

REGULAÇÃO E PARTICIPAÇÃO A CONVERGÊNCIA PARA LEGITIMIDADE

Avanço de Investigação em curso

GT 13 – Reforma do estado, governabilidade e democracia

Nára Beatriz Chaves Alves – Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)
Vinicius Claudino de Sá – Doutorando do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria(UFSM)

Resumo

Este trabalho discute o processo de descentralização e reforma do Estado através dos paradigmas de legitimação. Neste caso, o Estado, ao mesmo tempo, que compartilha os serviços não exclusivos às organizações sem fins lucrativos, centralizando a efetivação das políticas públicas pela regulação, favorecendo-o dentro do processo de governabilidade. Neste estudo, foram analisados os serviços prestados por organizações sem fins lucrativos vinculadas ao Programa de Assistência Social e Ambiental (ATES), e a Política Nacional de Extensão Rural (PNATER). Por fim, o Estado utiliza os resultados das metas contratuais instituídas na implementação da ATES como processo de retroalimentação do sistema político. Além disso, o processo de governabilidade que legitima a representação, limita a participação, e valoriza mais a eficiência que a legitimidade.

Palavras chaves: Estado, Regulação, Descentralização, Legitimidade

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo fazer uma reflexão sobre os paradigmas de legitimação desta convergência que, ao mesmo tempo, que o Estado compartilha os serviços não exclusivos às organizações sem fins lucrativos centraliza esses serviços de maneira subjacente pela regulação da efetivação das políticas públicas, favorecendo o Estado dentro do processo de governabilidade.

Neste sentido, parte-se de uma lógica de participação, onde os serviços prestados por organizações sem fins lucrativos no meio rural no Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES), vinculadas a Política Nacional de Extensão Rural (PNATER), retroalimentam o sistema político com os resultados das metas contratuais instituídas na implementação do programa de ATES.

A metodologia proposta neste trabalho é baseada na pesquisa bibliográfica e documental, onde parte-se da atualização de conceitos, e avalia-se as implicações desse arranjo institucional, tendo como pano de fundo o processo de descentralização associado a reforma do Estado, apontando, ao final, para o processo de governabilidade que legitima a representação e limita a participação.

As análises realizadas neste estudo demonstram que a atuação do Estado configura-se como um agente na transformação ao *status quo*, cuja vinculação o não se detém apenas a ordem política econômica, mais a política social mediante os projetos solidários, destacando o papel promocional do Estado. Em tal contexto, destaca-se a atuação do Estado brasileiro, a partir do processo de democratização e a crise

fiscal na década de 80, cujo fortalecimento do Estado e valorização da sociedade civil, vinha como proposta a descentralização de suas ações.

A estruturação deste trabalho segue a seguinte proposta: esta introdução, um segundo tópico com teorias e debates geradores, no terceiro tópico são feitas reflexões sobre a ATES a luz das teorias utilizadas e por fim no quarto tópico descreve-se a partir da experiência do estado do Rio Grande do Sul entre a regulação e a participação na ATES a convergência da legitimidade

2. TEORIAS E DEBATES GERADORES

O debate de modo geral além de instigar novos olhares há, também, a compreensão daquilo que já foi escrito, um processo de (re)construção de conceitos, paradigmas e teorias, cujas implicações desses recortes e questionamentos tem-se na formulação de definição ou de conceitos a complexidade, a partir das crises e transformações sociais, econômicas e políticas. Nesse sentido, temos o conceito de Estado como algo complexo e complicado com configurações de modelos de Estado que guardam especificidades e peculiaridades dentro das limitações de tempo/espço, pois se sabe que o Estado é uma realidade criada pela sociedade, no qual acarreta atribuições com o escopo de atendê-la e representá-la (BOBBIO; MATTIUCI; PAQUINO, 2000).

No atendimento às demandas populares, o automatismo do Estado estaria baseado no poder de recurso do Estado em face de pressão dos movimentos de operários, sindicatos, movimentos ecológicos. O Brasil não foi exceção, pode-se perceber a predominância da industrialização no país entre as décadas de 1930 a 1970. Tema de relevância na compreensão no debate do Estado de Bem-Estar-Social a “Lógica da industrialização”:

O processo de industrialização teria criado novas demandas de gasto público, uma vez que a família não podia exercer suas funções tradicionais e o novo processo produtivo provocara a marginalização de determinados grupos de indivíduos. O Estado teria respondido de modo quase automático à emergência dessas novas demandas (FARIA, 2007, p.34)

Na visão de Bresser-Pereira a crise fiscal do Estado pode ser observada sob três formas principais em relação ao modo de intervenção “[...] a crise do *welfare state* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas” (1997, p.15).

O modelo do *Welfare State*, por exemplo, construído e implantado após a segunda guerra mundial, levou em conta a debilidade dos princípios do liberalismo ser insuficientes para debelar as desigualdades geradas no âmbito político econômico e social (DRAIBE; WILNÊS, 1988). O modelo tem o seu revés, diante de atribuições e exigências no cumprimento das obrigações estatais, embora o Estado de Bem-Estar Social no pós-guerra fosse percebido de maneira positiva até os anos 80. Para Di Pietro a ação interventiva “[...]coloca em risco a própria liberdade individual, afeta o princípio da separação de Poderes e conduz à ineficiência na prestação de serviços” (2009, p.11).

Ainda que, atuação do Estado como um agente de transformação ao *status quo*, sua vinculação não se atém apenas a ordem política econômica, mais o papel promocional do Estado - a política social – a missão da função social na garantia e proteção dos direitos e necessidades básicas a todo o cidadão, como: transporte, saúde, habitação digna, ou seja, a seguridade social¹. Desta maneira, a força propulsora desse modelo está na intervenção do Estado na ordem econômica e social para auxiliar aos menos favorecidos ancorados na visão de promotor e garantidor do bem-estar do cidadão. Assim, o

¹ Na Europa, por exemplo, tais serviços foram disponibilizados à população, talvez não de forma ampla, porém muito mais do que nos países da América Latina. São atribuições e responsabilidades que ampliam o leque de obrigações do Estado.

Estado volta-se para o bem comum e o interesse público, regulando-os, transpondo-se e afastando-se do individualismo do Estado Liberal e do modelo de Estado mínimo, através da busca da igualdade.

Nota-se que o colapso no atendimento dos direitos sociais, do pleno emprego, bem como a concorrência internacional, o crescimento do déficit público e a menor arrecadação tornam-se fator motivacional para a limitação das obrigações do Estado com implicações na desestruturação do Estado de Bem-Estar Social (DELGADO; LORENA, 2007). Este modelo de ação estatal vigorou até os meados dos anos 70 e início dos anos 80, dentro de um contexto de duas crises do petróleo² também, no início dos anos de 1980, a propagação da ideologia neoliberal promovida na Inglaterra e nos Estados Unidos sob o comando do governo de Thatcher e Regam a pressão ao modelo do Estado do Bem Estar Social ou Estado Social ou *Welfare State* (KUNHLE, 2007).

Por conseguinte, a garantia da execução das necessidades mínimas ao cidadão, à comunidade e a participação popular nas decisões políticas e governamentais emergem da concepção do Estado de Direito - o Estado Democrático de Direito -, provocando quase uma ruptura do modelo clássico (STRECK, 2010; DI PIETRO, 2009). Porquanto, passa a ser balanceado o papel do Estado, de um lado, o Estado de Bem-Estar Social (questão social) e, de outro, o Estado de Direito (protetor das liberdades individuais) por intermédio do Estado Democrático de Direito³ (MORAES, 2002).

De modo geral, a inclusão ou o “postulado” democrático gera um conjunto de normas constitucionais, entre as quais Garcia – Pelayo menciona: o princípio da soberania e de pluralismo político; o direito da igualdade frente à Lei, bem como, a igualdade de acesso na representatividade e nos cargos políticos; os partidos políticos, como também a importância das organizações sindicais, empresariais (GARCIA-PELAYO, 1996). Desta forma, a formação do Estado Democrático de Direito vincula a construção e conquistas de oportunidades de participação na relação sociedade e Estado.

Neste contexto, as novas diretrizes e orientações trouxeram perspectivas no campo social às organizações na execução de políticas públicas como prestadora desses serviços, em lugar do Estado. Houve um conjunto de encontros e conflitos dessa configuração na implementação da reforma. A previsão baseava-se na melhor eficiência no atendimento à população por parte dessas organizações ao invés do Estado, desonerando, este, de tais serviços como atividade fim, outorgando as organizações a executarem os serviços que foram declinados pelo Estado como atividade não exclusiva. Desta maneira, a difusão da reforma do Estado vinculado a descentralização das ações do Estado, garante o compartilhamento dos serviços com as organizações não estatais sem fins econômicos, na pretensão de que essas organizações seriam mais eficientes do que o Estado.

2. 1 A reforma nos anos 1990⁴ e visão de descentralização

Os contornos da reforma de cada Estado não são uníssonos, contudo o objetivo era - fortalecimento do Estado - permeados pela proposta de modernização e/ou reconstrução do Estado apregoado por

² Duas crises do petróleo, chama-se, também, de choque do petróleo ocorreram em 1973/1974 e 1978/1979.

³ Constitucionalmente, o estado brasileiro é descrito como um Estado Democrático de Direito, um estado que a supremacia das leis sobre a autoridade pública é importante, mas, também, não menos importante é a questão social, envolvendo o princípio de igualdade na conformação e configuração do estado brasileiro, Art, 1º da CF/88.

⁴ No Brasil, ocorreram duas reformas. A primeira na década de 1930, sob a orientação do governo de Getúlio Vargas e a segunda, na década de 1990, sob o comando do Governo Fernando Henrique Cardoso. A reforma no caso brasileiro, nos anos 30, parte da posição do Estado no papel do planejamento econômico, iniciando o desenvolvimento da economia, pela institucionalização do processo de industrialização, através das empresas estatais, articulando o capital privado e o capital estatal⁴ como forma de regulação do mercado (MATTOS, 2006).

organismos internacionais ou pressões internacionais, altera-se o modelo de Estado com a readequação das políticas públicas e regulação dos gastos públicos com políticas sociais e a economia.

As experiências brasileiras revelam a combinação de dois fenômenos: a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrubada do modelo nacional-desenvolventista enraizado na economia nacional dinamizada por Planos⁵ com objetivos de desenvolvimento econômico considerando a industrialização como instrumento importante de valorização na substituição da importação. Num ambiente de livre mercado, a industrialização era a solução para vencer a pobreza e o subdesenvolvimento, uma orientação respaldada pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) que contribuía para as diretrizes governamentais na América Latina. Sua influência podia ser observada na atuação dos Estados no campo social, pois a América Latina era vista como uma sociedade “incompleta” ou “em transição”(SORJ, 2001). Embora tal orientação não fosse totalmente adotada no Brasil⁶.

Com o processo de redemocratização (final dos anos 1970 -1980) potencializa a construção de um modelo estatal contra o autoritarismo, o fortalecimento do controle externo, o centralismo político com a proposta de descentralização, oportunizando maior participação no campo da gestão pública, uma disseminação no país da possibilidade de inovação na formulação, implementação e execução de várias políticas públicas. De maneira que o Estado brasileiro em pleno regime autoritário enfrentou, a partir dos anos 80, o esvaziamento de suas propostas e viabilidades com a crise do Estado Desenvolvimentista. Ainda, nesta década, estavam na agenda de debates, a rolagem da dívida pública e a inflação, conforme salienta Sorj sobre alguns fatores que conduziram a reforma:

O período inflacionário corroeu as diversas estratégias dos setores sociais que desde os anos 30 ocupavam um lugar na estrutura social por sua capacidade de garantir um espaço no esquema de distribuição de recursos e privilégios, diretos e indiretos, que tinham seu vértice o Estado (nos níveis federal, estadual e municipal). Produziram-se assim o enfraquecimento ou a paralisia de amplos setores favorecidos pelo sistema dominante e a pressão política necessária para conferir autonomia ao Executivo na direção de reformas que renovassem as bases do pacto social. (SORJ, 2001, p. 42).

A rigor, a ideia de reforma passa pela concepção de restauração, modificação do que está posto, esperando um porvir com maior eficiência, eficácia e oportunidades. Na visão de Przeworski a reforma do Estado tem por objetivo:

[...]construir instituições que dêem condições ao aparelho do Estado para que ele faça o que deva fazer e ao mesmo tempo o impeça de fazer o que não deve fazer. (...) Uma questão é: “o que o Estado deve fazer?” ;e a outra é: “qual o tipo de aparelho de Estado irá propiciar que se faça apenas o que deve se deve fazer?” (PRZEWORSKI, 1996, p.115).

A reforma de 1995⁷ parte da orientação da crise fiscal-financeira do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1997). No referido plano há uma distinção entre Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado

⁵ Planos de Metas (1956-1960), Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) no ano de 1964 e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), no período de 1974 a 1979.

⁶ A intelectualidade brasileira ou dos especialistas na época, argumentavam, que a questão chave era acumulação de capital com isso o prefixo de “sub”era suprimido, passando o Brasil a ter o perfil de captador de recursos, principalmente para determinados setores de interesse e, nesta compreensão a sociedade brasileira ganharia o status de sociedade avançada (SORJ, 2001).

⁷ A Reforma prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), elaborado pelo Ministério de Administração e da Reforma do Estado (MARE) aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado,

(1995, p.17), em que a primeira “[...] é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira” enquanto a segunda “tem o escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” ficando expresso que o foco é na Administração Pública federal, mas estendido a sua aplicação nas instâncias estadual e municipal.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado delimita o tamanho do Estado, tanto na sua abrangência como no seu papel, para isso definiu três áreas de atuação: a) atividades exclusivas do Estado; b) serviços sociais e científicos; e, c) produção de bens e serviços para o mercado. O plano conceitualmente, sobre as atividades exclusivas do Estado prescreve: “deriva da própria definição do que seja esta instituição”. (BRASIL, 1995).

Todavia, a seletividade das atividades exclusivas do Estado provoca o debate, tanto que para Bresser-Pereira o critério para reforma do Estado: “[...] é ser ou não a atividade em questão uma ‘atividade exclusiva do Estado’” (1999, p. 91). São diversas interpretações e questionamentos. Para Souza Santos (1998) esse critério não estabelece complementariedade entre Estado e Terceiro Setor, mas, sim, uma relação de substituição. Bresser-Pereira (1999, p.91) textualmente confirma: “ De fato, proponho uma substituição.”

Desta forma, o mentor da reforma entendia os serviços sociais e científicos como terceiro setor, pois ganham em qualidade e eficiência quando realizados pelas organizações não estatais e, da mesma forma, a produção de bens e serviços, os quais são controlados pelo mercado, mais que são melhores executados pelo setor privado, sem a necessidade de subsidio estatal (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Cabe reconhecer que a reordenação do espaço público com a possibilidade de atores da sociedade civil executar tais serviços encaminhava-se para o processo de descentralização democrática apregoada no processo de redemocratização, ou seja, o poder participativo, através da tomada de decisões e o controle externo das ações do Estado.

A sociedade civil anos 1980 caracterizava-se como agente transformador, democratizador, opositor ao Estado, com restrição à atuação Estado e sociedade civil. No entanto, a Constituição Federal de 1988, entre os seus dispositivos, além de definir as atividades de competência exclusiva, estabelece os serviços que podem ser delegados por parte do Estado e pressuposto para prestação de serviços por entidades privadas. Uma extensão do Estado e do mercado, longe das práticas e lutas que até então eram normais à sua atuação e da sociedade civil, apontado como fator da despolitização do interesse geral e da prestação de serviços (LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 1999).

Nos anos de 1990, o papel do Estado é compartilhado com atores da sociedade civil - os movimentos sociais e as Organizações Não Governamentais (ONGs) -, a protagonista da esfera pública no encaminhamento de demandas públicas de interesse da sociedade (LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2004). De modo que as novas orientações trouxeram perspectivas no campo da reivindicação nos diversos setores da sociedade, emerge um novo desenho institucional com consequências sobre o tipo de relação entre o Estado e sociedade civil.

Teorizações e práticas desencadeiam em 1999 na regulamentação da participação das organizações sem fins econômicos. Flexibiliza e potencializa a execução de serviços públicos com ferramentas gerenciais de natureza contratual, como: contratos de repasse, parcerias público-privada e termos de parcerias estabelecidas em Organizações Sociais de Interesse Público (Oscip)⁸.

integrada pelos Ministros da Administração e Reforma do Estado, do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, e pelo ministro chefe do Estado – Maior das Forças Armadas.

⁸ Oscip, qualificação concedida a organizações sem fins lucrativos e por meio do termo de parceria há possibilidade de receber recursos públicos, de acordo com a Lei nº 9.799. Após a instituição do Termo de Parceria fica não é necessário seguir a Lei de Licitação – Lei nº 8.666/93.

Assim, insere-se neste contexto, a descentralização na estruturação da prestação de serviços não exclusivos de interesse coletivo às organizações, com financiamento pelo Estado, cuja junção pode ser perversa por projetos políticos diversos das partes envolvidas ou vantajosas ao processo de governabilidade como a: publicização, privatização, tercerização dos serviços públicos e o questionamento sobre as significações da possível colonização dos atores da sociedade civil.

2.2 A legitimidade em questão

A opção entre as exigências da racionalidade técnica e a eficiência, por um lado, e a desejada legitimidade institucional, por outro, constitui uma fonte de conflito nas organizações. Em alguns momentos, a atividade organizacional baseada na necessária ação cerimonial e ritual que se realiza para sua legitimidade institucional vai contra as rígidas medidas de eficiência técnica. Essa situação pode provocar uma relação conflituosa entre a eficiência e a legitimidade.

Não obstante, diferentes aproximações à perspectiva institucional podem significar, igualmente, conceitos variados de legitimidade. A legitimidade aparece, na literatura, fortemente relacionada com o grau de apoio cultural que obtém a organização. Assim, para a versão regulacionista, a legitimidade organizacional surge pelo estabelecimento e a adoção dos requisitos legais, enquanto a versão normativa dá prioridade à base moral para obter legitimidade (SCOTT, 1995).

Nesse cenário, Bourdieu (2005) levanta algumas questões importantes sobre o campo onde acontecem essas disputas, que, para o autor, demonstram relações de força entre atores em um cenário específico.

Compreender a gênese social de um campo, e apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, e explicar, *tornar necessário*, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir. (BOURDIEU, 2005, p. 36, grifo do autor).

As organizações não competem somente por recursos e clientes, mas por poder político e legitimação institucional, por adequação social, assim como por adequação econômica. O conceito de isomorfismo institucional se apresenta como uma ferramenta útil para se interpretar as relações sociais, a política e o cerimonial que permeiam parte considerável da vida nas organizações modernas (DiMAGGIO; POWELL, 2005).

Para Dijk (2008), assim como é o caso de todas as normas, os valores e os conhecimentos, também os padrões de legitimidade são relativos e, mesmo afirmando que são universais, eles mudam no decorrer da história e variam através das culturas.

Na dimensão da legitimidade regulativa, nota-se que as respostas destacam bem o ponto de vista legal e o tipo de postura que as organizações têm que ter para não sofrer penalidades. O pilar regulativo tem uma ênfase maior na fixação de regras, nas ações de sanção e coerção. Essas regras podem ser formais ou informais e se apresentam através de costumes ou leis. Esse pilar tem como elementos centrais a força, o temor e o oportunismo (SCOTT, 1995).

No pilar cognitivo, consideram-se os indivíduos e as organizações como realidades socialmente construídas, com distintas capacidades e meios para a ação, e objetivos que variam de acordo com seu contexto institucional (SCOTT, 1995). Na dimensão da legitimidade cognitiva, foi possível perceber um tipo de postura voltada para os objetivos pelos quais as organizações foram criadas, e que tipo de respostas elas têm que dar para a comunidade, pois, de certa forma, elas seriam representantes das comunidades.

Por fim, a dimensão normativa tem uma relação muito próxima com as questões culturais, com normas e valores, e tem nos aspectos éticos e morais as principais referências. O pilar normativo, segundo Scott (1995), apresenta as concepções do preferível e do desejado junto com a construção dos princípios com

os quais estruturas e comportamentos existentes podem ser comparados e avaliados. A acreditação indica o mecanismo de funcionamento da organização.

3. O PROGRAMA DE ATES: RITO DE REGULAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

3.1 A proposta da ATES

As iniciativas populares na elaboração das políticas públicas, a instalação de conselhos entre outras oportunidades constitucionais de participação, possibilitaram a sociedade, através de representações de grupos ou dos próprios indivíduos, o compromisso de controle social das atividades governamentais e regulação do Estado, visando à mudança das ações governamentais e atendimento das solicitações da sociedade.

Nesse sentido, nas avaliações sobre as novas políticas públicas no meio rural evidenciou-se a conveniência de reconstituir serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) – com nova orientação, destinados exclusivamente a agricultores familiares e assentados rurais e com formato institucional a ser repensado (ABRAMOVAY, 1998). Sintetizadas, em 2004, num documento as novas orientações, intitulado “Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural” (PNATER) com a proposta de inovações em relação ao público e ao método de trabalho e adequação do formato institucional da ATER.

A nova política de ATER faz a distinção de serviços exclusivos para assentados da reforma agrária. O reconhecimento do Estado sobre a necessidade de apoiar serviços de assistência técnica e extensão rural para assentados da reforma agrária passa pela experiência do Projeto Lumiar que, embora de vida curta, criado em 1997, inovou em seu formato institucional, servindo de base para modelos de intervenção aplicados posteriormente.

Com o lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 2003, entre as metas propostas estava a garantia de assistência técnica e extensão rural a todas as famílias das áreas reformadas. Discutiu-se, então, a criação de serviços que, embora orientados pelos princípios da PNATER, seriam exclusivos para assentados da reforma agrária – vindo a se constituir os serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) para assentados em assentamentos criados ou reconhecidos pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) (DIAS, 2004). Estruturado institucionalmente o Programa de ATES, em 2004, com instância de coordenação e supervisão composta pelo INCRA - Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento e Superintendências Regionais (SRs) – instâncias de participação social – com o Fórum Nacional e Fórum Estadual de ATES e instâncias de execução técnica - com equipes de articulação e Núcleos Operacionais (NOs) (BRASIL, 2008, p.19).

A primeira instância do programa está sob a competência das SRs, haja vista a sua importância na gestão, coordenação e controle, mediante levantamento das demandas de ATES, planejamento, alocação de recursos para assessoria, sanção e veto às propostas referentes à execução das atividades de ATES, monitoramento e fiscalização do contrato firmado, constituição e coordenação dos Fóruns Estaduais de ATES, entre outras (BRASIL, 2008, p.20).

A segunda instância refere-se participação social mediante Fórum Nacional de ATES e o Fórum Estadual de ATES, ambos de caráter consultivo, constituindo-se em espaços de interação entre o público beneficiário, organizações prestadoras de serviços e os agentes governamentais no debate sobre a implementação do Programa de ATES, visando o aperfeiçoamento das propostas e ações. A composição do Fórum Estadual é paritária, participando o governo Federal e Estadual, movimentos sociais e sindicais de representação estadual ou regional e entidades vinculadas às atividades de

assessoria técnica⁹, com coordenação pela SR. A instância de execução técnica é integrada pelas Equipes de Articulação (profissionais das ciências agrárias e sociais, que atuam na função de articulação entre prestadora, assentados e INCRA) e os Núcleos Operacionais - de responsabilidade de equipe técnica de uma prestadora de serviços não estatal incorporada no Programa de ATES para sua execução. Ou seja, a execução do Programa de ATES está a cargo de prestadoras de serviços, entre elas Organizações Não Governamentais (ONGs)¹⁰.

A instrumentalização do programa de ATES ocorre por meio das chamadas públicas¹¹ às organizações, através de contratos públicos¹². No credenciamento da entidade deverá a executora comprovar a experiência no tema e dispor de técnicos capacitados, com conhecimentos especializados em diversas áreas. De modo que a retroalimentação do sistema político é realizada, de acordo com as decisões consensuais tomadas nas instâncias de participação consultivas (Fóruns estaduais e nacional) e determinadas como metas contratuais a serem cumpridas pelas prestadoras nos Núcleos Operacionais (NO). No campo da esfera pública, esse modelo, pode ser considerado uma inovação democrática, tanto para os atores estatais como para os atores sociais.

No entanto, aponta-se à limitação na implementação desta configuração às representações, já que nem toda a discussão será executado pelo desenho do método de operacionalidade do programa de ATES com as previsões contratuais e orientações conjunturais autorizadas pelas SRs.

As cláusulas contratuais são definidas por decisões coletivas e universais, cujo resultado está traduzido pelo cumprimento das metas contratuais, controlado por meio de um sistema de registro de atividades informatizado e as equipes técnicas atuam segundo o regramento geral constante no Manual Operacional do Programa de ATES (BRASIL, 2008).

Cabe admitir a construção do programa de ATES como uma política de intervenção do Estado comprometida, principalmente, com as expectativas sociais dos beneficiários. Com isso, envolve atores da sociedade civil engajados na perspectiva de descentralização das políticas sociais articulados à participação. Entretanto, a base da regulação e participação social proposta no Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES), vinculado a Política Nacional de Extensão Rural (PNATER) tem como elementos de confluências à legitimidade das prestadoras de serviços (organizações não estatais), entre a representação e a participação social, nos espaços de participação criados e disciplinado sob orientação do INCRA para atender as demandas dos beneficiários.

3.2 A regulação, participação e representação

No curso das transformações da relação sociedade e Estado, as mobilizações sociais no meio rural expandiram a sua área de influência, na década de 1980 e 1990, em projetos de cidadania, democracia, políticas de preços mínimos, reforma agrária e, principalmente, na construção de abertura de instâncias de participação. O fortalecimento da cidadania e a participação social, no meio rural, qualifica a formulação, implementação, execução e o controle de políticas públicas neste segmento, fruto do debate da sociedade civil.

Convém ressaltar que a margem do processo deliberativo sob a ótica do Estado há pressupostos imutáveis na formação contratual pública, como a supremacia do interesse público e as prerrogativas da

⁹ No caso das ONGs sua participação está limitada a 20% das vagas do Fórum.

¹⁰ Além das Organizações Não Governamentais (ONGs) também atuam as EMATERs.

¹¹ O serviço de ATES é classificado de natureza intelectual, por isso, também a dispensa de Licitação.

¹² A regulação de tais serviços entre INCRA e a entidade prestadora (anteriormente balizada pelas normativas dos convênios) passou a ser realizada mediante a forma de contrato em 2008.

administração pública, assim há restrições de ordem, por exemplo: critérios de viabilidade legal, orçamentária e operacional.

Como se vê, neste contexto, a política diferenciada de desenvolvimento rural aos assentamentos redimensiona a intencionalidade de práticas descentralizadas e participativas na relação Estado e sociedade. Embora reconheça que agenda tenha avançado, coloca-se em questão: a institucionalização da regulação dessas decisões consensuais nos fóruns consultivos, cuja falta de internalização, definição, depuração das prioridades e propósitos nesta representatividade caracteriza-se uma representação presuntiva, ou seja, unilateral, favorecendo a governabilidade (pode-se dizer conforma os objetivos do Estado), todavia distante dos beneficiários da forma posta pelo programa de ATES. Além disso, as demandas a serem implementadas e executadas, controladas pelo cumprimento das cláusulas contratuais, à medida que vincula a distribuição de recursos públicos, centraliza as iniciativas e os serviços no cumprimento das metas contratuais.

A situação estrutural da ATES supostamente integrada com o público beneficiário, através de suas representações populares, pode ser positivo se as decisões dos espaços consultivos convergirem as atividades públicas com os projetos políticos dos assentados rurais e daqueles que neles atuam. Variável política importante a ser considerada: a coincidência do projeto político dos representantes do estado e da sociedade civil (DAGNINO, 2004).

Em síntese, amplia-se o processo de governabilidade uma vez que o formato institucional da ATES confere legitimidade as ações do Estado, pois ao regular e direcionar recursos para execução dos serviços às prestadoras centraliza a implementação das demandas vindas dos NO, contudo garante, através dos fóruns de ATES (estaduais e nacional), espaço de discussão e mediação para o planejamento e coordenação das diretrizes contratuais as organizações prestadoras dos serviços públicos.

4. ENTRE A REGULAÇÃO E PARTICIPAÇÃO UMA EXPERIÊNCIA DE CONVERGÊNCIA DE LEGITIMIDADE

No estado do Rio Grande do Sul, RS, a partir da autonomia relativa, a SR introduziu um conjunto de adaptações para o melhor funcionamento do Programa de ATES em 2008 (DALBIANCO, NEUMANN, 2012). O estado do RS, em 2008, foi geograficamente dividido em dezoito (18) Núcleos Operacionais (NOs) e realizou a seleção de uma prestadora de serviços para cada NO mediante edital público. Cabe caracterizar a experiência do RS como relativamente pioneira no âmbito da contratualização da ATES.

De forma colaborativa, houve e ampliação de canais de participação na ATES do RS, juntamente com o INCRA/RS, as prestadora de serviços e assentados rurais constituíram instâncias participativas regionalizadas, com a função de qualificação do trabalho realizado nos Núcleos Operacionais (NOs) permitindo maior permeabilidade às reivindicações dos assentados.

Ressalta-se que o modelo contratual das chamadas de ATES é definido pelo INCRA e as metas de ATES (de vigência anual) são discutidas pelo Fórum Estadual, sendo que, em três anos, foram elaboradas cinco versões de metas contratuais para a ATES como forma de aperfeiçoamento, (ZARNOTT et al., 2012). Pode-se analisar esta revisão de regras e interesses em jogo como elemento de controle social dentro da concepção da esfera pública.

Nesse sentido, buscou-se a experiência do estado do RS que qualifica o programa de ATES no estado, aproximando beneficiários, prestadoras e as instâncias deliberativas do INCRA para implementação da política pública, apropria-se da estrutura proposta institucionalmente e amplia o acesso dos atores da sociedade civil, permitindo incorporar as decisões de base, garantindo a legitimidade da experiência participativa.

Nesse caso, a influência da sociedade civil não ficou paralisada, ao contrário, redimensionou a relação social externa e interna – estado, beneficiários e prestadoras -, inseriu, indiretamente, nos fóruns consultivos a orientação das decisões de base. Tal iniciativa mostra-se positivo pela readequação criativa na inovação democrática de qualificação dos interesses divergentes que, ao mesmo tempo, aproxima agendas propõe como alternativa ao processo de governabilidade fundado na consolidação democrática de descentralização, a partir da participação de base.

Por fim, a priorização das práticas participativas trata-se da redefinição de paradigmas, os quais permitem edificar convergências no processo democrático, levando em conta, a regulação como forma de trabalho e a participação como prática efetiva nos processos democráticos, por intermédio dos programas de políticas públicas convergem os paradigmas de legitimação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: Novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.15, n.1, p.137-157, jan./abr. 1998.

BOBBIO, N. MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. São Paulo: UNB, 2000.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRASIL, ATES: Assessoria Técnica, Social e Ambiental: **Manual Operacional 2008**. Brasília: INCRA, 2008

_____, **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Brasília, 1999.

_____, **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995

BRESSER-PEREIRA, L.C., Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.) **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Unesp/Enap, 1999, p. 67-116.

_____, **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e Mecanismo de controle**. Cadernos MARE da reforma do Estado nº 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

DALBIANCO, V. P., NEUMANN, P.S. Rumos da Ates no RS: Em Direção à Constituição de um Sistema Descentralizado? In: DIESEL, V., NEUMANN, P.S., SÁ, V. (Org.) **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional**. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2012. p.107-130.

DAGNINO, E. **Para retomar a reinvenção democrática: qual a cidadania, qual a participação?** Dispon. em www.academia.edu/, acesso em abr, 2013.

DELGADO, M.G.; LORENA, V.P. O estado de bem-estar social no capitalismo contemporâneo. In: DELGADO, M.G.; LORENA, V.P. (Orgs.) **O Estado de Bem-Estar Social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2007

DIAS, M.M. Extensão Rural para Agricultores Assentados: Uma análise das "boas intenções" propostas pelo "Serviço de ATES". **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.21, n.3, p.499-543, set./dez. 2004.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DIJK, T. A. **Discurso e poder**. São Paulo: Contexto, 2008.

DI PIETRO, M.S.Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2009.

DRAIBE, S., HENRIQUE, W. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **RBCS**, n.6, v. 3, p.53-78, fev. de 1988.

FARIA, C. A. P. Uma genealogia das teorias e tipologias do estado do bem-estar social. In: (orgs.) DELGADO, M.G.;LORENA, V.P. (Orgs.) **O Estado de Bem-Estar Social no século XXI**.São Paulo: LTr, 2007

GARCÍA- PELAYO. M., **Las transformaciones del Estado contemporâneo**. Madrid: Alianza Editorial, S. A. , 1996.

KUHNLE, S. A Globalização e o Desenvolvimento das Políticas Sociais In: (orgs.) DELGADO, M.G.;LORENA, V.P.(Orgs. **O Estado de Bem-Estar Social no século XXI**.São Paulo: LTr, 2007

LAVALLE,G.A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Quando novos atores saem de cena: continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 37-55, 2004.

_____, HOUTZAGER, P.P; ACHARYA, A. Lugares e Atores da Democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: SCHATTAN, P;C; NOBRE, M. **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 3-25.

MATTOS, P. T. L. **A Formação do Estado Regulador**. Revista Novos Estudos, nov. 2006 – p.138 - 156

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil**: Uma abordagem histórica da legislação. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Textos para Discussão, 48.

PRZEWORSKI, A. Notas sobre o Estado e Mercado. In: **Revista de Economia Política**. Vol.16, n. 3(63). jul-set. 1996, p. 115-120.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

SOUZA SANTOS, B. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L.C; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.) **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Unesp/Enap, 1999.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. London: Sage Publications, 1995.

ZARNOTT, A., DIESEL, V., CARMO, L.E.A.do, MORAES, C.S. Contratando Serviços de Ates: O Desafio da Elaboração das Metas Contratuais. In: DIESEL, V., NEUMANN, P.S., SÁ, V. (Org.) **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional**. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2012. p.159-186.