços e desafios. In: Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 7. , 2006, Quito, Equador. Anais... Quito: ALASRU, 2006.

MEDEIROS, L. S. História dos movimentos sociais no campo. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MOSCOVICI, S. & DOISE, W. O problema. O trabalho de decisão. In: Dissensões e consenso: uma teoria geral das decisões coletivas. Lisboa: livros Horizonte, 1991.

OLIVEIRA, M. M. As Circunstâncias da criação da Extensão Rural no Brasil. Cadernos de Ciência e Tecnologia, v.16, n.02. Brasília/DF, 1999.

PEIXOTO, M. Avaliação da Pnater: uma análise do relatório de auditoria do TCU. In: 52º Congresso Heterogeneidade e suas implicações no Rural Brasileiro. Anais... Goiânia/GO: SOBER, 2014.

\_\_\_\_\_. A extensão privada e a privatização da extensão: uma análise da indústria de defensivos agrícolas. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2009.

\_\_\_\_\_. Extensão Rural no Brasil – Uma abordagem histórica da legislação. Disponível em:<<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-48-extensao-rural-no-brasil-uma-abordagem-historica-da-legislacao>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

PETTAN, Kleber Batista. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): percepções e tendências. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola). Campinas/SP: UNICAMP, 2010.

ROGERS, E. M.; SHOEMAKER, F. F. La comunicación de inovaciones. Herrero Hermanos. México, 1974.

SANTOS, R.; MOSCOVICI, S.; DOISE, W. Dissensões e consenso: uma teoria geral das decisões coletivas. Revista de comunicação e linguagem. Lisboa: Cosmos. N<sup>o</sup> 14. Dez 1991.

SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. Políticas públicas. Coletânea. V. 1. Brasília: ENAP, 2006.

SCHNEIDER, S., SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. Políticas públicas e participação social no Brasil rural. UFRGS Editora, 2009.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: HOCHMAN, Gilberto et al. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Revista Sociologia Política, n. 25. Curitiba, 2005.

TEIXEIRA, J. C. Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas, v. 2, n. 2. Ano 2. Três Lagoas/MS, 2005.

## ANEXO A

**Quadro 1 – Conselheiros do CEDRAF-MG que participaram da pesquisa.**

	<b>ENTIDADES GOVERNAMENTAIS</b>	<b>MUNICÍPIO/ SEDE</b>	<b>ENTIDADES NÃO GOVERNAMENTAIS</b>	<b>MUNICÍPIO/S EDE</b>
1	Superintendência Regional do Banco do Brasil (BB)	Belo Horizonte	Associação Mineira de Municípios (AMM)	Belo Horizonte
2	Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal(CEF)	Belo Horizonte	Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Minas Gerais (FETAEMG)	Belo Horizonte
3	Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)	Belo Horizonte	Federação dos Quilombolas de Minas Gerais	Bom Despacho
4	Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA)	Belo Horizonte	Via Campesina de Minas Gerais	Montes Claros
5	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)	Belo Horizonte	Associação Mineira de Agroecologia (AMA)	Viçosa
6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste (SEDINORTE)	Belo Horizonte	Associação Mineira das Escolas Família Agrícola (AMEFA)	Belo Horizonte
7	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD)	Belo Horizonte	Articulação do Semiárido de Minas Gerais (ASA)	Montes Claros
8	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)	Belo Horizonte	Organização das Cooperativas de Minas Gerais (OCEMG)	Belo Horizonte
9	Delegacia Federal do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA)	Belo Horizonte	Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais (COPIMG)	Belo Horizonte
10	Superintendência Federal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Belo Horizonte	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES)	Montes Claros

**Quadro 2 – Conselheiros do CEDRAF-MG que NÃO participaram da pesquisa.**

	<b>ENTIDADES GOVERNAMENTAIS</b>	<b>MUNICÍPIO/SEDE</b>	<b>ENTIDADES NÃO GOVERNAMENTAIS</b>	<b>MUNICÍPIO/SEDE</b>
1	Superintendência Regional de Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	Belo Horizonte	Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)	Governador Valadares
2	Superintendência Estadual do Norte de Minas e Espírito Santo do Banco do Nordeste	Montes Claros	Federação dos Trabalhadores (a) na Agricultura Familiar de MinasGerais - FETRAF-MG/CUT	Espera Feliz

## ANEXO B

No quadro em anexo, pode-se observar como estão sistematizadas as propostas concernentes a ATER de cada conferência estadual de acordo com os respectivos eixos temáticos, assim como as propostas sinalizadas em negrito que se repetem nas duas conferências e em itálico as que fogem da esfera institucional estadual ou federal, polêmicas e/ou de difícil atendimento pelo órgão federal.

A primeira CEATER foi construída em torno de cinco eixos temáticos:

<b>EIXO 1 - ATER para o desenvolvimento rural sustentável</b>	
1	Promover capacitação continuada de agentes de ATER e agricultores familiares nos princípios da agroecologia.
2	Articular com o governo federal e estadual de no mínimo 50% dos recursos públicos destinados a pesquisas científicas, no desenvolvimento de tecnologias de base agroecológica.
3	Ampliar o quadro de profissionais de ATER e garantir equipe multidisciplinar nos municípios, comunidades ou territórios.
4	Desenvolver ações que possibilitem e garantam o resgate e a preservação do banco de sementes, mudas e raças tradicionais ou crioulas.
5	Propor mudanças nos currículos e processos pedagógicos dos cursos de ciências agrárias e de escolas técnicas.
6	Promover a criação de um programa nacional de agroecologia.
7	Fomentar e fortalecer a cidadania e o protagonismo das mulheres rurais nas atividades de ATER.

<b>EIXO 2 - ATER para a diversidade da agricultura familiar e redução das desigualdades</b>	
1	Qualificar e capacitar continuamente os/as agentes de ATER/ATES governamentais e não governamentais para atuarem no PNAE, PAA, PRONAF, etc.
2	Promover a igualdade de gênero e geração no segmento rural dos agricultores familiares, assentados de reforma agrária, populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, entre outros.
3	Reconhecer todos os membros da família como beneficiários das atividades e dos contratos de Chamada Pública.

<b>EIXO 3 - ATER e políticas públicas</b>	
1	Que a Chamada Pública de ATER seja realizada com a prévia participação dos agricultores familiares e suas lideranças na definição dos itens e serviços a serem incluídos no edital. [ITEM POLÊMICO E MOTIVO DE QUESTIONAMENTO POR UM DOS CONSELHEIROS]
2	Garantir que a ATER seja pública e universalizada sob a responsabilidade dos governos federal e estadual, sem cobrança de taxa pela elaboração e acompanhamento dos projetos do PRONAF. [ITEM POLÊMICO PORQUE A RECEITA DA EMATER DEPENDE DISSO EM PARTE]

#### **EIXO 4 - Gestão e financiamento dos serviços de ATER/ATES**

1	Fortalecer a estrutura financeira de recursos humanos e materiais do MDA e do INCRA, assegurando que o MDA seja efetivamente o único responsável pela ATER/ATES no país, não criando uma nova entidade nos moldes do SIBRATER. [ITEM POLÊMICO PORQUE É O PONTO QUE GERA MAIOR CRÍTICA PELOS ENTREVISTADOS E RAIZ DOS GARGALOS PARA QUE A PNATER NÃO SE OPERACIONALIZE EFETIVAMENTE]
2	Fortalecer e ampliar os instrumentos de formação dos agentes em gestão e execução dos serviços de ATER/ATES.
3	Garantir o acesso dos agricultores à DAP e que ela não seja pré-requisito para o agricultor ser atendido.
4	Criar mecanismos para fortalecer com infraestrutura as entidades não governamentais do modo que atualmente se faz com as entidades governamentais de ATER.

#### **EIXO 5 - Metodologias e abordagens de extensão rural**

1	Reconhecer nas ações de ATER as peculiaridades de cada público da PNATER, especialmente dos grupos étnicos.
2	Fortalecer as redes de ATER e redes temáticas como estratégias de intercâmbio. [PONTO IMPORTANTE QUE FOI IDENTIFICADO NA FALA DE ALGUNS CONSELHEIROS E QUE AUXILIA NA ORIGEM DA IDENTIFICAÇÃO DO GRAU DE ORGANIZAÇÃO QUE AS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL DEMONSTRAM]
3	Adotar abordagens metodológicas que estimulem a participação das mulheres e jovens rurais.
4	Promover ações articuladas entre os órgãos de pesquisa, extensão rural, fiscalização e as instituições de ensino de modo a incentivar parcerias em pesquisas e ações educativas.

Já a segunda conferência - CEDRSS - debateu diferentes temas a partir de sete eixos temáticos:

#### **EIXO 1 - Desenvolvimento sócioeconômico e ambiental do Brasil rural e fortalecimento da agricultura familiar, agroecologia, pesca e aquicultura**

1	Programa para a agroecologia e política territorial de ATER nos princípios da agroecologia, fortalecendo o associativismo por meio de planos regionais e agroecologia.
2	Simplificar os instrumentos de operacionalização das chamadas de ATER à condição dos prestadores deste serviço.
3	Garantir políticas públicas e assistência técnica direta para cada grupo específico (Indígenas, Mulheres, Jovens, Povos e Comunidades Tradicionais...).
4	Reestruturar a ATER promovida pela EMATER MG e a construção do conhecimento conjuntamente com a EPAMIG, viabilizando a assistência técnica pública qualificada e a pesquisa aplicada gerando e transferindo tecnologias voltadas para a agricultura familiar.
5	Somente instituições que tenham atuação e compromisso com a agricultura familiar participem da direção da ANATER.
6	Incentivar a publicações de editais de pesquisas em parceria juntamente com a assistência técnica voltadas para o agricultor familiar conforme seus costumes e sua realidade local.
7	Garantir condições iguais às ONGs de participarem dos editais de contratação de entidades

	para ATER.
8	Assegurar a continuidade da política de ATER para mulheres.
9	Criação de territórios livres de transgênicos e agrotóxicos e proibição da pulverização aérea de agrotóxicos em todo país. [ITEM POLÊMICO QUE FOI PROPOSTO NA CEATER DE MINAS GERAIS E APROVADO NA CONFERÊNCIA NACIONAL]

**EIXO 2 - Abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural e promoção da qualidade de vida**

1	Garantir a prestação de assistência técnica pública de qualidade, com um técnico para cada 50 famílias atendidas, em comunidades quilombolas, indígenas, acampamentos, assentamentos e reassentamentos, com acompanhamento técnico sistemático e integrado dos órgãos federal, estaduais e municipais, nas etapas de regularização, implantação, licenciamentos, financiamentos, produção e comercialização, respeitando as especificidades locais com o desenvolvimento de tecnologias adequadas ao público da reforma agrária.
---	--

**EIXO 3 - Abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural e promoção da qualidade de vida**

--	--

**EIXO 4 - Gestão e participação social**

--	--

**EIXO 6 - Autonomia e emancipação da juventude rural**

--	--

**EIXO 7 - Promoção do etnodesenvolvimento**

--	--

## ANEXO C

### Roteiro de Questões da Entrevista Semi-estruturada

- Apresentação

O entrevistador relatando a experiência profissional, a instituição ao qual o estudante está vinculado, área de concentração da pesquisa, o tema pesquisado, o objetivo da entrevista, as possíveis contribuições para a sociedade do estudo e os possíveis resultados da pesquisa para a instituição do entrevistado, idoneidade, responsabilidade e sigilo nas informações prestadas, enfatizando a importância da colaboração dos representantes do conselho para a colheita de informações mais fidedignas possíveis.

- Caracterização do entrevistado (a):

- Nome
- Idade
- Endereço eletrônico particular
- Município ao qual reside
- Formação profissional
- Experiência profissional
- Instituição ao qual pertence (Entidade Governamental? Entidade Não Governamental? Entidade Pública? Entidade Privada?)
- Endereço eletrônico da instituição ou página eletrônica
- Função ao qual exerce
- Quanto tempo atua nesta função? Já teve outra(s) função (ões)? Qual (is)?
- A função ao qual exerce tem ligação com alguma política específica relacionada com o desenvolvimento rural? Qual (is)?

- Informações analíticas específicas:

Participa de algum conselho gestor que não seja o CEDRAF? Se sim, quanto tempo?

Quanto tempo participa do CEDRAF?

É representante do CEDRAF? Se sim, quanto tempo?

Descreva a forma como foi escolhido ou chamado para ser representante no CEDRAF.

O que representa ser conselheiro do CEDRAF?

Descreva a importância do PRONAF para o desenvolvimento da agricultura familiar do estado. Relacione se houve avanços, retrocessos, desafios. Em que ponto houve avanço, em que ponto retrocedeu, ou não houve mudança? Se não houve mudança, qual (is) o(s) motivo(s)?

Descreva a importância do CEDRAF para o PRONAF.

O que é proposto na PNATER se aplica no seu estado?

Nos últimos 10 (dez) anos, como você percebe a PNATER no seu estado?

Relacione se houve avanços, retrocessos, desafios. Em que ponto houve avanço, em que ponto retrocedeu, ou não houve mudança? Se não houve mudança, qual (is) o(s) motivo(s)?

Qual a importância das entidades governamentais para implementação da PNATER no seu estado?

Qual a importância das entidades não governamentais para implementação da PNATER no seu estado?

Há participação social do público ao qual você representa? Se há como essa participação ocorre? Se não há, exponha o(s) motivo(s) para a sua não ocorrência.

Descreva a importância do CEDRAF para a PNATER.

Qual a sua percepção sobre a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)? Relacione se houve avanços, retrocessos, desafios. Em que ponto houve avanço, em que ponto retrocedeu, ou não houve mudança? Se não houve mudança, qual (is) o(s) motivo(s)?

Descreva a importância do CEDRAF para ANATER.

Utilize este espaço para comentar a forma de gerenciamento e direcionamento dos problemas, questões, soluções e/ou decisões levados ao CEDRAF, enfocando a forma de atuar e qualificação dos dirigentes. Existe (m) ingerência política, vieses político-partidários na indicação de dirigentes, restrição da liberdade de expressão durante as reuniões, favorecimento ou impedimento de qualquer natureza para algum representante ou entidade?

## ANEXO D

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (1ª VIA – para representante do CEDRAF-MG 2ª VIA – do pesquisador)

Eu, \_\_\_\_\_ membro do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado de Minas Gerais (CEDRAF/MG)(a), na condição de representante do(a) \_\_\_\_\_, me coloco à disposição para participar da pesquisa intitulada “PNATER E SUA OPERACIONALIZAÇÃO NO CEDRAF: a experiência de Minas Gerais”, que foi registrada na Universidade Federal de Viçosa (UFV) como um projeto a ser realizado pelo estudante do mestrado em Extensão Rural, Marcelo de Souza, sob orientação do professor Marcelo Leles Romarco de Oliveira, do Departamento de Economia Rural daquela Universidade. Depois que os pesquisadores me explicaram que o objetivo da pesquisa é registrar as ideias e as percepções dos membros do CEDRAF sobre a forma como vem sendo feita a implementação e a realização do PNATER no estado de Minas Gerais, para identificar possibilidades e limites dessa política, aceito ceder entrevista aos pesquisadores, desde que seja garantido sigilo de meu nome nos trabalhos acadêmicos que resultarão da pesquisa. Além disso, fui informado que os depoimentos serão colhidos juntos aos mais diversos membros do Conselho. Na medida em que o estudante também frequentará o ambiente de nossas reuniões e fóruns durante 06 meses (período de julho a dezembro) e que anotará observações e fará fotos para exemplificar o espaço e o contexto dos debates. Também autorizo a uso desses registros e das fotos em trabalhos acadêmicos, sabendo que os pesquisadores tomarão cuidados necessários na exposição das opiniões expressas, de forma que não sirvam para desvalorizar características pessoais, mas para apontar limites e potencialidades da PNATER e do CEDRAF. Também fui informado(a) que, a qualquer momento, poderei recusar a participação na pesquisa, sem necessidade de justificativas ou constrangimentos. Também afirmam os pesquisadores que, ao final, tão logo tenha sido autorizado por seu orientador, uma cópia do trabalho será enviada ao CEDRAF. O estudante, também se compromete a apresentá-lo para apreciação e debate do Conselho, caso os membros venham a achar pertinente. Cabe ainda esclarecer que os dados coletados serão destinados exclusivamente para pesquisa e o pesquisador tomará as medidas necessárias para preservar a identidade dos participantes. Ainda com vistas a minimizar os riscos inerentes ao estudo, o pesquisador responsável, ao perceber qualquer risco ou dano significativo para o participante da pesquisa, previsto ou não no termo de consentimento livre e esclarecido, se comprometerá a comunicar prontamente ao CEP e avaliar, em caráter emergencial a necessidade de adequar ou suspender o estudo, assim como o pesquisador tomará o cuidado de informar ao CEP de todos os fatos relevantes que alterem o curso normal da pesquisa aprovada pelo comitê. Além disso, o pesquisador e a instituição envolvida na pesquisa proporcionarão assistência imediata, nos termos do item II.3 da Resolução CNS 466/2012, no que se referir às complicações e danos decorrentes da pesquisa que porventura possam ocorrer e por fim, será tomado o cuidado de informar aos participantes da pesquisa que caso venham a sofrer qualquer tipo de dano resultante de sua participação no estudo, previsto ou não no termo de consentimento livre e esclarecido, que eles terão o direito à indenização por parte do pesquisador e da instituição envolvida na pesquisa. Finalmente, foi esclarecido que o presente documento virá rubricado em todas as suas páginas e assinado, ao seu término, pelo pesquisador responsável, e/ou pelo (s) assistente(s) conforme o item IV.5 da Resolução CNS 466/2012, sendo redigido portanto em conformidade com o que está preconizado pela Resolução CNS 466/2012 e mesmo, a qualquer momento, diante de qualquer irregularidade, poderei recorrer ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFV (CEP/UFV – endereço abaixo) para que os pesquisadores sejam localizados, com vistas na obtenção de esclarecimento.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do membro do CEDRAF/MG

\_\_\_\_\_  
Marcelo de Souza

(Estudante do Mestrado em Extensão Rural - UFV/MG)

No caso de irregularidades, durante ou depois da pesquisa, entrar em contato com:

Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP)

Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Campus - Viçosa.

Telefone: (31)3899-2492

Endereço eletrônico: cep@ufv.br