

A PNATER COMO MECANISMO DE JUSTIÇA SOCIAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Cleiton Silva Ferreira Milagres¹

Alex Pizzio²

Diego Neves de Sousa³

Waldecy Rodrigues⁴

Airton Cardoso Cançado⁵

RESUMO

Este artigo tem por objetivo debater as questões atinentes entre a prática da intervenção social e o discurso que envolve o uso de técnicas participativas como forma de promover a agroecologia e reconhecer os agricultores familiares como atores centrais da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). O conceito de participação vem-se consolidando no campo de estudos dos métodos, em que se constitui como instrumento significativo – utilizado nos processos de intervenção –, que visa a mudança social e auxilia a tomada de decisão dos públicos envolvidos nas ações de desenvolvimento rural. Metodologicamente, o artigo foi elaborado com base em revisão bibliográfica e na percepção dos autores durante as discussões que envolveram a equipe de trabalho de campo, do Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NEDET). Na análise dos dados, recorreremos à teoria da justiça social de Nancy Fraser e seu princípio de paridade participativa. Entre os resultados, postula-se que associar o conceito de participação ao exercício da ideia de justiça social pode incomodar os profissionais “românticos”, que veem no uso das técnicas participativas a solução para validar o processo político de tomada de decisão.

Termos para indexação: ATER, agroecologia, desenvolvimento rural, políticas públicas, diagnóstico rural participativo.

PNATER AS A SOCIAL JUSTICE MECHANISM FOR FAMILY FARMING

ABSTRACT

The objective of this article is to discuss the pertinent issues between the practice of social intervention and the discourse involving the use of participatory techniques as a way to promote the agroecological matrix, and to recognize family farmers as central actors of the National Policy

¹ Bacharel em Gestão de Cooperativas, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT), professor do curso de Gestão de Cooperativas da UFT, Palmas, TO. cleiton.milagres@uft.edu.br

² Bacharel em Ciências Sociais, doutor em Ciências Sociais, professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, TO. alexpizzio@gmail.com

³ Bacharel em Gestão de Cooperativas, doutorando Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural (UFRGS), analista da Embrapa Pesca e Aquicultura, Palmas, TO. diego.sousa@embrapa.br

⁴ Bacharel em Economia, doutor em Estudos Comparados de Desenvolvimento, professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, TO. waldecy@uft.edu.br

⁵ Bacharel em Administração, doutor em Administração, professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, TO. airtoncardoso@uft.edu.br

for Technical Assistance and Rural Extension (PNATER). The concept of participation has been consolidated in the field of method studies – in which it constitutes a significant instrument used in the intervention processes –, aiming at social change and helping the decision-making of the public involved in rural development actions. Methodologically, this article was elaborated based on a bibliographical review, and on the authors perception during the discussions that involved the fieldwork team of the Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NEDET). In the data analysis, we turned to Nancy Fraser’s theory of justice and its principle of participatory parity. Among the results, we postulate that associating the concept of participation to the exercise of the idea of social justice can be of concern to the “romantic” professionals who see the use of participatory techniques as a solution to validate the political process of decision making.

Index terms: ATER, agroecology, rural development, public policies, participatory rural diagnosis.

INTRODUÇÃO

A extensão rural pública e gratuita instituída no Brasil no final dos anos 1940, na perspectiva do modelo agrícola produtivista proposto pela Revolução Verde, foi marcada por ser um projeto educativo voltado para o capital (Fonseca, 1985) e de adequação ao processo de modernização da agricultura brasileira que estava em curso no país. Havia a necessidade de transformar a realidade do meio rural, que por muito tempo foi consumidora de insumos agrícolas.

Até meados de 1970, a extensão rural esteve pautada de forma mais intensa e sistemática no marco dos acordos de cooperação bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos. Foi perceptível a influência norte-americana na economia agroexportadora brasileira, o que promoveu a reputação do Brasil no campo das ciências agrárias e viabilizou, inclusive, a vinda de especialistas americanos para treinar os brasileiros em cursos teóricos e práticos⁶, direcionados às seguintes temáticas: agricultura, veterinária, administração agrícola e crédito supervisionado (Ribeiro & Valentim, 2017).

Esse processo educativo no serviço de assistência técnica e extensão rural brasileiras promoveu, em meados dos anos 1980, o “ensinamento de novas práticas para a agricultura, [...] novos saberes, novos hábitos e difundiam

⁶ É importante ressaltar que esta prática foi protagonizada pela Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (UREMG), atual Universidade Federal de Viçosa (UFV), que foi criada nos moldes das escolas superiores agrícolas norte-americanas. Esse fato histórico é importante para compreender a extensão rural brasileira, pois, nessa mesma época, a American International Association (AIA), entidade filantrópica dirigida por Rockefeller, declarava a intenção de implementar um programa de assistência técnica para a produção agrícola e a educação no campo, bem como o incentivo para a criação da Acar – Associação de Crédito e Assistência Rural, atual Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, que mais tarde inspirou a criação de outras entidades públicas nos outros estados brasileiros (Ribeiro & Valentim, 2017).

crenças, o que implicava o seu disciplinamento e, conseqüentemente, um novo modo de vida” (Ribeiro & Valentim, 2017, p.86). Entretanto, o argumento central do difusionismo produtivista como orientador das concepções e práticas extensionistas continuava a ser criticado, em razão da exclusão dos pequenos agricultores, que não conseguiam seguir a dinâmica capitalista (Dias, 2007).

Em outras palavras, o modelo difusionista mostrou-se como fórmula concentradora, pois, conservou “o poder nas mãos dos que já o tinham e alijou ainda mais os excluídos”, criando “um problema social que pesa sobre as responsabilidades dos profissionais das ciências agrárias” (Coelho, 2005, p.53), o que induziu e promoveu um debate mais amplo, que ultrapassa os limites do meio rural. O saldo foi que questões ligadas ao meio ambiente e ao uso dos recursos naturais tornaram-se temáticas emergentes, abrindo espaços para questionamentos fundamentados em práticas alternativas para as ações de extensão rural.

Diante da necessidade de democratizar o acesso ao serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), houve forte mobilização dos movimentos sociais em favor da reforma agrária e da visibilidade e afirmação de uma política que beneficiasse diretamente os públicos inseridos na categoria agricultura familiar. Essa mobilização foi considerada no novo marco legal, que contribuiu para uma nova política de mudança social na ATER nacional, em que esses públicos se tornaram prioritários para a prestação deste tipo de serviço público (Diesel et al., 2015).

A política de ATER foi instituída no ano de 2004 e, em 2010, foi alterada com amplo processo de consulta aos agentes extensionistas e suas instituições e às organizações representativas dos agricultores familiares. Assim, a política de ATER nacional apresentou mudanças de orientação conceitual e institucional, propostas pelo processo de reestruturação do serviço público (Dias, 2007), como, por exemplo, os direcionamentos dados ao processo de intervenção social, diante do uso das técnicas participativas, que fundamentam a ação extensionista orientada para a promoção da agroecologia como matriz tecnológica, contrariando uma prática da extensão rural tida como convencional e produtivista. No entanto, “a principal crítica às metodologias participativas não depende, necessariamente, da aplicação delas, mas da despolitização que o discurso da participação pode fomentar” (Amodeo, 2007, p.55). Assim, como explica Amodeo (2007), a participação tem a pretensão de se transformar em

poder, possibilitando que as causas estruturais que provocam os problemas e as necessidades das populações rurais não sejam renegadas a um segundo plano, mas integradas aos processos participativos, para que cumpram com as promessas que postulam.

A mudança de orientação de um modelo produtivista de intervenção para outro, como é o caso da transição agroecológica, poderia até possibilitar a construção de uma mediação social dos técnicos extensionistas perante os agricultores, mas também continua a perpetuar um parâmetro tutelar da extensão rural brasileira (Fiúza et al., 2007).

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo debater as questões entre a prática da intervenção social e o discurso sobre o uso de técnicas participativas como forma de promover a matriz agroecológica e reconhecer os agricultores familiares como atores fundamentais da PNATER.

Metodologicamente, o artigo foi elaborado com base em revisão bibliográfica e na percepção dos autores durante as discussões que envolveram a equipe de trabalho de campo do Núcleo de Desenvolvimento Territorial (NEDET)⁷, da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Para a análise dos dados, recorreu-se às contribuições de Nancy Fraser sobre justiça social, a fim de retomar as discussões acerca das transformações ocorridas com a PNATER e, mais particularmente, em relação à prática da intervenção social e o discurso participativo adotados pelos agentes de desenvolvimento inseridos nas empresas de ATER pública, que são os responsáveis pelas ações de intervenção social junto aos agricultores familiares.

O artigo está dividido em mais três seções, além desta introdução. Na seção seguinte, apresenta-se a trajetória metodológica da extensão rural brasileira. Em seguida, apresentam-se as escalas de justiça social estabelecidas por Fraser (2008) e, fundamentando-se nos pressupostos da chamada “justiça social”, assinalam-se algumas reflexões sobre a forma como se realiza a intervenção social pela assistência técnica pública e a adoção das técnicas

⁷ O Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) foi criado em 2015, com o apoio das seguintes entidades: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) e da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR), e a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM/PR). O NEDET/UFT atuou em campo, tendo realizado reuniões e assessorado tecnicamente os colegiados territoriais e demais atores dos territórios rurais, quanto à gestão social e à organização produtiva da agricultura familiar, buscando consolidar a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento rural sustentável.

participativas como componente do desenvolvimento rural. Apresentam-se, em seguida, as considerações finais.

Assim, conforme constatado no estudo de Amodeo (2007) sobre a tirania da participação, a intenção deste trabalho não está em apontar os limites que ultrapassam a prática agroecológica, nem tampouco diminuir sua potencialidade como proposta de política nacional, mas apenas apontar reflexões que possam ser consideradas no processo de intervenção social no campo e no reconhecimento da categoria da agricultura familiar.

DA TRANSMISSÃO À PARTICIPAÇÃO: O PROCESSO DE INTERVENÇÃO NO CONTEXTO DA EXTENSÃO RURAL

A extensão rural é concebida como um serviço de assessoria técnica para agricultores e suas famílias, grupos informais e organizações coletivas, nos campos da tecnologia da produção agropecuária, administração rural, educação alimentar, educação sanitária, educação ecológica, associativismo e ação comunitária (Figueiredo, 1984). A disseminação de informações, o conhecimento técnico-científico e o uso de tecnologias, aplicados ao modo de vida da população rural, estão sistematicamente vinculados aos modelos de pesquisa e desenvolvimento atribuídos ao trabalho do extensionista.

As ações de intervenção, por muito tempo, restringiram-se apenas ao papel de transferência de tecnologias e foram realizadas de forma verticalizada e de forma intencionada por quem as coordenava. O enfoque sistêmico nas ações de pesquisa-extensão, denominado como modelo de pesquisa Farming Systems Research (FSR), orientou instrumentos metodológicos na busca de inserir a participação das populações rurais e outros segmentos sociais que se encontravam à margem do desenvolvimento que se almejava para o meio rural.

Na tentativa de uma melhor interação entre atores partícipes do processo, a participação se tornou o elemento essencial em todos os métodos de pesquisa para o meio rural, embora não seja entendida da mesma maneira em todos eles. Karam & Freitas (2008) esclarecem que alguns métodos consideraram como participação o simples fato de o experimento ser realizado no estabelecimento do produtor rural e não totalmente em um centro experimental, como ocorria à época. Porém, havia alternativas em que a participação desempenhada pelo

produtor poderia ser mais ativa, em que ele se envolveria e debateria com o pesquisador e outros produtores sobre o que estava sendo pesquisado, numa perspectiva bottom-up, que resultaria em conhecimento novo para todos os atores envolvidos. Entretanto, a aplicação sempre era orientada de acordo com o desejo da instituição coordenadora e dos propósitos socioeconômicos, ambientais e políticos que esta pretendia alcançar.

Nesse contexto, Chambers (1993) propôs um novo modelo de pesquisa para o espaço rural, em que os atores presentes na comunidade seriam os agentes protagonistas de seu próprio desenvolvimento, definindo, por sua vez, um modelo chamado nas ciências agrárias de Farming First (FF), pelo qual a comunidade é convidada a acessar o uso da tecnologia conforme suas capacidades e prioridades. O objetivo não é transferir tecnologia para a comunidade, tampouco que a análise seja feita pura e simplesmente pelos agentes externos, mas empoderar a comunidade para aprender, adaptar e fazer o melhor uso da tecnologia. Nesse modelo “o conhecimento local é único, sendo sistematizado e avaliado para a assimilação e incorporação ao conhecimento científico” (Diniz, 2007, p.24).

Por muito tempo, os pesquisadores estiveram enraizados no modelo tradicional de transferência de tecnologia, exercendo funções de comando na tomada de decisões e não contando com a participação da comunidade nas questões locais. No entanto, com o tema da participação em voga, atribuído pelo modelo FF, bem como a importância da comunicação face a face e por ações – muitas vezes, inadequadas à realidade das comunidades –, mudanças foram ocorrendo, e a qualidade da interação entre os agentes externos e produtores foi-se transformando, atribuindo-se a esses agentes novos papéis, como se destaca na tabela a seguir.

Tabela 1. Atividades dos produtores e os novos papéis dos agentes externos

Atividades dos atores locais	Novos papéis dos agentes externos
Análise, escolha, experimento	Articulador, catalisador, conselheiro, investigador, auxiliar, agente de opções, orientador, consultor, facilitador, mediador

Fonte: adaptado de Chambers (1993) e Diniz (2007).

Coube aos atores locais a análise, escolha e forma de conduzir os processos do experimento, responsabilidades que antes eram assumidas apenas

pelo pesquisador. Foi a partir da adoção de um modelo criado numa perspectiva participativa que surgiram, em meados da década de 1970, os primeiros manuais do diagnóstico rural participativo (DRP), que possibilitavam obter novas informações sobre os aspectos socioeconômicos e os possíveis recursos provenientes no meio rural.

Segundo Dias (2006), os diagnósticos rurais apareciam como meios para a melhor compreensão dos processos de promoção do desenvolvimento e de estímulo à participação dos beneficiários das ações. Os diagnósticos defendiam a ideia de que não seria possível intervir em uma realidade, sem antes conhecê-la. Neste caso, a introdução de novas tecnologias dependeria de sua adequação à realidade diagnosticada.

O uso de técnicas participativas no processo de intervenção social e o papel assumido ou atribuído aos agentes externos que as utilizam passaram a ganhar espaço nas discussões sobre as ferramentas utilizadas para o reconhecimento dos grupos sociais no meio rural. O uso dos diagnósticos participativos representa um verdadeiro avanço para o processo de participação da comunidade e, conseqüentemente, para a construção da cidadania e o protagonismo dos produtores (Souza, 2009), desde que sejam incorporadas as especificidades de cada comunidade.

É necessário ajustar a técnica à realidade da comunidade local, sem preocupar-se apenas com sua aplicação, mas é imprescindível valorizar os aspectos éticos e morais presentes na interação social dos indivíduos, pois, em muitos casos, as técnicas participativas precisam ser adaptadas em virtude da realidade local e do processo de intervenção (Milagres, 2011). O uso das ferramentas participativas permite maior compartilhamento e controle das informações que estão sendo geradas, proporcionando a base para a participação e o empoderamento das comunidades (Milagres & Ferreira Neto, 2016).

As técnicas participativas “são desenhadas para trazer os menos privilegiados para dentro do processo de desenvolvimento” (Lorio, 2002, p.32). A questão não é só a utilização de uma metodologia participativa, mas fazer com que a comunidade e os técnicos entendam-se quanto à implementação desse processo. Deve-se considerar a multidimensionalidade das necessidades dos indivíduos, bem como suas capacidades para enfrentar metodologicamente os reais problemas e desafios.

Para Lorio (2002), a participação tem ganhado destacada relevância como mecanismo no processo de empoderamento. Experiências em diversas partes do mundo têm mostrado que processos participativos possibilitam estratégias de empoderamento, e que o uso das metodologias participativas favorece o estabelecimento de práticas de desenvolvimento que contemplam as necessidades das pessoas envolvidas no processo. Entretanto, a mesma autora chama a atenção para a forma como são trabalhados os conceitos de participação e empoderamento. Para a autora, esses são conceitos diferentes. Enquanto o empoderamento pode ser considerado um fim em si mesmo, a participação é tida como um meio para atingir essa finalidade, podendo ou não ter como resultado o empoderamento dos indivíduos. Se as metodologias participativas utilizadas não ficarem limitadas apenas ao nível mais baixo e forem capazes de romper o isolamento de alguns grupos sociais, poderão impulsionar o empoderamento para mudar relações sociais, políticas e econômicas, além de criar identidades positivas para os atores partícipes do processo.

A participação dos indivíduos deve ser compreendida como um processo permanente de construção social ao redor de conhecimentos, experiências e propostas de transformações para o desenvolvimento. A participação deve ocorrer no marco do diálogo de saberes, de forma ativa, organizada, eficiente e decisiva (Andrade, 1997).

Apesar de oferecer vantagens para o processo de desenvolvimento, a participação recebe, também, algumas críticas por aqueles que a veem a partir de uma perspectiva mais pragmática. No estudo *Six unconventional theories about participation*, Kliksberg (2000) nos faz refletir sobre o quanto é necessária uma abertura nas relações de poder, para que as promessas da participação comunitária possam tornar-se realidade em benefício dos setores desfavorecidos de uma região e colocar em foco o que consiste a sua nova legitimidade. Segundo o referido autor, a participação tem triunfado no discurso, mas na prática nem tanto. A participação implica profundas mudanças sociais, o que gera resistências e, quando ameaça interesses estabelecidos, desenvolvem-se estratégias para impedir que ela seja realmente implementada.

Para Kliksberg (2000), alguns empecilhos ao avanço da participação podem ser apontados, tais como: a) quanto à eficiência, ao se questionar a participação em termos de custo e tempo; b) o reducionismo, ao se privilegiarem as relações de custo/benefício, medido em termos de incentivos econômicos e

não de valores e motivações humanos do processo participativo; c) o predomínio de uma cultura organizacional formal, em que a ordem, a hierarquia, os processos formalmente regulados e uma percepção verticalizada e autoritária produzem um choque de culturas entre técnicos e comunidade; d) a subestimação dos pobres, pois acredita-se que os excluídos e não alfabetizados são incapazes de participar segundo as exigências do técnico, o que resulta em trapanças no processo participativo, e a participação se converte em profecia autorrealizada em domínio das elites; e) a tendência à manipulação da comunidade, via clientelismo com um discurso de promessas e apoio aos líderes escolhidos “de cima”, o que ocasiona frustrações quanto a projetos ditos participativos; e, por último, f) o problema do poder que nem sempre é compartilhado por parte das autoridades ou das elites dominantes.

Nesse sentido, o papel daquele que conduz o processo de intervenção (pesquisador/extensionista) em trabalhos que envolvem ação de cunho participativo é o de estabelecer o diálogo e a aprendizagem mútua, com todos os sujeitos envolvidos no processo. Coelho (2005) ressalta que a intervenção não ocorre apenas com o fundamento de promover uma mudança de ordem técnica, mas mudanças que tenham relações com questões sociais e políticas, além da decisão coletiva de grupos humanos se tornarem reconhecidos.

A comunidade, o produtor rural, todos trazem consigo conhecimentos locais que são fontes de um saber que pode ser complementado e inserido num saber científico. Por isso, trabalhos que utilizam métodos participativos são importantes, pois distribuem o poder entre aqueles envolvidos na intervenção social. É responsabilidade do agente externo trabalhar a qualidade do processo de discussão; não é seu papel, porém, participar ativamente da discussão do grupo, mas otimizar a discussão em torno de interesses coletivos (Colette, 2001).

O agente externo tem a incumbência de conduzir o diálogo, sem perder de vista o seu papel de equacionar os problemas, acompanhar e avaliar as ações planejadas, tudo isso feito de forma a gerar reciprocidade por parte do coletivo envolvido no processo de intervenção.

Nota-se, portanto, que os empecilhos a serem enfrentados em relação aos processos participativos não dependem tão fundamentalmente do uso de métodos participativos, mas sim das pessoas envolvidas no processo de intervenção que trazem consigo o discurso da participação. Assim, deve-

se considerar que, no processo de intervenção, a participação não deve ser entendida como um conceito que tem por objetivo igualar as pessoas, mas sim o de articular interesses distintos, que envolvem o exercício do poder entre o trabalho dos técnicos e suas instituições e o conhecimento local da comunidade.

ESCALAS DE JUSTIÇA SOCIAL E EXTENSÃO RURAL

A ideia de uma teoria da justiça e o enfrentamento da injustiça é o ponto crucial dos estudos elaborados por Nancy Fraser. O objetivo da autora (Fraser, 2001, 2002) é o de mostrar que tanto as injustiças formadoras das desigualdades econômicas, quanto as do não reconhecimento da identidade de determinados grupos sociais são impedimentos à participação plena na esfera pública. Neste caso, o problema reside em encontrar soluções que contemplem ambos os níveis da justiça, de maneira que não haja uma substituição de um nível por outro. Em outras palavras, sem o estabelecimento da igualdade em seus vários níveis, não há uma participação que se dê, de fato, entre iguais (Pizzio, 2016).

Nessa perspectiva, Fraser (2001, 2006) postula a formulação de um princípio normativo que inclua ambas as reivindicações, sem reduzir umas às outras. Desta forma, propõe o princípio da paridade de participação, segundo o qual a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros da sociedade interagirem como pares. Pretende-se, neste artigo, analisar a prática da extensão rural, a partir do trabalho de mobilização dos técnicos extensionistas com os agricultores familiares, tendo-se por elemento mediador a adoção participativa da agroecologia, marco dos sistemas de produção sustentáveis adotados pela política nacional de extensão rural. Interessa-nos, também, refletir acerca da noção de justiça social como critério de intervenção social e o uso das técnicas participativas que os extensionistas utilizam com os agricultores familiares.

Pizzio (2016) menciona que, apesar de este tema ser controverso, o que é o caso da justiça social, o seu caráter impreciso decorre de uma abordagem que a concebe como derivada de um procedimento institucional, vinculado a uma justiça formal e de base material, e uma outra procedente de uma conduta individual vinculada à ética e à moral. Superar a injustiça significa dismantelar os obstáculos institucionalizados que impedem o caráter participativo pleno de exercer seu direito na interação social (Fraser, 2008). Dito de outra forma, as

situações de justiça e injustiça implicam critérios institucionais que envolvem, além de elementos éticos e morais, aspectos materiais e simbólicos (Pizzio, 2016).

O apogeu do estado de Bem-Estar, no pós-guerra, tinha como preocupação as políticas de redistribuição no combate às injustiças: “seja como políticas de transformação social – quando a redistribuição questiona as bases do poder –, seja como políticas compensatórias” (Vianna Jr., 2010, p.84). No entanto, as políticas redistributivas não teriam resolvido “as questões relacionadas à injustiça de gênero, de raça, de etnia, e o reconhecimento da diferença, da identidade desses grupos passou a ser relevante mesmo para uma redistribuição de renda mais efetiva” (Vianna Jr., 2010, p.85).

Nesse sentido, Fraser (2008) contribui com o debate ao citar alguns dilemas da redistribuição e do reconhecimento. Aponta que: a) é preciso que se investigue se o problema do reconhecimento é uma questão de justiça ou autorrealização; b) deve-se analisar se a redistribuição e o reconhecimento são efetivamente dois paradigmas normativos diferentes, ou se alguns deles podem ser subsumidos; c) descobrir como podemos separar as reivindicações de reconhecimento legítimo daqueles que são injustificáveis; e, ainda, d) estabelecer se a justiça requer o reconhecimento do que é distintivo em grupos ou indivíduos, ou se é o reconhecimento da nossa humanidade comum.

Por muito tempo, acreditou-se que “as reivindicações de uma distribuição igualitária representavam o ideal de justiça” (Pizzio, 2016, p.358). Entretanto, o que ocorre é que o problema da justiça no mundo globalizado necessita ser reformulado. É nesse entendimento que Fraser (2008) propôs determinada estratégia para pensar a questão da justiça social, diante dos efeitos produzidos pelas instituições sociais a partir das práticas e valores que elas difundem na sociedade.

A reivindicação do reconhecimento da diferença de culturas – inclusive materiais – não hegemônicas, herdadas e transmitidas por grupos sociais subalternos historicamente excluídos dos benefícios das políticas públicas pode ser vista como um esforço em direção da desinstitucionalização dos critérios de valoração econômica e dos indicadores de produtividade que atribuíram historicamente a tais comunidades as qualidades negativas do atraso tecnológico e da insuficiência competitiva (Acselrad, 2010, p.29).

Para Fraser (2008), a crítica deve ser feita tomando-se como base a injustiça econômica e a forma como as políticas redistributivas são adotadas.

Além disso, a globalização está introduzindo uma “fissura” cada vez mais ampla entre a territorialidade estatal e a efetividade social.



Figura 1. A tridimensionalidade da justiça social por Fraser (2008)
Fonte: Fraser (2008).

Desse modo, como assinala Fraser (2008), as teorias da justiça devem converter-se em três dimensões: uma que incorpore a dimensão cultural (reconhecimento), outra a dimensão econômica (redistribuição) e, ainda, uma dimensão política (representação).

A tridimensionalidade da justiça social, como teoria proposta por Nancy Fraser em seu livro intitulado “Escalas de Justicia”, pode nos ajudar na reflexão acerca dos discursos que envolvem o uso de técnicas participativas, como mecanismo de intervenção realizado pelos técnicos da ATER pública, para promover o modelo agroecológico e reconhecer os agricultores familiares como agentes protagonistas da PNATER.

É importante considerar que a extensão rural passou por uma fase de “difusão de tecnologias” para o uso agregado de ferramentas de desenvolvimento rural, indo além das questões agrônômicas, tornando ampla a atuação acerca das soluções para os problemas do campo, em especial para os públicos da agricultura familiar.

Na dimensão redistributiva, os estudos de Resende & Mafra (2016) apontam que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma política de crédito para a categoria agricultura familiar, que deve ser pensada para além dos números de acessos e entendida como voltada

a sujeitos de direito em busca do reconhecimento de suas especificidades. Para os autores, é preciso problematizar o reconhecimento potencial, por parte do Estado, dos sujeitos rurais que acessam esta política, assumindo-se que esse reconhecimento não se faz com uma política eminentemente redistributiva, que se limita a uma ótica capitalista e de acumulação de riquezas⁸.

No que se refere à dimensão política, a agricultura familiar ganhou espaços nos serviços de extensão rural a partir de eventos como a criação da PNATER, em 2004 e sua alteração com a Lei n° 12.188/2010 (Brasil, 2010), e da Lei 11.326 de 2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar (Brasil, 2006). A luta dos movimentos sociais organizados e os direcionamentos dos programas de desenvolvimento rural, do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foram importantes para a consolidação dessa conquista. No entanto, em razão da gama de agricultores familiares no rural brasileiro (pescadores artesanais, assentados, extrativistas, quilombolas, indígenas, entre outros situados em comunidades tradicionais), bem como suas tipologias diversas de produção (convencionais e orgânicos), defender apenas um tipo de modelo agrícola é excluir do papel do técnico de ATER a função de mediador social e, assim, é necessário estabelecer diálogo que permita administrar a realidade dos agricultores. “A mediação deve operar como um espaço construído e legitimado socialmente por grupos que interagem a partir de debates sempre renovados e circunscritos a circunstâncias específicas” (Fiuza et al., 2007, p.36). Assim, a PNATER de 2004 e a Lei 12.188 têm entre seus princípios a recomendação de fomento a uma agricultura em bases ecológicas sustentáveis, sem excluir outros modelos produtivos. Trata-se, portanto, muito menos de um modelo exclusivo e muito mais da recomendação de princípios alinhados com uma agricultura em bases sustentáveis.

Fraser (2008) postula que reforçar essa dimensão política fornece a criação de novos cenários onde se desenvolvem lutas por redistribuição e reconhecimento. Pode-se, então, questionar: ao colocarmos todos os agricultores familiares como usuários e beneficiários de um sistema de produção sustentável e da adoção dos princípios da agricultura de base ecológica, estamos fortalecendo e direcionando o acesso deles a projetos que incentivam apenas práticas agroecológicas? Levam-se em conta, no processo participativo, os

⁸ Nesse sentido, embora Fraser destaque a importância do reconhecimento como elemento fundamental, a autora não descarta a importância das políticas de redistribuição econômica como medida para garantir independência e voz aos participantes.

direcionamentos tecnológicos produtivistas que, por muito tempo, contribuíram para atender as necessidades de um mercado interno? Ou estamos por elaborar e disseminar técnicas participativas que, ao propor modelos de produção mais amplamente utilizados, têm dificultado o reconhecimento dos inúmeros públicos que envolvem a categoria agricultura familiar?

Ainda, no que se refere ao trabalho realizado pelas instituições públicas de extensão rural, o que se nota é a tendência de articular as necessidades da comunidade com os objetivos propostos pelos editais públicos (ou chamadas públicas), o que contribui para a dependência do/subordinação ao Estado, ao invés de se reivindicar o reconhecimento e a representação dos agricultores familiares. Em outras palavras, a adoção de uma agricultura agroecológica em detrimento de uma agricultura produtivista estabelece critérios de pertencimento social. E é a dimensão política da justiça que especifica o alcance das demais dimensões e diz quem está incluído ou excluído do conjunto daqueles intitulados a uma justa distribuição e reconhecimento recíproco (Fraser, 2008).

Na dimensão reconhecimento, chamamos a atenção para o papel do mediador social, exercido pelo técnico extensionista perante os agricultores familiares que buscam reconhecimento como categoria sociopolítica. Estendendo-se a proposição de desenvolvimento para além da matriz tecnológica, há o entendimento de que o reconhecimento desses agricultores familiares somente poderia ocorrer com a intervenção social de agentes de desenvolvimento como mediadores. O processo de reconhecimento e de intervenção ocorreria, então, por meio da utilização de técnicas participativas adequadas ao público atendido pelo serviço de extensão rural, embora seja preciso compreender que este processo de intervenção se baseia na produção de consensos coletivos, a qual se afasta das proposições usuais de participação (Muniz, 2007). Além disso, a dimensão do reconhecimento busca enfrentar as variações culturais que são transformadas em hierarquias de valores mediante esquemas interpretativos injustos. Ademais, as diferenças de grupos não existem antes de sua transvalorização hierárquica e são contemporâneas de si mesmas. Nesse sentido, busca-se valorizar a peculiaridade do grupo, reconhecendo-se sua especificidade. Revitalizam-se, assim, questões como a divisão sexual do trabalho no meio rural e a valorização e contribuição do trabalho das mulheres nesse ambiente. Existe aqui toda uma dimensão de reconhecimento da contribuição das mulheres rurais para o desenvolvimento da agricultura familiar, que se desdobra em meio ao empoderamento dessas mulheres

nos processos de governança e no seu reconhecimento diante das políticas públicas para a agricultura familiar.

A perspectiva de gênero estabelece um viés crítico diante da naturalização das formas de subjugação de homens e mulheres, em uma sociedade de dominação masculina, o que se expressa de fundamental importância no campo de possibilidades onde os indivíduos posicionam-se socialmente (Fiúza, 2012). O papel exercido pela mulher rural nas atividades do campo, por exemplo, precisa ser evidenciado e, ainda, situado dentro das dinâmicas globais a que se refere o trabalho participativo de que trata a extensão rural. O trabalho da mulher é frequentemente interpretado como não técnico e, por muitas vezes, sua participação, embora decisiva, permanece detrás da fachada ocupada pelo “chefe de família”, o homem. Ainda que houvesse uma melhora, por meio da concessão de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para as mulheres, o seu reconhecimento está atrelado a uma questão redistributiva, conforme trata o Pronaf Mulher.

A participação é um processo social dinâmico e multidimensional e, por trás do discurso “participativo” e de sua incorporação ao discurso do desenvolvimento, está o reconhecimento de complexas relações sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais e históricas que explicam a realidade das comunidades (Amodeo, 2007). Além disso, ressalta-se o risco que existe nos processos participativos de se utilizar uma noção simplista do conceito de comunidade, que desconheça as relações de poder, os desequilíbrios de interesses e as necessidades dos diferentes segmentos sociais, como é o caso do contexto da agricultura familiar.

A comunidade, para se beneficiar dos projetos, passa a integrar novas instâncias participativas e, de certa forma, abandona as organizações tradicionais locais. Quando os projetos acabam, as organizações constituídas para esse fim não conseguem sobreviver. O que se percebe, portanto, nada mais é que uma representação falida da categoria agricultura familiar, em que as regras que envolvem a decisão política negam injustamente os indivíduos que pertencem à classe dos agricultores familiares de participar como pares na concretização do projeto/ação de extensão rural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem apresentada por Nancy Fraser assinalou algumas contribuições e reflexões, para pensarmos os sentidos atribuídos aos processos

participativos que almejam o reconhecimento e a representação política da agricultura familiar ante as práticas agroecológicas de extensão rural exercidas pelas instituições públicas de ATER.

Atribuir a participação como elemento do reconhecimento, redistribuição e representação, ou seja, como exercício da ideia de justiça social, pode incomodar os profissionais “românticos”, que veem no uso das técnicas participativas a solução para validar o processo político de tomada de decisão. Entretanto, a matriz agroecológica também pode ser interpretada como um modelo politizado, em que o Estado pretende manter seu poder de regular, controlar e enquadrar o público atendido.

Apesar de a mulher rural ser valorizada a partir da crítica ao modelo de desenvolvimento produtivista, como salienta Fiúza (2012), não se nota uma atenção aos papéis que a mulher exerce no meio rural nem um reconhecimento delas como trabalhadoras rurais e beneficiárias de políticas públicas para além da questão produtiva. Ainda que o trabalho da mulher ocorra em casa, por meio de serviços “do lar” e/ou com atividades manuais e artesanais, este não amplia a participação da mulher no espaço público e, conseqüentemente, o seu reconhecimento. Entretanto, é preciso reconhecer os avanços obtidos com o Pronaf Mulher.

Faz-se também uma análise crítica acerca dos métodos participativos e da forma como estes veem sendo exaltados pelas próprias instituições públicas de ATER e seus respectivos técnicos. Esta crítica não tem por objetivo a proposição de reforçar os modelos de dominação repulsados pelo conhecimento técnico-científico e amplamente difundidos na extensão rural brasileira, mas apenas separar o discurso da prática e da forma tutelar como os mediadores realizam os serviços públicos de assistência técnica e extensão rural no campo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Mapeamentos, identidades e territórios. In: ACSELRAD, H. (Org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais**: marcos para o debate. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, 2010. p.9-46.

AMODEO, N.B.P. As armadilhas da participação: os desafios da extensão rural como ferramenta de desenvolvimento. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, v.18, p. 51-64, 2007.

- ANDRADE MEDINA, H. **La cartografía social para la planeación participativa: experiencias de planeación con grupos étnicos en Colombia**. [Bogotá]: Ministerio del Medio Ambiente: ICFES, 1997. Proyecto Capacitación para profesiones del Sector Ambiental.
- BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, 25 jul. 2006. Seção 1, p.1.
- BRASIL. Lei nº 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**, 12 jan. 2010. Seção 1, p.1-2.
- CHAMBERS, R. **Farmer First: innovation and agriculture research**. London: Intermediate Technology, 1993. 219p.
- COELHO, F.M.G. **A arte das orientações técnicas no campo: concepções e métodos**. Viçosa: Ed. da UFV, 2005.
- COLETTE, M.M. Moderação. In: BROSE, M. (Org.). **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p.17-24.
- DIAS, M.M. Uma abordagem introdutória sobre as concepções e práticas da extensão rural no Brasil. In: CARVALHO, M.M. de J.; FERREIRA NETO, J.A. (Org.). **Seminário de Avaliação e Capacitação dos Técnicos do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATES Relatório**. Belo Horizonte: INCRA, 2006.
- DIAS, M.M. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) em face do difusionismo. **Revista Oikos**, v.18, p.11-21, 2007.
- DIESEL, V.; DIAS, M.M.; NEUMANN, P.S. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p.107-128.
- DINIZ, F.H. **Produção de leite com qualidade em áreas de assentamento: proposições de intervenção como inovação**. 2007. 134p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.
- FIGUEIREDO, R.P. de. Extensão rural no Brasil: novos tempos. **Revista Brasileira de Tecnologia**, v.15, p.19-25, 1984.
- FIUZA, A.L. de C.; DOULA, S.M.; PINTO, N.M de A.; MONTEIRO, V.F.C. A politização da agroecologia: uma reflexão crítica. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, v.18, p.22-38, 2007.
- FIUZA, A.L. de C. Mulher, natureza e desenvolvimento. In: FIUZA, A.L. de C.; PINTO, N.M. de A. (Org.). **Mulheres em movimento: as novas facetas de gênero na sociedade contemporânea**. Visconde do Rio Branco: Suprema, 2012. p. 155-194.
- FONSECA, M.T.L. da. **A extensão rural no Brasil: um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Loyola, 1985.
- FRASER, N. Recognition without ethics? **Theory, Culture & Society**, v.18, p.21-42, 2001. DOI: 10.1177/02632760122051760.

- FRASER, N.A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v.63, p.7-20, 2002. DOI: 10.4000/rccs.1250.
- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, n.14/15, p.231-239, 2006.
- FRASER, N. **Escalas de justicia**. Traducción: Antoni Martínez Riu. Barcelona: Herder, 2008.
- KARAM, K.F.; FREITAS, L.A. dos S. de. **Pesquisa, extensão e aprendizagem participativa – PEAP**: subsídios teórico-metodológicos. Florianópolis: [s.n.], 2008. Relatório Final.
- KLIKSBERG, B. Six unconventional theses about participation. **International Review of Administrative Sciences**, v.66, p.161-174, 2000. DOI: 10.1177/0020852300661012.
- LORIO, C. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. In:ROMANO, J.O.; ANTUNES, M. (Org.). **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002. p.21-44.
- MILAGRES, C.S.F. **O uso da cartografia social e das técnicas participativas no ordenamento territorial em projetos de reforma agrária**. 2011. 126p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.
- MUNIZ, J.N. Editorial. **Oikos: Revista Brasileira de Economia Doméstica**, v.18, 2007.
- PIZZIO, A. Embates acerca da ideia de justiça social em relação a conflitos sociais e desigualdades. **Revista de Administração Pública**, v.50, p. 355-375, 2016. DOI: 10.1590/0034-7612127748.
- RESENDE, C.M.; MAFRA, R.L.M. Desenvolvimento Rural e Reconhecimento: tensões e dilemas envolvendo o Pronaf. **RESR**, v.54, p.261-280, 2016. DOI: 10.1590/1234.56781806-947900540204.
- RIBEIRO, M. das G.; VALENTIM, F. A Universidade Rural do Estado de Minas Gerais e a extensão rural nos marcos dos acordos de cooperação bilateral Brasil-Estados Unidos (1948-1969). In: SOUSA, D.T. de; MORENO, A.; NEVES, C.A.; VIEIRA, L.B. (Org.). **Práticas e reflexões na extensão universitária**: a experiência da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa: Ed. da UFV, 2017. p.70-88.
- SOUZA, M.M.O. de. A utilização de metodologias de diagnóstico e planejamento participativo em assentamentos rurais: o diagnóstico rural/rápido participativo (DRP). **Em Extensão**, v.8, p.34-47, 2009.
- VIANNA JR., A. Reforma agrária e territórios: uma reflexão preliminar sobre o lugar das políticas de reconhecimento na questão agrária. In: ACSELRAD, H. (Org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais**: marcos para o debate. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, 2010. p.81-92.

Trabalho recebido em 19 de maio de 2018 e aceito em 13 de novembro de 2018.