

GESTÃO SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a identificação de fluxos comunicativos na construção da PNATER e em sua operacionalização na Bahia

Álvaro Antônio Xavier de Andrade*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo identificar a existência de fluxos comunicativos na construção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e em sua operacionalização realizada pela Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA). Como foco teórico, pretende-se relacionar a perspectiva habermasiana de participação social, esfera pública, opinião pública e direito com a construção da PNATER e sua operacionalização. A pesquisa de campo foi realizada nos municípios que compõem a gerência regional da EBDA em Seabra, município que integra o semiárido baiano. Dessa forma, os dados empíricos derivam de entrevistas com parte dos servidores responsáveis pelos trabalhos de assistência técnica e extensão rural (Ater) da EBDA e de levantamentos secundários sobre a construção da PNATER. Constatou-se que existe relação entre a perspectiva habermasiana e a construção da PNATER, e que os fluxos comunicativos, ainda que extremamente incipientes, são encontrados na operacionalização dessa política pública na região estudada.

121

Palavras-chave: *Democratização. Políticas públicas. Habermas.*

* Graduação em Agronomia (UNEB). Especialização em Planejamento Ambiental com Ênfase em Educação Ambiental (UNYAHNA). Mestrado em Extensão Rural (UFV). Doutorando em Extensão Rural (UFV). Bolsista CAPES/UFV, projeto Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Leste e Nordeste de Minas Gerais.

GESTIÓN SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: la identificación de los flujos de comunicación en la construcción de la PNATER y su puesta en ejecución en el Estado de Bahía

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar la existencia de flujos comunicativos en la construcción de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Expansión Rural (PNATER) y su operación llevada a cabo por la Empresa Desarrollo Agrícola de Bahía (EBDA). Como enfoque teórico se pretende relacionar la perspectiva de Habermas de la participación social, la esfera pública, la opinión pública y el derecho a la construcción de la PNATER y su funcionamiento. La investigación de campo se llevó a cabo en los municipios que componen la gerencia regional de la EBDA en Seabra, municipio que integra la región semiárida de Bahía. De esa manera, los datos empíricos derivan de entrevistas con algunos de los funcionarios encargados de la asistencia técnica y del trabajo de expansión rural (Ater) de la EBDA y levantamientos de datos secundarios sobre la construcción de la PNATER. Se constató que existe una relación entre la perspectiva de Habermas y la construcción de la PNATER, y que los flujos comunicativos, aunque muy incipientes, son encontrados en la ejecución de esta política pública en la región estudiada.

Palabras clave: *Democratización. Política pública. Habermas.*

SOCIAL MANAGEMENT OF PUBLIC POLICIES: identification of communicative flows in the PNATER construction and in its operationalization in the state of Bahia

ABSTRACT

The present study aims to identify the existence of communicative flows in the construction of the National Politics of Technical Assistance and Rural Extension (PNATER) and in its operationalization at the Baiana Company of Agricultural Development (EBDA). As a theoretical focus it intends to relate Habermasian perspective about social participation, public sphere and rights with the PNATER construction and its operationalization. The field research was conducted in the municipalities that make part of the EBDA regional management in Seabra, in the state of Bahia semiarid region. The empirical data was acquired by interviews conducted with part of EBDA staff that is responsible for the Technical Assistance and Rural Extension works (Ater) as well as by a secondary stocktaking on the PNATER construction. It was verified the relationship between the Habermasian perspective and the PNATER construction, and the presence of communicative flows, although it is incipient in this public politics operationalization in the studied area.

123

Keywords: *Democratization. Public policies. Habermas.*

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a formação social do Brasil ocorreu por meio de processos com características excludentes que colaboraram na geração de uma enorme disparidade social (CARTER, 2010). Entre esses processos está o modelo modernizante adotado pelo Estado para a agropecuária, que teve os trabalhos de assistência técnica e extensão rural (Ater) como ferramenta de implementação e potencializou a exclusão socioeconômica de milhares de agricultores

familiares, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. (NASCIMENTO, 2005).

Contudo, em meados da década de 1980, com o fim do regime militar, a sociedade civil, entendida como “um espaço de força política, formado por diferentes segmentos sociais que não são governamentais”, buscou se organizar e reverter essa situação por meio da participação nas gestões públicas. (MACHADO; MEDEIROS, 2007, p. 117).

A participação social, segundo Habermas (1997), necessita ser alicerçada por fluxos comunicativos que devem existir na relação entre a sociedade civil e o Estado. Dessa forma, para que haja legitimidade no âmbito das políticas públicas é indispensável a presença desses fluxos. Nesse contexto, a participação social torna-se um elemento balizador para uma política de direitos que se estabelece na relação entre o Estado e os cidadãos, nas complexas e pluralistas sociedades contemporâneas. No caso brasileiro, o tema da participação social foi tratado com especial importância no delineamento da Constituição de 1988, consolidando espaços destinados a garantir o envolvimento direto dos cidadãos na definição da coisa pública.

124

Este artigo tem como objetivo identificar a existência de fluxos comunicativos na operacionalização da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) sob os trabalhos da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA). A pesquisa de campo foi realizada no âmbito da gerência regional da EBDA em Seabra, município que integra a Chapada Diamantina, no semiárido baiano.

A partir da perspectiva habermasiana, pretende-se expor o porquê do direito ser considerado como legitimador da estrutura política participativa. Tal entendimento será fundamental para compreender a construção da PNATER, vislumbrando-a como propulsora de um

processo comunicativo associado ao uso do direito. Embasados nesses argumentos, discutir-se-á a noção de participação social, relacionando-a a perspectiva da democracia deliberativa de modo a entender como os processos participativos podem alicerçar e legitimar o envolvimento da sociedade civil no âmbito das gestões públicas.

Após essas explanações, será estabelecida uma relação desses conceitos com o processo de construção da PNATER. Por fim, será analisada a operacionalização dessa política pública, objetivando responder à seguinte indagação: A gerência regional da EBDA, sediada em Seabra, é capaz de possibilitar, por meio de seus servidores, a existência de fluxos comunicativos responsáveis por alicerçar a gestão democrática da PNATER conforme prevista na lei¹ que a instituiu?

2 ESFERA PÚBLICA, OPINIÃO PÚBLICA E DIREITO EM HABERMAS

125

Segundo Habermas (1997), as inter-relações entre as esferas públicas e os fluxos comunicativos existentes entre essas esferas são responsáveis pela formação da opinião pública. O autor define esfera pública como:

[...] uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, nela os fluxos comunicacionais são infiltrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. [...], a esfera pública se reproduz

1 Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária- PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. A Lei nº 8.666 é responsável por instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública.

através do agir comunicativo. (HABERMAS, 1997, p.92).

Para Maia (2007), Habermas constrói as modalidades de esfera pública “de acordo com a densidade da comunicação, a complexidade organizacional e o alcance”, classificando-as em: episódica, presença organizada e abstrata. (MAIA, 2007, p.97).

A esfera pública episódica acontece nos encontros entre amigos, familiares e até mesmo entre desconhecidos, com poucos participantes. Esses encontros dão origem a diálogos, geralmente de teor irrelevante e passageiro, que podem se transformar em reflexões, potencializando mudanças de postura e da forma de pensar por parte dos envolvidos, transformando-se em discussões mais expressivas.

126

A segunda esfera, a da presença organizada, ocorre quando a sociedade civil se organiza para tratar de pontos importantes para a comunidade, construindo algo coletivo. Os pontos importantes para a construção ou melhora da vida em conjunto podem ser originados das reflexões que ocorrem no âmbito da esfera anteriormente descrita. Assim, vinculam-se a interesses gerais da sociedade civil que se organiza para discuti-los.

A organização pode ocorrer, por exemplo, por meio de associações voluntárias ou em organizações livres (não estatais e não econômicas). A construção do coletivo pode ser imprescindível para que determinado assunto ganhe força e adentre, sendo bem articulado, às agendas governamentais. (MAIA, 2007). Ainda de acordo com a autora, Habermas descreve que estas associações têm as seguintes funções:

- a) captam problemas sociais que ressoam nas esferas privadas e tematizam-nos como problemas gerais, [...];
- b) transmitem essas questões para arenas mais amplas de discussão

política da sociedade e sustentam um debate público mais amplo, conferindo-lhe continuidade e duração; c) exercem pressão em prol de certas políticas em instâncias de tomada de decisão formal do sistema político (como as casas do legislativo, os tribunais, setores administrativos do governo, etc.; d) organizam conhecimentos e programas que contribuem para uma busca ativa de soluções. (MAIA, 2007, p.100).

A terceira e última esfera da tipologia de Habermas é a esfera pública abstrata, produzida pelos meios de comunicação de massa, que conectam, no mundo globalizado, leitores, ouvintes e espectadores. (MAIA, 2007).

Da interação entre as esferas públicas, dos debates racionais que estas possibilitam e da influência dos meios de comunicação de massa, surge a opinião pública. Segundo Habermas (1984), a criação da opinião pública depende da existência de um fluxo de comunicação entre um público pensante.

127

Para Gomes (1998), a opinião pública se origina da discussão pública que ocorre com um determinado propósito. Assim, a opinião pública nasce da força do melhor argumento desta discussão. Portanto, é por meio das discussões, que são fundamentais, produzidas nas esferas públicas, que ocorre a formação da opinião pública. E é a opinião pública que, além de manifestar os anseios da sociedade civil, fundamenta e legitima a organização dessa sociedade para o processo participativo que possa vir a ser criado com o Estado.

2.1 O direito na perspectiva habermasiana de participação social

O entendimento do papel do direito na perspectiva habermasiana demanda a compreensão das alterações que ocorreram na passagem da sociedade tradicional para a sociedade moderna. Haja vista que

esta passagem foi responsável pela inclusão do direito na sociedade contemporânea. (NOBRE, 2008).

A sociedade moderna foi antecedida pela organização social chamada de sociedade tradicional. Esta tinha por base legítima os valores religiosos; seus membros a aceitavam como a única possível, tornando-a inquestionável. Quando os questionamentos se tornam contínuos, esta estrutura social se vê abalada; nesse momento inicia a passagem para a modernidade e, com esta, a reestruturação da sociedade tradicional. (NOBRE, 2008). É quando surge a ideia do contrato ou pacto social.

[...] a ideia de contrato pressupõe direitos iguais de contratar com todos os outros. Que direitos são esses que procedem a instauração da sociedade civil e quem são os seus portadores? Esses direitos são justamente os direitos do homem, [...] dentre os quais se encontram direitos que são alienáveis, e outros que são inalienáveis. [...] são direitos inalienáveis, por exemplo, os direitos à liberdade, à propriedade, à segurança e a resistência a opressão. Dizer que [...] são inalienáveis significa [...] dizer que eles não podem ser retirados, que não podem ser eliminados com a passagem à sociedade civil, com a realização do contrato que funda a sociedade civil. (NOBRE, 2008, p.17).

128

Ainda, de acordo com Nobre (2008, p. 17), nas sociedades modernas os sujeitos devem produzir os direitos e deveres que eles próprios devem se submeter e, na "construção da filosofia política" desta mesma sociedade, tanto o direito como a política estavam subordinados à moral, e que "a ideia de direito que procede a instauração da sociedade se fundava essencialmente na ideia do homem como ser moral." Porém, com o desenvolvimento da sociedade capitalista, a subordinação desses à moral tornou-se insustentável. Com a modernidade, o direito torna-se autônomo em relação à moral, passando cada vez mais a representar o conjunto de normas e regras

que regem a vida social, e a política torna-se o “espaço conflituoso de eticidades em que não pode mais ser entendida como exercício de proteção de direitos naturais”. (NOBRE, 2008, p. 19).

Dessa forma, a sociedade em que se vive deriva de um contrato cuja base é o consentimento. Essa sociedade é formada por sujeitos que buscam o bem comum, e a convivência entre esses sujeitos, ainda que conflitiva nos seus processos discursivos e formadores de opinião, deve ser norteadada pela pacificidade. Habermas citado por Nobre (2008) diz que esses conflitos são estabilizados por meio de diferenciações da racionalidade das ações sociais. Essas ações estão divididas em ação instrumental e ação comunicativa.

Na primeira delas, os atores sociais são vistos como objetos para alcançar um fim determinado e esse fim seria uma reprodução material preestabelecida. Contudo, essa ação não eliminaria os conflitos existentes. Na segunda, chamada de ação comunicativa, o conflito é tratado por meio da discussão racional, objetivando o consenso entre os sujeitos, caracterizando-se como uma ação bastante complexa, mas que possibilita o diálogo aberto e franco entre as pessoas.

Assim, na vida social coexistem esses dois tipos de ações. Porém, nenhum dos dois possui exclusividade absoluta. Habermas (1997) chama de “sistema” o domínio da vida social, em que predominam as ações instrumentais; e de “mundo da vida” aquele em que predominam as ações comunicativas. Para o autor, é da interação entre sistema e mundo da vida e dos processos decorrentes dessa interação, que deriva o processo político contemporâneo.

Dessa forma, segundo Nobre (2008), se a política fosse composta apenas pelo sistema, ela perderia sua legitimidade. Assim sendo, é por essa razão que o sistema político contemporâneo se diferencia internamente em domínios dos poderes administrativo e comunicativo.

Ainda, segundo o autor, o poder administrativo só é legitimado se for “alimentado” por fluxos comunicativos, assim “quanto mais ativa a esfera pública política maior o volume dos fluxos comunicativos que penetram no sistema administrativo”. (NOBRE, 2008, p. 25).

De acordo com Habermas (1997), da interação entre sistema e mundo da vida surge o movimento de “mão dupla”, e desse movimento derivam duas questões. A primeira é como se relacionam os domínios dos poderes administrativos e comunicativos; a segunda é saber como é possível que o poder comunicativo se torne poder administrativo.

Para solucionar a primeira questão, Habermas (1997) se apoia no modelo de B. Peters. Segundo essa proposta, a relação entre os poderes administrativos e comunicativos segue um modelo de circulação de poder que tem como meio funcional os processos comunicativos. Nesse modelo, a relação é organizada num eixo centro-periferia, no qual o centro é composto pelo “núcleo do sistema político”, que é constituído pela administração (incluindo o governo), pelo judiciário e pela formação democrática da opinião e da vontade (incluindo as corporações parlamentares, eleições partidárias, disputa entre partidos políticos, etc.). A periferia seria composta por instituições de representação da sociedade civil.

Assim, os fluxos comunicativos gerados na periferia, que precisam estar alicerçados pela opinião pública para que as instituições que a representa possam cobrar para que os assuntos considerados de caráter público adentrem as agendas governamentais, devem percorrer um longo caminho para alcançarem o núcleo administrativo, o centro do modelo de B. Peters.

Nobre (2008) cita que esses fluxos comunicativos necessitam transpor vários obstáculos nesse percurso para que possam transpor as “redes periféricas da esfera pública” e atingir as esferas públicas

institucionalizadas. Esses obstáculos constituem-se, segundo o autor, em verdadeiros “filtros” para as “pretensões geradas no mundo da vida”.

Para esclarecer a segunda questão, de como o poder comunicativo pode se tornar poder administrativo, será descrita a importância do direito no sistema democrático sob a lógica Habermasiana.

2.1.1 O direito como intermediador do processo participativo

Para Habermas (1997), a instância que media o sistema e o mundo da vida é o direito. É ele que tem o papel de transformar poder comunicativo em poder administrativo.

Nessa mesma perspectiva, Nobre (2008) relata que esse fato se deve à questão de que o direito possui o diferencial de estar incluso nos dois tipos de domínios (sistema e mundo da vida). Assim, as normas regidas por ele tanto podem ser mobilizadas a favor do sistema como podem ser mobilizadas a favor do mundo da vida. O direito deve ser entendido como mediador dos poderes comunicativo e administrativo, ele é “marcado pela tensão entre poder político e autonomia dos cidadãos, ou em última análise, por uma tensão entre norma e realidade.” (NOBRE, 2008, p.32).

Assim, é o direito que impõe limites às ações dos gestores, fazendo com que esses sigam normas predeterminadas para a gestão pública (atuando em defesa do mundo da vida), e garante ao cidadão a liberdade de exercer suas expressões comunicativas, de organização social e de participação nessa mesma gestão pública. Entretanto, na maioria das vezes, o direito não garante o acesso a participar diretamente da tomada de decisão (atuando como defensor do sistema). É esse, pois, o papel do direito sob o viés da perspectiva da participação social habermasiana.

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS GESTÕES PÚBLICAS

Para descrever sobre a participação social nas gestões públicas, faz-se necessário entender o significado de política, a sua relação com a participação social e os motivos que levam a sociedade civil a se organizar e buscar essa participação.

Para Held (1987), a política “trata da capacidade dos agentes, órgãos e instituições sociais de manter ou transformar seu ambiente, social ou físico.” Assim sendo,

[...] a política é um fenômeno encontrado em e entre todos os grupos, instituições (formais e informais) e sociedades, perpassando a vida pública e privada. Ela é expressa em todas as atividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição de recursos. Ela está envolvida em todas as relações, instituições e estruturas que estão implicadas nas atividades de produção e reprodução da vida da sociedade. (HELD, 1987, p. 250).

132

Entendendo a política dessa forma, ainda segundo Held (1987), o princípio da autonomia² alicerça e possibilita a existência de condições para que ocorra a participação da sociedade civil em decisões de assuntos que ela considera de seu interesse. Os cidadãos, como seres políticos, possuem condições para se envolverem e buscarem a participação nas gestões públicas, desde que entendam que há motivos que façam valer esse envolvimento.

Os motivos, para Pedrini (2007, p.22), derivam do fato de vivermos em “uma sociedade em que as formas de injustiças, desigualdades e exploração das classes populares que vivem do seu trabalho se complexificam crescentemente [...]”. Portanto, os cidadãos, por meio

2 Segundo Held, o princípio da autonomia “conota a capacidade dos seres humanos de razão autoconsciente, de serem autorreflexivos e autodeterminantes. Ela envolve a capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação tanto na vida privada quanto na pública.” (HELD, 1987, p. 244).

das mobilizações sociais, devem despertar na sociedade a vontade da participação, tornando-se necessário desenvolver o espírito de cidadania nas pessoas. Então, para que ocorra a participação social é necessário despertar o interesse e “estimular o protagonismo dos setores sociais submetidos a processos de exclusão na sociedade brasileira.” (PEDRINI, 2007, p. 24).

De acordo com Avritzer (2007), foi na Constituição de 1988 que, oficialmente, criou-se a participação social. Ela era direcionada às “áreas de saúde, assistência social, política urbana e criança e adolescente”, já “os formatos participativos rurais não são requeridos pela Constituição e se constituem em decorrência das formas de mobilização existentes no campo no Brasil.” (AVRITZER, 2007, p. 7-8).

Luchmann (2007) destaca que os conceitos de participação e representação influenciam nas proposições sobre a melhor forma de governo, e que esses conceitos estão ligados ao papel da política e da democracia em nossa sociedade. Segundo a autora, são dois os modelos centrais de organização da política democrática. O primeiro, denominado representativo, é aquele em que as decisões políticas são tomadas por representantes escolhidos por meio do voto (esse modelo possuiria caráter instrumental, individualista e competitivo, reduzindo a política apenas ao mecanismo eleitoral). O segundo modelo, o participativo, ocorre quando a definição e autorização das decisões políticas competem aos cidadãos no seu conjunto. Esse modelo busca ampliar as responsabilidades políticas da sociedade abrindo espaços de deliberação política a esta mesma sociedade.

As decisões políticas devem, então, ser tomadas por meio do debate público por aqueles que vão se submeter a elas. Por sua vez, cabe as instituições – construídas por processos de discussão pública – a responsabilidade de formalizar, por meio de processos argumentativos

e de decisões coletivas, os itens que devem ser implementados pelo complexo administrativo estatal. (LUCHMANN, 2007).

Ainda, segundo Luchmann, no intuito de aprimorar a democracia representativa, os promulgadores da democracia participativa, "combinam pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política." (LUCHMANN, 2007, p. 142).

Neste artigo, considera-se que o modelo de maior relevância é o participativo. Pois, entende-se que a democratização da gestão, que é trazida no Art. 3º, inciso III da Lei 12.188 de 2010, que institui a PNATER, refere-se à participação social na gestão dessa política pública.

134

Embasado na perspectiva participativa, assume-se que a sociedade civil tem demandado a institucionalização da democracia participativa no intuito de ampliar o seu caráter público para além de debates e articulações, chegando de fato ao caráter deliberativo, ou seja, à tomada de decisões.

Para Marques (2009), o processo deliberativo é, na visão habermasiana, responsável por estabelecer a legitimidade das normas e possibilitar a existência de alternativas para regular os conflitos existentes na sociedade contemporânea. Assim, para haver deliberação pública, é necessário instaurar um processo comunicativo entre a sociedade civil e o Estado. Esse processo deve possuir caráter inclusivo, igualitário, reflexivo e de aprendizagem, pois a deliberação parte do pressuposto que todos são politicamente iguais e possuem o direito de opinar e participar da construção do coletivo. Além disso, o processo deliberativo permite que os cidadãos conheçam ou desenvolvam seus conhecimentos sobre determinados assuntos considerados de interesse coletivo.

Justamente por possuir essas características, alguns autores acreditam ser difícil que a deliberação pública efetive-se empiricamente. As estruturas sociais não podem ser esquecidas, por exemplo: opressões simbólicas, desigualdades econômicas, falta de habilidade para usar racionalmente a linguagem, etc. (MARQUES, 2009). Dessa maneira, segundo Bohman (1996, p. 45): "A igualdade deliberativa precisa ser forte o suficiente para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação e a exclusão de formas [...] endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades sociais preexistentes." O fato de os participantes não possuírem os mesmos recursos, as mesmas capacidades e posições sociais, pode afetar os resultados de forma não democrática. Entretanto, ainda segundo Bohman (1996), mesmo assim, o princípio da igualdade e da não coerção (ou não tirania) garante que o processo deliberativo seja minimamente democrático.

Assim, a deliberação pública, além de gerar legitimidade, garante a democratização dos processos. Entende-se que a legitimidade nas sociedades pluralistas contemporâneas deriva justamente da deliberação pública de tudo o que possa ser considerado de interesse comum. Caberia, então, à deliberação pública a responsabilidade das tomadas de decisões coletivas que afetam o bem-estar coletivo, e essas decisões seriam organizadas democraticamente em âmbito da sociedade civil. (BENHABIB, 1996). Está, pois, explicada a importância da deliberação pública para os processos participativos.

135

Luchmann (2007) destaca a existência de uma valorização exagerada sobre o papel das organizações da sociedade civil, relatando a dúvida que os estudos empíricos trazem quanto à participação democrática no interior da sociedade civil. Essa dúvida alicerça a indagação que este artigo pretende responder: existem fluxos comunicativos entre a EBDA e a sociedade civil a ponto de possibilitar a participação social na gestão da PNATER?

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa de campo foi realizada no mês de outubro de 2013, tendo como área escolhida os municípios que integram a gerência regional da EBDA sediada em Seabra. Essa gerência é responsável por dezessete municípios: Abaíra, Andaraí, Boninal, Brotas de Macaúbas, Ibitiara, Ipupiara, Iraquara, Jussiape, Lençóis, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Oliveira dos Brejinhos, Palmeiras, Piatã, Seabra e Souto Soares. Nesses municípios existem trinta e cinco servidores da EBDA atuando com a Ater; ocupando os cargos de gerente, subgerente, chefe de escritório e técnicos de campo. Dos trinta e cinco servidores, dezenove foram entrevistados nesta pesquisa, o que representa 54,3 % do total.

Desses dezenove, quatro fazem parte do grupo que trabalha nos assentamentos rurais da região, sendo responsáveis por implementar o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a Reforma Agrária (Ates) em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

No âmbito estadual, a EBDA possui três diretores: o de agricultura, o de pecuária e o de administração; dois deles foram entrevistados. Portanto, vinte e um foi o número total de servidores que participaram da pesquisa.

Os dezessete municípios que integram a regional Seabra somados contam com uma população de 247.923 habitantes, sendo que 142.738 (57,57 %) moram nas zonas rurais de seus municípios e são detentores de 29.288 estabelecimentos da agricultura familiar, que, em média, apresentam 13,17 hectares, totalizando 385.655 hectares. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Esses dados, acrescidos aos preceitos trazidos pela PNATER, demonstram a importância da existência da Ater pública na região.

A pesquisa foi realizada com a participação de, no mínimo, um servidor de cada município visitado. Foram onze, sendo que, em Ipujiara, Nova Redenção e Novo Horizonte, os responsáveis pelos serviços de Ater são de escritórios de outros municípios, Brotas de Macaúbas, Andaraí e Boninal respectivamente, os quais foram entrevistados na pesquisa. Portanto, foram ouvidos servidores que atuam em catorze municípios da gerência regional, ficando de fora apenas Jussiape, Ibitiara e Lençóis. Jussiape, porque não foi possível realizar a visita devido às más condições da estrada; os outros dois municípios não possuem servidores da EBDA atuando diretamente, não possuem escritório ou os chamados Postos Avançados de Trabalho - Pavan. Assim sendo, a EBDA se faz presente em quinze dos dezessete municípios da área de abrangência da gerência regional.

4.1 Técnicas de coleta de dados

A pesquisa foi realizada utilizando-se das metodologias qualitativa e quantitativa. O uso da metodologia qualitativa se justifica pelo fato de que a pesquisa buscou identificar e analisar caracteres subjetivos dos representantes da EBDA envolvidos com a PNATER e sua operacionalização. O uso desta metodologia se explica tomando por base a seguinte caracterização:

A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento, etc. (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 269).

Corroborando a escolha desta metodologia, Flick (2009) descreve que a pesquisa qualitativa

[...] está interessada na perspectiva dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em es-

tudo. Os métodos devem ser adequados àquela questão e devem ser abertos o suficiente para permitir um entendimento de um processo ou relação. (FLICK, 2009, p. 16).

Já a metodologia quantitativa foi importante para a pesquisa, pois, no intuito de demonstrar se está ocorrendo à democratização da gestão prevista em lei, tabularam-se os dados referentes à interpretação das respostas dos entrevistados, identificando assim a porcentagem da participação social para cada item perguntado.

Na pesquisa de campo, utilizou-se a entrevista semiestruturada não dirigida, que é “quando o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente a questão”, e na qual o entrevistado possui liberdade para manifestar suas opiniões de forma livre. (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 279.).

138 A amostragem e a efetivação da pesquisa foram organizadas da seguinte forma: primeiro foram entrevistados os diretores da empresa, na sede em Salvador. Posteriormente, foram ouvidos os responsáveis pela gerência regional. E, por fim, foram percorridos todos os municípios que sediam os escritórios locais e parte dos que sediam os Pavans. Não houve nenhum tipo de seleção para a escolha desses postos de trabalho; participaram os servidores que puderam receber o pesquisador durante sua estada na região. Os escritórios ficam sediados nas cidades de Abaíra, Andaraí, Boninal, Brotas de Macaúbas, Iraquara, Mucugê e Oliveira dos Brejinhos.

Ainda, em relação à escolha dos servidores, não sendo possível entrevistar todos, atentou-se para alguns critérios, tais como diferentes formações e chefia do escritório local. Pretendeu-se, com isso, minimizar a diversidade que pudesse existir entre os servidores.

A pesquisa de campo procurou identificar caracteres cotidianos na fala dos servidores da EBDA³ que indicassem estar havendo o cumprimento da PNATER. Neste artigo serão descritos apenas os tópicos que se relacionam à democratização, visto que a pesquisa propôs-se a estudar a operacionalização desta política pública como um todo e não apenas quanto à democratização.

Desse modo, os questionamentos considerados relevantes para esse artigo foram: do planejamento das atividades; da operacionalização das atividades; da avaliação das atividades realizadas; das metas; dos locais onde os trabalhos são implementados e, do uso de metodologias participativas por parte dos servidores.

Com exceção do item operacionalização, todos os outros foram perguntados diretamente aos servidores, de como eram trabalhados por eles. Apenas no tópico operacionalização buscou-se identificar, de forma indireta, se os servidores identificavam e/ou citavam parceiros para a efetivação dos seus trabalhos.

139

5 A RELAÇÃO DA PNATER COM A PERSPECTIVA HABERMASIANA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ao reconhecer os problemas causados pelo modelo modernizante adotado pelo Estado para a agropecuária, que tinha a Ater como ferramenta de implementação, começa-se a repensar a extensão rural no país, como descreve Dias (2008):

A partir do processo de democratização política nos anos 1980, quando se tornaram conhecidos os efeitos perversos do processo de modernização parcial dos espaços agrícolas brasileiros, [...], organizações não governamentais, organizações de movimentos sociais, acadêmicos e militantes políticos impulsionaram diversos questionamen-

3 Os relatos serão aqui transcritos tendo os servidores identificados por números. Tal atitude ocorreu no intuito de garantir o sigilo da identidade dos profissionais.

tos sobre o papel dos extensionistas como agente de promoção do desenvolvimento. O diagnóstico elaborado por esses atores era que os serviços públicos de extensão rural já não podiam mais se limitar à concepção seletiva e conservadora do desenvolvimento. (DIAS, 2008, p.2).

Então, a partir desse momento, esses grupos – que aqui podem ser entendidos como esfera pública episódica - passaram a se organizar na busca de solução. Essa organização pode ser percebida como um efeito contrário à política de modernização agrícola e ao norte dado aos serviços públicos de Ater. Esses grupos recém-organizados transformaram suas reflexões em uma discussão expressiva, tornando-as então um problema de relevância para a sociedade civil. Ao se transformar em interesse da sociedade civil, as questões e as discussões ligadas a Ater pública tornaram-se coletivas. Iniciou-se, pois, um processo de organização social – adentrou-se, portanto, o âmbito da esfera pública de presença organizada - que tem como opinião pública a necessidade de mudança dos trabalhos de Ater. Por meio de um processo discursivo e argumentativo, a sociedade civil organizada conseguiu que o Estado aceitasse e incluísse as questões ligadas a Ater pública em sua agenda governamental.

Dessa forma, em 2003, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, iniciou-se um processo participativo que discutiu e elaborou a PNATER, publicada em 2004. Segundo Caporal (2011), mais de 100 instituições e 500 pessoas participaram do processo de formulação dessa política pública. O documento destaca que o governo abriu o “caminho para a participação e o controle social sobre as políticas públicas”. (BRASIL, 2004). Contudo, em 2010, a PNATER veio a se tornar lei e o documento apreciado e aprovado pelo legislativo federal não foi o mesmo que em 2004 havia sido publicado. Esse fato traz a impressão de que a análise e a redefinição do papel da Ater, que haviam sido deliberadas pelos

participantes em 2004, não foram respeitadas. E essa impressão, por sua vez, demonstra a convivência conflitiva entre a sociedade e o Estado.

O processo discursivo e participativo da construção do documento de 2004 pode ser considerado como fluxo comunicativo que se originou no mundo da vida, ou a sociedade, alimentando o sistema, ou o Estado, legitimando assim a construção desse documento. Porém, na perspectiva Habermasiana, a interação entre sistema e mundo da vida ocorre com o movimento de mão dupla, ou seja, os fluxos comunicativos ocorrem nos dois sentidos. Esse movimento traz à tona duas importantes questões: a primeira é a relação entre esses dois domínios; a segunda é como o poder comunicativo pode se tornar poder administrativo.

Para responder estas questões, Habermas se utiliza do modelo de B. Peters (em que a relação entre o sistema e mundo da vida é organizada num eixo centro – periferia). Na construção da PNATER, entende-se que o centro é o Estado, por meio do MDA; e a periferia é a sociedade civil que participou dos debates e da construção do documento.

141

Ao se tornar opinião pública, a necessidade de mudança dos trabalhos de Ater se transformou na base dos fluxos comunicativos entre periferia e centro. Dessa forma, a sociedade civil envolvida nesse processo pôde exercer pressão e cobrar do governo para que esse assunto adentrasse a agenda governamental. Assim, a sociedade civil organizada (esfera pública de presença organizada) conseguiu que se formasse um processo de discussão que culminou na publicação da PNATER em 2004. Então, esse processo demonstra como pode ser possível o poder comunicativo se tornar poder administrativo.

Na construção participativa, o Estado, por meio do MDA, possibilitou a participação da sociedade civil que, naquele momento, estava

tendo o seu direito de participação garantido. Como o documento construído nesse processo foi publicado e, teoricamente, foi o norte dado aos trabalhos de Ater até a aprovação da lei em 2010, admite-se que a vontade da sociedade prevaleceu.

Contudo, como essa relação está imbuída no movimento de mão dupla, de início pareceu que a sociedade, ou mundo da vida, havia conseguido atingir totalmente seu objetivo: ter uma política pública que norteasse os trabalhos de Ater no Brasil, mudando os rumos dados a eles até então. Mas, como a diferença entre os dois documentos demonstra a convivência conflitiva entre a sociedade civil e o Estado, esse fato pode ser entendido como o obstáculo, que Nobre diz haver, e que precisa ser transposto para que o fluxo comunicativo criado na periferia consiga alcançar o centro. Ele seria o filtro para as “pretensões geradas no mundo da vida”.

142

A PNATER de 2004 tem como foco principal a adoção de princípios da agroecologia. O projeto de lei⁴, que antecedeu a aprovação da lei em 2010, sequer se refere à agroecologia. Segundo Caporal (2011), só após nova intervenção da sociedade civil é que ocorreu uma mudança no documento. Então, como um dos postulados da PNATER, surgiu a adoção de “princípios de base ecológica”, o que, segundo o autor, nem se aproxima do que havia sido proposto na versão publicada em 2004.

Esse fato evidencia que tanto o sistema como o mundo da vida buscam fazer valer seus direitos e/ou suas vontades. Em 2010, o Estado não seguiu o que havia sido deliberado pela sociedade civil, fazendo valer seu direito de legislar. Apesar da existência de pontos em comum entre os dois documentos, o ocorrido pode ser entendido,

4 Projeto de Lei 5.665, de 2009. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER, cria o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, e dá outras providências.

de acordo com Caporal (2011), como um processo que retirou a legitimidade e desrespeitou o processo participativo da formulação do primeiro documento. A existência de convergência entre os documentos também podem servir como exemplo de mediação entre mundo da vida e sistema. Eles denotam o que pode ser entendido como uma conquista, ao menos em parte, da sociedade na busca da participação na gestão pública. Pois, ao menos em tese, existiram mudanças nos rumos dos serviços públicos de Ater.

Há, portanto, evidências que o direito tanto pode favorecer o mundo da vida quanto o sistema. Em 2004 parecia ter favorecido o mundo da vida e suas ambições, porém, em 2010, percebeu-se que não foi exatamente isso que ocorreu.

Diante desses entendimentos, será descrito, sob a perspectiva da democratização da gestão, como está ocorrendo a operacionalização da PNATER na Chapada Diamantina diante dos trabalhos da EBDA.

143

6 A DEMOCRATIZAÇÃO DA PNATER DIANTE DOS TRABALHOS DA EBDA NA REGIONAL DE SEABRA

Como descrito nos procedimentos metodológicos, os quesitos utilizados para a análise da democratização da PNATER foram: planejamento; operacionalização; avaliação; metas; locais onde os trabalhos são implementados e o uso de metodologias participativas pelos servidores da EBDA.

As análises trazem os seguintes dados: dos vinte e um entrevistados, apenas dois dizem haver participação da sociedade civil no planejamento das atividades; oito dizem haver participação social na operacionalização dos trabalhos de Ater (considerou-se que quatro dos oito disseram realizar reuniões em associações comunitárias, o que não deixa de ser uma parceria, apesar de não garantir a

participação); apenas dois dizem haver participação da sociedade civil na avaliação dos serviços prestados.

O servidor número 7 declara que, no município onde atua, existe “um plano de trabalho elaborado anualmente e que esse plano foi construído e discutido com os representantes das associações dos agricultores e com os representantes da prefeitura.”

O servidor número 8, por sua vez, diz que o número de técnicos é pequeno e que não existe uma equipe multidisciplinar como exige a PNATER. Em seu relato ele declara:

Temos que ter um planejamento participativo com as comunidades. Depois fazer um fórum de discussão para ver as prioridades, para depois fazermos o planejamento da assistência técnica. Porém, não temos técnicos suficientes, então, isso nunca vai funcionar. [...] A gente é obrigado a ficar no escritório para atender o produtor que vem até a gente, quando deveria ser ao contrário. O técnico é que deveria estar na comunidade para que, de forma participativa, levantasse as necessidades dessa comunidade. (Servidor 8, 2013).

144

Sobre a operacionalização dos trabalhos, todos os oito servidores que citam haver participação social relatam que esta ocorre por meio dos representantes das associações e dos sindicatos dos trabalhadores rurais. As reuniões são citadas como principal exemplo de participação, nas quais, segundo os servidores, os agricultores podem se expressar no intuito de demonstrar os problemas e colaborar para implementação dos programas trabalhados pela empresa.

No que tange às avaliações, apenas dois servidores relataram haver participação social nesse quesito. O servidor número 7 declara que a avaliação

[...] é feita no Conselho Rural de Desenvolvimento Sustentável. O conselho é um trabalho nosso. Fomos à Câmara Municipal explicar para os vereadores a importância de criar o conselho; se a gente não explica, eles acabam não votando. Também não sabem, né? Então, tudo isso é uma ferramenta para avaliação. (Servidor 7, 2013).

A questão que se refere às metas não foi feita aos diretores. Portanto, o total de entrevistados é apenas dezenove. Desses, quinze dizem haver metas, sendo estas elaboradas pela EBDA e pelo INCRA, não existindo participação da sociedade civil. O servidor dez declara que as metas são elaboradas pelo escritório de acordo com o número de agricultores familiares que a empresa coloca na meta para o atendimento⁵ do mês. O servidor dezesseis declara que, “não existem metas, trabalhamos de acordo com as demandas que vão surgindo no escritório.” Para o servidor número 15, só existem metas para o caso do Garantia Safra e da emissão de DAPs⁶, em que a EBDA repassa a quantidade de cadastros que devem ser emitidos. Para ele,

145

Justamente por não ter condições de cumprir, devido a pouca quantidade de técnicos da empresa, não tem como exigir que os técnicos cumpram determinadas metas. [...] tinha que tá atendendo 80 famílias, pra mim já é muito, aí [...] poderia tá cumprindo metas. Mas tem que atender quase três mil, e com a diversidade de programas, aí, não tem condição. (Servidor 15, 2013).

Esse relato retrata, para a maioria dos entrevistados, a realidade da regional estudada. O fato de serem poucos servidores para a enorme demanda de serviços acaba por prejudicar a operacionalização dos trabalhos no sentido de possibilitar a democratização prevista

5 De acordo com os entrevistados, qualquer esclarecimento deve ser registrado como atendimento, e não apenas quando o servidor consegue resolver o problema do agricultor. Esse fato é questionado pela maioria dos entrevistados, que discordam desses critérios de registros.

6 Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

na PNATER. Além disso, estipular metas com base nas realidades municipais, envolvendo o número de agricultores familiares que necessitam dos serviços, torna-se inviável, segundo os relatos.

Sobre a escolha dos locais ou comunidades onde os trabalhos de Ater serão implementados não foi perguntado aos diretores, aos responsáveis pela gerência e nem à equipe de Ates⁷. Portanto, o total de entrevistados se reduz a treze. Nenhum deles relata qualquer tipo de participação da sociedade civil nesse item. O servidor dezessete declara que “as comunidades são escolhidas de acordo com as demandas que chegam ao escritório.” Segundo o servidor onze, a escolha depende da tradição das comunidades em plantar determinadas culturas. Além disso, segundo ele, as comunidades quilombolas e trabalhos que envolvem mulheres são prioridades na escolha dos locais.

146

Quanto ao uso de metodologias participativas, não foram ouvidos os diretores nem os responsáveis pela gerência. Portanto, o total de entrevistados nesse quesito foi dezessete. Desses, apenas dois declaram, especificamente, usar tais metodologias em seus trabalhos, contrariando o art. 3º da PNATER, que traz como princípio a adoção de tais métodos. Um deles, o servidor número 5, que diz não ter sido capacitado pela EBDA para atuar com metodologias participativas, fez o seguinte relato:

A gente busca sempre, também com base em outros trabalhos realizados, não por orientação da EBDA, a gente busca sempre utilizar metodologias participativas. Tentamos ouvir o agricultor naquilo que ele tem, no seu saber, na sua vivência. Não só chegando e é isso, isso e isso. A gente tenta buscar o saber do agricultor, o que ele tem daquilo ali, o que ele praticou durante todos os

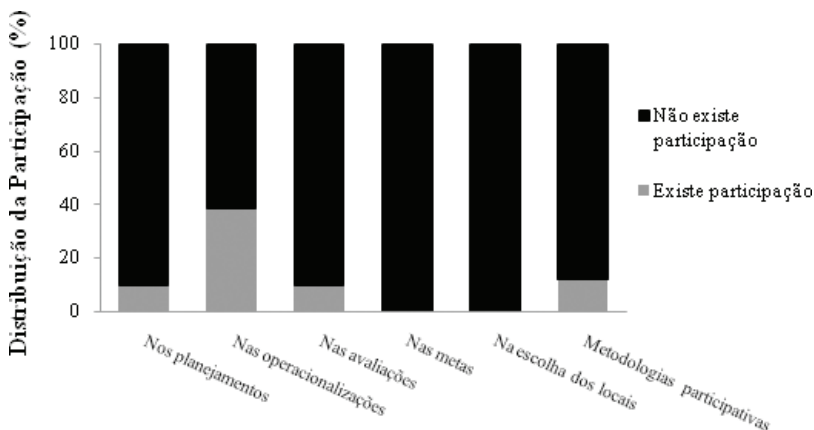
⁷ Isto porque a equipe de Ates é responsável pelos trabalhos nos assentamentos de reforma agrária que estão inseridos nos municípios da gerência regional, não cabendo a esses servidores escolherem em quais irão trabalhar.

anos. Tentamos juntar os dois conhecimentos, o técnico e senso comum. (Servidor 5, 2013).

Contudo, a maior parte dos relatos evidencia a importância do uso das metodologias participativas. Alguns entrevistados dizem entender e saber da importância dessas metodologias. Porém, segundo os entrevistados, elas exigem tempo, o que as torna inviáveis devido à grande demanda dos serviços.

A análise dos dados proporcionou a elaboração da Figura 1, que permite concluir que o poder administrativo pouco vem sendo alimentado pelos fluxos comunicativos, minimizando o movimento denominado por Habermas de mão dupla.

Figura 1 - Participação social nas atividades extensionistas/regional EBDA-Seabra (2013)



Fonte: Elaborada pelo autor após análise das entrevistas.

Pode-se, então, dizer que as ações instrumentais, que no modelo habermasiano caracterizam o sistema, prevalecem. Enquanto as ações comunicativas, que nesse mesmo modelo representam o mundo da vida, são a minoria. Dessa forma, constatou-se que, na área de estudo, de acordo com o modelo habermasiano, a legitimidade

do poder administrativo em relação à democratização da PNATER é mínima. Sendo ínfima a transformação do poder comunicativo em poder administrativo, visto que os dados demonstram que os fluxos comunicativos minimamente se fazem presentes, já que a porcentagem da participação social nos quesitos trabalhados com os gestores da PNATER é extremamente baixa.

Essa situação, como antes descrito, expõe que o direito, apesar de garantir que a sociedade exerça suas expressões comunicativas e que se organize na busca pela participação nas gestões públicas, não garante o acesso às tomadas de decisão.

Constatou-se também que, entendendo a política da forma que é trazida por Held (1987), é mínima a politização local diante da perspectiva da operacionalização da PNATER. Os servidores não se pronunciaram sobre a existência de cobrança por parte da sociedade civil, dos governos locais e nem da empresa para que ocorra a democratização da gestão dos trabalhos. Tampouco demonstraram perspectivas de mudar os rumos dos seus trabalhos diante da enorme demanda de serviços a que dizem estarem submetidos.

Dessa forma, acabam por inviabilizar o que Pedrini (2007) chama de “despertar o espírito da cidadania”, já que o despertar do interesse na sociedade civil para participação não é pauta nos trabalhos. Logo, o protagonismo da sociedade civil na gestão dos trabalhos de Ater pouco vem sendo estimulado. A não cobrança, pela maioria dos governos municipais ou pelo governo estadual, na área de estudo pode ser entendida como contradição para a afirmação de Luchmann (2007) que diz que os governos contemporâneos se deixam influenciar com os conceitos de participação e representação para delinear melhores formas de governo.

Pautados nos conceitos trazidos por Marques (2009), Bohman (1996) e Benhabib (1996), minimamente identificou-se a deliberação

pública, que deveria ser a responsável pela legitimidade e pela democratização da gestão dos trabalhos de Ater, conforme prevista na PNATER.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se ser íntima a relação conceitual sobre participação social, esfera pública, opinião pública e direito com o processo empírico de construção da PNATER. Esses conceitos, então, nesse caso específico, podem ser utilizados para entender um processo que envolveu a busca da sociedade civil em fazer valer o seu direito de deliberar sobre as decisões estatais. Ainda que se entenda ter havido desrespeito por parte do Estado ao legislar e aprovar em 2010 um documento não idêntico ao construído de forma participativa em 2004. Assim, tendo como referência a perspectiva habermasiana, constatou-se que a PNATER pode ser vista como uma política de direito que garantiu, em momentos distintos, tanto a pretensão da sociedade civil, quanto à vontade do Estado. É importante relatar que a construção da PNATER está ligada a mobilização social e não apenas a um processo de indução do Estado para promover participação e buscar legitimidade.

149

Quanto a dúvida trazida por Luchmann (2007) sobre as evidências empíricas que envolvem a participação e a representação da sociedade civil no Brasil, sob a perspectiva da deliberação pública, ela se justifica na região do estudo. Diante dos relatos dos entrevistados detectou-se que é a participação social na gestão dos trabalhos de Ater da EBDA é mínima. Esses servidores, que supostamente possuem contato frequente com os potenciais beneficiários da PNATER, poderiam utilizar essa proximidade para incentivar a participação e assim promover a cidadania, também trazida como princípio nessa lei, promovendo a democratização da gestão.

Apesar de parte dos servidores relatar a importância de os trabalhos serem realizados de forma participativa, segundo eles, o grande número de políticas públicas e programas que eles devem trabalhar, associados à grande relação de estabelecimentos da agricultura familiar/técnico, inviabiliza a existência de processos participativos. A relação nos municípios varia de 234 a quase 3000, enquanto nas chamadas públicas para prestação de serviços de Ater, divulgadas pelo MDA, essa relação pode ser encontrada em 1/80. Em chamadas públicas, para o mesmo fim, realizadas pela Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária do estado da Bahia, à qual a EBDA é vinculada, essa relação pode ser encontrada em 1/96.

150 Em face do exposto, existiria possibilidade da democratização se concretizar com tamanha demanda de trabalho a que os servidores estão submetidos? Ou esse fato, conforme elucida Narciso (2007), está relacionado à falta de tradição democrática da população brasileira? E que, para alterar esta situação e consolidar o Estado de direito democrático no Brasil, é necessário que haja a construção de uma nova cultura política.

Diante de tamanhas dúvidas, outras pesquisas seriam necessárias. Contudo, é fato que, pelos relatos dos servidores entrevistados, a resposta à indagação que esse trabalho se propôs responder foi alcançada: a gerência regional da EBDA sediada em Seabra é capaz de possibilitar, por meio de seus servidores, a existência de fluxos comunicativos responsáveis por alicerçar a gestão democrática desta política pública conforme prevista na lei que a instituiu?

A resposta, como a própria Figura 1 expressa, é que a existência de fluxos comunicativos é ínfima; e, tampouco, diante do encontrado, parece que mudanças irão acontecer. A não ser que ocorra o que Nascimento (2007) descreve como “a construção de uma nova cultura política” por parte dos servidores e da EBDA. Ou, ocorra o que

os entrevistados que demonstraram preocupação com a participação social declaram ser necessário: o aumento no número de servidores de Ater nos municípios. Pois, aliado ao grande número de programas e políticas públicas que devem ser trabalhadas, a pequena quantidade de servidores torna-se o principal entrave para que os processos participativos sejam efetivados, segundo os relatos.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. (Orgs.) **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 7-9.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S (Org. e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 109-142.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A. C. S (Org. e tradução). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 31-84.

151

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, maio 2004. 22p.

BRASIL. Lei n. 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2010.

CAPORAL, F. R. Lei de Ater: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, ago./dez. 2011. EMATER-RS-ASCAR. Disponível em: <http://www.aba-agroecologia.org.br/ojs2/index.php/cad/article/view/11858>. Acesso em 10.10.2013. Acesso em: 15 abr. 2015.

CARTER, Miguel (Org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. Tradução de Cristina Yamagami. São Paulo: Editora UNESP, 2010. 563 p.

DIAS, M. M. Políticas Públicas de Extensão Rural e Inovações Conceituais: Limites e Potencialidades. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 101-114, 2008.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009. 164p. (Coleção Pesquisa Qualitativa).

GOMES, W. Esfera Pública política e *Media* – Com Habermas, contra Habermas. In: RUBIM, A. A. C. (Org.). **Produção e Recepção dos sentidos midiáticos**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 155-185.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.110-273.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 9-121.

HELD, D. O que a democracia deveria significar hoje? In: HABERMAS, J. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia: 1987. p.241-270.

152

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo agropecuário 2006**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/agri_familiar_2006/. Acesso em: 14 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico da Bahia, 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba>. Acesso em: 11 abr. 2015.

LELIS, D. A. S.; COELHO, F. M. G.; DIAS, M. M. A necessidade das intervenções: Extensão Rural como serviço ou como direito? **Revista Interações**, Campo Grande, v. 13, n. 1, p. 69.80, jan./jun. 2012.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MACHADO, L. M. O.; MEDEIROS, M. R. A.. O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul. In: Pedrini, D. M.; Adams, T.; Silva, V. R. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 113-132.

MAIA, R. C. M. Política Deliberativa e tipologia de esfera pública. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 63, p. 91-116, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2007. 312 p.

MARQUES, A. C. S. **As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública**. A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais. MARQUES, A. C. S (Org. e tradução). Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 11-28.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 2003.

NASCIMENTO, M. N. M., **Modernização da Agricultura, trabalho e modernização**. In: VI JORNADA DO HISTEDBR - História, Sociedade e Educação no Brasil. 2005. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada6/trabalhos/1205/1205.pdf. Acesso em 22.09.2013. Acesso em: 15 abr. 2015.

NASCIMENTO, A. P.; LIRA, L. O.; ZANRÉ, A. Conselhos paritários e o mito da participação popular. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 47-85.

153

NOBRE, M.; TERRA, R. **Direito e Democracia - Um Guia Para Leitura de Habermas**. LTR, 2008. 282 p. (Col. Teoria & Direito Público).

PEDRINI, D. M. Investigar, para quê? A pesquisa como possibilidade de capacitação e mobilização popular. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 21-46.

Recebido: 11/05/2015

Aprovado: 19/06/2015