

Planejamento participativo e a nova ATER/ATES: Uma avaliação dos desafios de implantação

 <https://doi.org/10.56238/sevned2024.018-004>

Leandro Frederico Ferraz Meyer

Doutorado. Professor Titular. Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/0022091921157418>

Wilza da Silveira Pinto

Doutorado. Agrônoma. Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/7336335075663142>

RESUMO

O artigo submete nossas reflexões sobre os desafios do planejamento participativo e da gestão coletiva dos serviços de ATER/ATES em assentamentos de reforma agrária. O arcabouço conceitual da Escola de Bloomington, de economia institucional, é empregado para interpretar esses desafios como problemas de governança policêntrica e ação coletiva para a provisão de bens públicos e gestão de recursos de propriedade comum. A crítica habermasiana quanto aos limites da concepção de racionalidade instrumental é incorporada à análise para ampliar o entendimento dos modos diversos de engajamento nos processos dialógicos de participação. Tendo por base um esquema integrador das duas abordagens e resultados de pesquisas anteriores, o artigo conclui afirmando a impossibilidade de substituir a disposição interna a cooperar por esquemas de engenharia institucional e incentivos externos.

Palavras-chave: Reforma Agrária, Assentamentos Periurbanos, Planejamento Participativo, Economia Institucional, Escola de Bloomington, Ética do Discurso.



1 INTRODUÇÃO

O emprego de métodos participativos de diagnóstico, planejamento e gestão de ações coletivas e empreendimentos solidários constitui, hoje, o mais importante referencial metodológico da nova Assistência Técnica e Extensão Rural (nova ATER) e dos serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) em assentamentos de reforma agrária.

Quando comparado ao modelo “convencional” de extensão rural, adotado no Brasil ao longo de toda a década de 1970 como instrumento da “modernização da agricultura”, a nova ATER e o Programa de ATES, do INCRA, basicamente invertem a lógica anterior. Em vez de colocarem os “públicos-alvo” a serviço de um projeto alheio de modernização e aumento de produtividade, a orientação metodológica atual se propõe a “colocar a assessoria a serviço dos projetos das famílias” (INCRA, 2010, p. 60).

No âmbito da reforma agrária, a própria escolha do termo “assessoria”, em lugar de “assistência”, busca salientar aquela mudança básica de atitude e postura que deve orientar a atuação dos novos agentes de ATER/ATES. Segundo a orientação, os agentes devem atuar como *facilitadores* de processos genuinamente criativos, visando à construção endógena de soluções locais, e não mais como peritos da persuasão, focados na transferência de soluções tecnológicas acabadas, produzidas externamente. Da mesma forma, a inclusão das expressões “social” e “ambiental”, na denominação do Programa, busca explicitar o caráter polivalente, multidimensional dos serviços de ATES, para além das questões produtivas.

Concebida com excelência e muito bem articulada, no papel, a orientação política e metodológica da nova ATER/ATES encontra enormes desafios para ser colocada em prática, no campo. A interação de problemas que vão desde a carência básica de conhecimentos sobre o funcionamento de agroecossistemas locais, passando pelos vieses históricos na formação dos profissionais de ciências agrárias, pelas tendências das forças sociais, políticas, culturais e econômicas dominantes, até as múltiplas limitações de natureza institucional, torna a própria compreensão sistemática dos desafios e das contradições emergentes uma dificuldade a mais, no caminho de ações que visem, de um lado, atender aos “projetos das famílias” e, de outro, superar formas predatórias de uso dos recursos naturais e relações sociais competitivas e oportunistas que, frequentemente, estão radicadas nos saberes e nos valores da maior parte dos agentes envolvidos.

Este artigo tem por objetivo contribuir para a compreensão dos desafios da implantação de métodos participativos enquanto atividades que tipificam “dilemas de ação coletiva”.

O arcabouço conceitual da Escola de Bloomington (Ostrom 2007; Aligica; Boettle, 2009), de economia institucional, é empregado para investigar os desafios da organização social comunitária, com vistas na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) de reforma agrária. A tipologia das ações (sociais e elementares) e a “ética do discurso”, de Habermas (1990), são

integradas ao esquema analítico da Escola de Bloomington para ampliar a discussão das potencialidades e das limitações do diálogo e da argumentação, como meios de desenvolvimento e de sustentação dos arranjos institucionais.

A utilidade desses referenciais teóricos, para os nossos objetivos, é discutida no contexto das nossas experiências de facilitação de processos participativos em assentamentos periurbanos, localizados na região metropolitana de Belém, capital do Estado do Pará.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O ARCABOUÇO CONCEITUAL DA ESCOLA DE BLOOMINGTON

O arcabouço conceitual da Escola de Bloomington, para análise institucional de problema de ação coletiva, passou por uma série de transformações desde a publicação do *Governing de Commons*, de Elinor Ostrom (1990). A Figura 1 mostra uma das tentativas mais recentes de retratar a estrutura complexa dos problemas de governança em sistemas ecológicos e sociais integrados (*Integrated Socio Ecological Systems – SES*). Ela representa uma resposta ao desafio de compreensão desses sistemas, e busca criar uma linguagem adequada para descrever as interações complexas das dimensões institucional, praxeológica e normativa, em sistemas policêntricos de governança (Aligica; Boettke, 2009, p. 29).

O esquema começa pelo reconhecimento de que muitas variáveis afetam os padrões de interação e os resultados nesses sistemas, incluindo variáveis do ambiente socioeconômico e político abrangente (SOC) e dos ecossistemas relacionados (ECO). O diagrama foi concebido para ajudar os estudiosos de *SES* a examinar os atributos de um dado sistema de recursos (SREC) e as unidades desses recursos (REC) que afetam os incentivos aos usuários (U), dentro de um conjunto de regras criadas por sistemas policêntricos de governança (SGOV) para afetar interações (INT) e resultados (RES) ao longo do tempo (E. Ostrom, 2007).

A Figura 1 mostra apenas o nível mais abstrato de análise de um SESI genérico. Para investigar problemas reais, em SESIs particulares, os pesquisadores precisam “desembrulhar” cada uma das categorias mostradas na figura, até alcançar o nível de detalhamento das variáveis que se tornam relevantes para a questão em estudo. A Tabela 1 apresenta uma primeira lista de variáveis de “segunda camada”, em cada categoria. As variáveis marcadas com asterisco (*) são as que mais afetam as chances de sucesso da auto-organização, para criar soluções locais para os problemas de ação coletiva (Ostrom, 2009).

Com base em extensa pesquisa empírica, Ostrom e colaboradores sugerem que a auto-organização é facilitada quando o SESI é suficientemente pequeno (SREC3) para ser monitorado (SGOV8) e para que se possam gerar informações confiáveis (conhecimento) sobre a sua condição geral (U7), a custos razoáveis. A probabilidade de sucesso da auto-organização também depende da produtividade do sistema (SREC5) e da previsibilidade da sua dinâmica (SREC7). A produtividade de

sistemas deteriorados deve permitir melhorias viáveis, em tempo razoável. Estas condições são mais bem satisfeitas quando o sistema tem limites claros (SREC2) e as unidades de recursos permanecem fixas dentro deles (REC1). A tecnologia à disposição dos usuários (U9), tanto para o uso quanto para a recuperação do recurso, também é uma variável de destaque na avaliação das chances de auto-organização. Essa variável interage com os atributos socioeconômicos dos usuários (U2). A desigualdade desses atributos afeta o acesso à tecnologia e, conseqüentemente, os níveis de utilização do recurso, por parte dos diversos usuários (INT1).

O valor econômico das unidades de recurso (REC4) também interage com os atributos do usuário para determinar uma maior ou menor dependência do recurso (U8). De acordo com Ostrom (1999), a auto-organização é mais provável quando os recursos têm maior importância para o bem estar dos usuários. As pesquisas da Escola de Bloomington também corroboram as proposições de Olson (1965), para quem a auto-organização provou ser facilitada quando o número de usuários (U1) não é muito grande e quando existe liderança no grupo (U5). Em conexão com os sistemas de direito de propriedade e regras de escolha coletiva, as normas informais e a qualidade do “capital social” (Coleman, 1988; Putnam, 2000) também contribuem para a organização social dos participantes e para as chances de sucesso dos arranjos de governança coletiva.

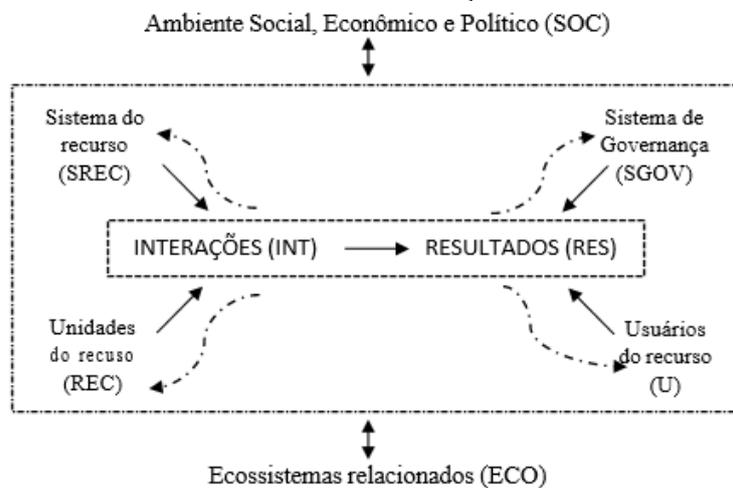
Quando os arranjos coletivos estão sendo projetados, a *participação* dos usuários (U5) emerge como um princípio fundamental que apoia a capacidade dos grupos de sustentar tanto a provisão do recurso natural quanto o próprio sistema de governança local. Ostrom (1999) sugere que a maioria dos indivíduos afetados pela disponibilidade do recurso deve participar da criação e da modificação das regras de uso (INT3, INT7). Além disso, os arranjos coletivos de sucesso geralmente contam com monitores (SGOV8) selecionados pela comunidade, seja dentre os próprios usuários, seja dentre indivíduos contratados de fora.

Uma vez que raramente se alcança suprimir todas as violações às regras de uso (INT4), mesmo nos casos em que essas regras foram acordadas coletivamente, mecanismos de punição (SGOV8) que levem em conta a gravidade e o contexto da infração parecem funcionar melhor, como instrumento de reforço do arranjo coletivo, do que sistemas de punições inflexíveis e desproporcionais. Ostrom (1999) sugere ainda que os sistemas bem sucedidos de governança coletiva normalmente distribuem benefícios (SGOV4) de forma proporcional às contribuições individuais (SGOV6), necessárias para viabilizar a sua criação, monitoramento e operacionalização.

Finalmente, uma vez que a autoridade dos usuários para criar regras locais de apropriação de recursos de interesse global é limitada por sistemas políticos e regras mais amplas (SOC4), os direitos de auto-organização e formulação de regras próprias têm de ser minimamente legitimados por agências governamentais oficiais (SGOV1) (Johnson; Libecap, 1982). O acesso rápido, de baixo custo, às arenas

locais de solução de conflitos entre usuários, ou entre usuários e agentes oficiais, é igualmente referido como um requisito importante para o sucesso da auto-organização social (Ostrom, 1999).

Figura 1: Arcabouço conceitual para analisar interações e resultados em sistemas ecológicos e sociais integrados (SESI) (setas retas indicam ligações causais diretas; setas curvas indicam relações de feedback sistêmico)



Fonte: Adaptado de Ostrom (2009).

Tabela 1: Variáveis de “segunda camada” para análise de um SESI

AMBIENTE SOCIAL, ECONÔMICO E POLÍTICO (SOC)	
SOC1- Desenvolvimento econômico. SOC2- Tendências demográficas. SOC3- Estabilidade política. SOC4- Política de assentamentos. SOC5- Incentivos de mercado. SOC6- Organizações de mídia.	
SISTEMA DOS RECURSOS (SREC)	SISTEMA DE GOVERNANÇA (SGOV)
SREC1- Setor (água, floresta, pastagens, pesca) SREC2- Clareza dos limites de fronteiras* SREC3- Tamanho do sistema dos recursos* SREC4- Infraestrutura existente SREC5- Produtividade do sistema* SREC6- Propriedades de equilíbrio do sistema SREC7- Previsibilidade das dinâmicas do sistema* SREC8- Características de armazenamento SREC9- Localização	SGOV1- Organizações governamentais SGOV2- Organizações não governamentais SGOV3- Estrutura de redes interinstitucionais SGOV4- Sistema de direitos de propriedade* SGOV5- Regras operacionais SGOV6- Regras de escolha coletiva* SGOV7- Regras constitucionais SGOV8- Processos de monitoramento e punição*
UNIDADES DO RECURSO (REC)	USUÁRIOS (U)
REC1- Mobilidade do recurso* REC2- Taxas de crescimento e renovação* REC3- Interações entre as unidades do recurso REC4- Valor econômico* REC5- Tamanho REC6- Discriminação das vendas REC7- Distribuição especial e temporal	U1- Número de usuários* U2- Atributos socioeconômicos dos usuários U3- História de uso U4- Localização U5- Liderança e empreendedorismo* U6- Normas e “capital social” * U7- Modelos mentais/conhecimento do sistema* U8- Grau de dependência do recurso* U9- Tecnologia em uso*
INTERAÇÕES (INT) → RESULTADOS (RES)	
INT1- Níveis de uso dos diversos usuários* INT2- Compartilhamento de informações INT3- Sistemas de decisão INT4- Conflitos entre usuários* INT5- Atividades de investimento INT6- Formação de grupos de interesses INT7- Auto-organização dos usuários*	RES1- Indicadores de desempenho social (e.g., eficiência, equidade, responsabilização) RES2- Indicadores de desempenho ecológico* (e.g., pressão de pastejo, resiliência, diversidade). RES3- Externalidades para outros SESIs
ECOSSISTEMAS RELACIONADOS (ECO)	
ECO1- Padrões climáticos ECO2- Padrões de poluição. ECO3- Fluxos para dentro e para fora do SESI.	

*subconjunto de variáveis que mais afetam as chances de auto-organização. Fonte: Adaptado de Ostrom (2007)

O arcabouço conceitual da Escola de Bloomington fornece orientações importantes tanto para análises “macro”, no nível do Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), por exemplo, quanto para as ações de facilitação da organização social e produtiva, fundadas em métodos participativos. Mais especificamente, a participação no esforço de elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) pode ser vista como um dilema de ação coletiva. Enquanto peça formal do licenciamento ambiental, uma vez elaborado, o PDA toma o caráter de um “bem público”, onde aqueles que não contribuíram para o esforço da sua formulação participativa não podem ser impedidos de desfrutar dos seus benefícios.

Contudo, a visão da Escola de Bloomington permanece limitada por uma concepção de *racionalidade instrumental* que enviesada a análise dos processos participativos, e obscurece o papel da comunicação como meio de *justificação racional* das normas ou regras a serem acordadas.

Sem nos aprofundar nas questões epistemológicas subjacentes à exclusão de outras formas de racionalidade, exceto a instrumental, a próxima seção apresenta a tipologia das ações de Habermas (1984). Na sequência, a perspectiva do estruturalismo psicológico é empregada para integrar essa tipologia no quadro analítico da Escola de Bloomington.

2.2 A TIPOLOGIA DAS AÇÕES E A ÉTICA DO DISCURSO, DE HABERMAS

Conforme sugerido acima, o reconhecimento de formas alternativas de racionalidade, além da instrumental, envolve uma densa crítica epistemológica. Esta crítica, que ganhou novo ímpeto com a chamada *revolução linguística*, é extremamente importante para o estudo e para as intervenções em problemas de ação coletiva. Isso porque a visão instrumental exclui a possibilidade de justificação racional das ações governadas por princípios morais ou normas sociais (Habermas, 1984; Heath, 2001). De acordo com essa visão, simplesmente não é possível justificar princípios morais e normas sociais, racionalmente. As ações governadas por essas normas e princípios são vistas como meros condicionamentos ou hábitos formados ao longo dos processos de socialização.

Essa perspectiva torna problemático o desenvolvimento práticas educativas que têm como propósito, justamente, fortalecer a capacidade de organização social das comunidades para que possam criar normas locais de governança de recursos comuns e prover de bens coletivos, tais como um PDA. Em especial, a visão exclusivamente instrumental reduz as práticas de comunicação e diálogo, no centro dos processos participativos, a meros instrumentos de “troca de informações”, sem que possam exercer qualquer restrição às alternativas de ação à disposição dos participantes. Essa limitação se torna ainda mais relevante na medida em que grande parte dos conflitos de ação coletiva tem evidente componente moral. Desde que, como prega a visão instrumental, argumentos normativos não podem ser justificados racionalmente, eles passam a ser meramente relativos e contingentes.

Apesar da natureza revolucionária da mudança epistemológica requerida para restabelecer a racionalidade própria (interna) das escolhas morais e do seguimento de normas sociais, *independente das consequências exteriores*, “a primeira coisa a notar sobre a teoria da ação comunicativa, de Habermas, é que ela é uma *teoria tipológica*” (Heath, 2001, p. 13, ênfase no original). Ou seja, ao apresentar a sua “ética do discurso” e explicar a racionalidade da ação comunicativa, Habermas não rejeita a concepção instrumental da racionalidade. Heath (ibid) explica que Habermas toma como ponto de partida que os agentes têm acesso a um conjunto de padrões diferentes de escolha. Ação comunicativa é um tipo de ação regida por um determinado padrão, qual seja: o de produzir *entendimento*, ao passo que a ação instrumental é outro tipo de ação, governada por um padrão diferente: o de alcançar o *sucesso* (eficácia).

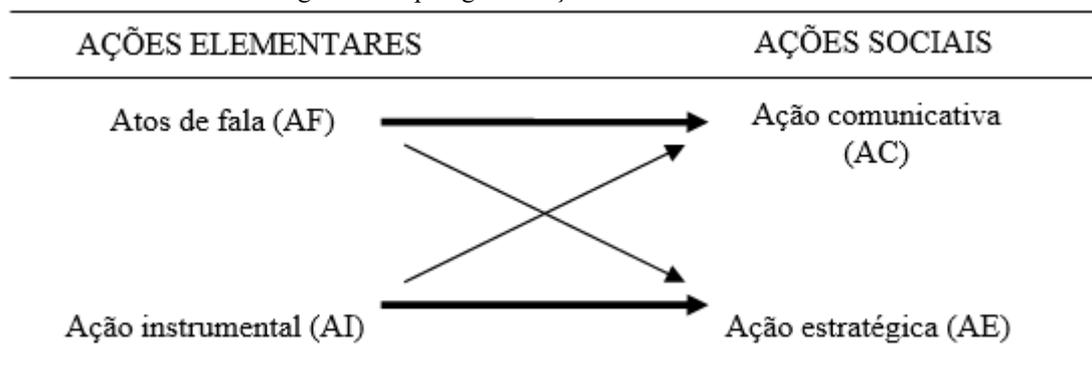
De acordo com a tipologia de Habermas, a *ação instrumental* e os *atos de fala* formam dois tipos de *ações elementares* (Figura 2). A introdução de um segundo agente, na cena, gera a *ação social*, entendida como um fenômeno complexo, envolvendo a interação das duas formas elementares de ação. De acordo com este ponto de vista, os participantes na ação social sempre enfrentam o problema de que as suas expectativas são mutuamente interdependentes. Para lidar com essa interdependência, os participantes podem recorrer tanto à *ação instrumental* (AI) quanto aos atos de fala (comunicação). Quando os atores estão principalmente interessados nas consequências exteriores da ação, a ação social torna-se *ação estratégica* (AE) no sentido usado em teoria dos jogos. No entanto, quando a comunicação (AF) é usada para coordenar as expectativas, isso gera a forma de ação que Habermas caracteriza como *ação comunicativa* (AC) (Habermas, 1990, p. 133).

Este esquema básico está indicado pelas linhas horizontais na Figura 4. A linha oblíqua, para cima, indica que a AC não é o mesmo que os atos elementares de fala (AF). Como a ação estratégica (AE), a ação comunicativa (AC) também pressupõe a estrutura teleológica básica das ações, em que os atores estão em busca de produzir um determinado resultado. Nas palavras de Habermas (1990), os dois tipos de ação social diferem no sentido de que “para o modelo de ação estratégica, uma descrição estrutural da ação diretamente orientada para o sucesso é suficiente, enquanto que o modelo de ação orientada a produzir entendimento deve especificar as proposições de um acordo a ser alcançado comunicativamente” (p. 134). Em outras palavras, quando se está numa *ação comunicativa*, assume-se que os atores estão “preparados para harmonizar os seus planos de ação *por meios internos*, comprometendo-se a perseguir os seus objetivos apenas na condição de um acordo—existente ou a ser negociado—sobre as definições da situação e dos resultados futuros” (ibid, *italico nosso*). Desta forma, a honestidade das comunicações é um pressuposto necessário da ética do discurso e da racionalidade da ação comunicativa.

Igualmente, a AE não é o mesmo que a AI. Assim como a AC, a AE também opera em cooperação com os atos de fala (AF). Isso é indicado, na Figura 4, pela linha oblíqua, para baixo. A

diferença é que, neste caso, a comunicação não implica qualquer restrição às ações dos participantes. Na AE, a fala exerce somente a função de troca de percepções (ou informações) sobre a situação e os outros participantes na ação, podendo ser empregada, inclusive, mas não necessariamente, para iludir ou enganar os demais.

Figure 2 – Tipologia das ações elementares e sociais.



Fonte: Adaptado de Heath (2001, p. 25)

2.3 ESTRUTURAS MENTAIS, COMUNICAÇÃO, E REVISÃO DAS PERSPECTIVAS NA AÇÃO COLETIVA

Conforme salientado anteriormente, a ética do discurso e os pressupostos de racionalidade da ação comunicativa são importantes para os processos de organização social, especialmente quando destinados a resolver situações em que a racionalidade ou ganhos individuais estão em conflito com a racionalidade ou ganhos coletivos (os chamados *dilemas de ação coletiva*).

O conflito entre os interesses individuais e coletivos é o que põe em evidência a importância da discussão epistemológica sobre a racionalidade das escolhas e atos morais. Conforme Heath (2001) observa, embora existam muitas coisas misteriosas sobre moralidade, talvez o mais estranho seja o fato de que o que ela parece exigir que façamos escolhas que contrariam o nosso interesse individual. “A moralidade, portanto,” diz Heath (ibid, p. 3), “se apresenta a nós com um dever de nos abstermos de perseguir a vantagem individual”.

Contornando a discussão epistemológica, o tema das escolhas morais nos remete diretamente aos paradigmas da fenomenologia e do estruturalismo psicológico. Conforme Wilber (2000), existe uma forte convergência dos modelos de desenvolvimento psicológico apontando para que a disposição interna das pessoas para cooperar com o bem comum, aceitando o autossacrifício e o adiamento das gratificações, é uma capacidade que se afirma tardiamente, na ordem do desenvolvimento subjetivo, quando o indivíduo alcança *estágios* mais elevados de crescimento interior.

Embora seja simples aceitar essa conclusão no caso do desenvolvimento infantil, há grande resistência em admiti-la verdadeira no caso do desenvolvimento adulto (justamente em função das dificuldades epistemológicas de justificação racional dos atos morais). De qualquer modo, essa

conclusão está implícita na tipologia das ações de Habermas (Figura 4) e é explicitada em sua análise do desenvolvimento das capacidades e estilos de comunicação. Em *Moral Consciousness and Communicative Action*, Habermas (1990) traça um paralelo entre a sua explicação do desenvolvimento das capacidades requeridas para a ação comunicativa (AC) e os estágios do desenvolvimento moral do modelo de Laurence Kohlberg. Segundo Habermas, a disposição do agente para assumir a atitude comunicativa (AC), seguindo a ética do discurso, requer um desenvolvimento mais avançado de diversas capacidades subjetivas, incluindo cognição, do que o desenvolvimento requerido para a atitude estratégica (AE).

A Figura 3 é uma readaptação do esquema conceitual adaptado anteriormente por Ostrom (2005), a partir de Denzau e North (2000). O esquema original está inscrito na abordagem do chamado “institucionalismo cognitivo” que busca compreender as interações entre cognição, sistemas de crenças e instituições, e como essas interações afetam o desempenho econômico (Mantzavinos; North; Shariq 2004).

O institucionalismo cognitivo (IC) adota uma visão da mente como uma estrutura complexa que interpreta, ativamente, e simultaneamente classifica os sinais recebidos pelos sentidos. Interpretações e categorizações atualizadas delineiam uma série de “modelos mentais” que os participantes fazem a respeito da situação da ação. Esses modelos mentais são entendidos como estruturas flexíveis de conhecimento que “evoluem gradualmente ao longo do desenvolvimento cognitivo para organizar as nossas percepções e manter o controle de nossas memórias” (Mantzavinos; North; Shariq 2004, p. 76).

Os proponentes do IC adotam uma noção dita “pragmática” dos modelos mentais. Para eles, esses modelos são entendidos como expectativas (ou previsões) de resultados das ações, que os agentes fazem *antes* de receberem o retorno dos sinais (*feedback*) do ambiente (Figura 3).

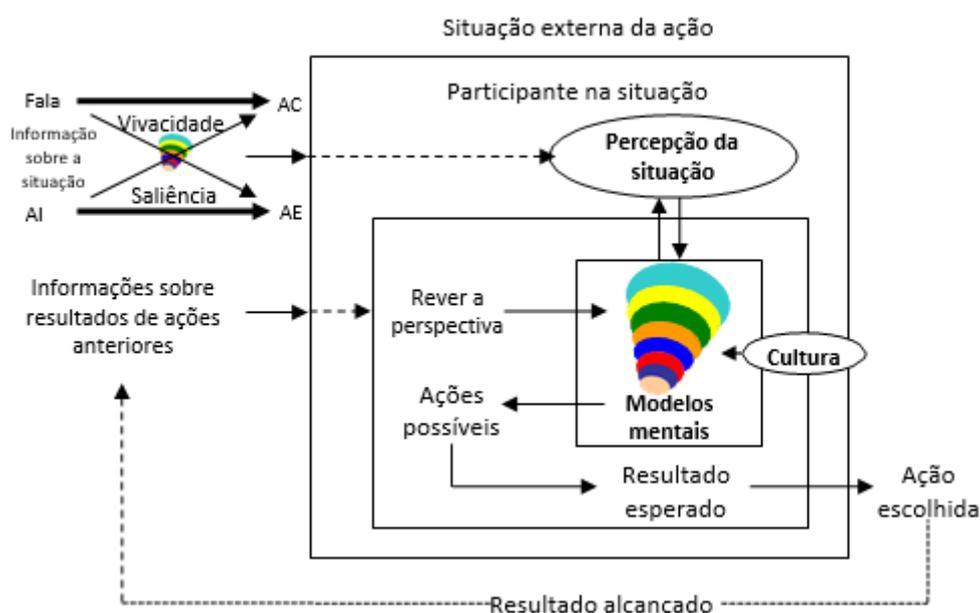
Nesta formulação, uma “crença” é um modelo mental relativamente “cristalizado”, que se tornou estabilizado “quando o *feedback* ambiental confirma o mesmo modelo muitas vezes”. Um “sistema de crenças” é simplesmente uma interligação de crenças, ou de modelos mentais cristalizados, e que pode ser mais ou menos consistente com os sinais do ambiente.

Parte importante das dificuldades de organização social provém, assim, do fato de que os agentes foram crenças (interpretações) diferentes a respeito da situação da ação, e tendem a apoiar as suas opiniões de como a situação deve ser administrada em *orientações normativas* igualmente divergentes. É neste ponto que a comunicação emerge como um recurso potencialmente útil. A ideia é que repetidas oportunidades de comunicação podem ajudar na convergência dos modelos mentais assim facilitar a coordenação da ação coletiva (cf. Denzau; North, 2000). Ao considerar as comunicações dos agentes, Frohlich e Oppenheimer (2001) apontam para a *vivacidade* e a *saliência* dos fatos observados no ambiente como elementos que explicariam o aspecto seletivo da atenção e dos

“conteúdos” das comunicações. Ostrom (2005), por sua vez, incorporou esses aspectos ao esquema original de Denzau e North (2000).

No entanto, porque a concepção instrumental da racionalidade, subjacente à análise do IC, não suporta a ideia da justificação racional de princípios normativos, o IC precisa admitir que nenhuma argumentação é capaz de fundamentar a *validade* da norma proposta, e tampouco demonstrar a sua superioridade de princípios em relação a qualquer alternativas viável. Inevitavelmente, a comunicação verbal fica então reduzida à sua forma estratégica (Figura 2), passado a cumprir apenas função de veículo de troca de impressões (crenças, opiniões) sobre a situação, sem impor qualquer restrição efetiva às ações escolhidas pelos participantes. Para ultrapassar essa limitação, nós utilizamos, na Figura 3, a tipologia das ações elementares e sociais de Habermas (Figura 2), em lugar da comunicação exclusivamente estratégica, admitindo o esquema adotado por Ostrom (2005).

Figura 3 – A estruturação do desenvolvimento interior (linhas e estágios) condiciona a percepção e a revisão das perspectivas sobre a arena de ação, bem como as atitudes dos participantes diante das oportunidades de comunicação.



Source: Configuração dos autores. Adaptado de Ostrom (2005)

Conforme salientado anteriormente, essa incorporação implica, ademais, integrar no esquema a perspectiva da psicologia do desenvolvimento, isto é, as noções de linhas e estágios de desenvolvimento interior, sustentadas pelos paradigmas da fenomenologia e do estruturalismo psicológico. De um lado, isso significa dizer que os participantes *não* têm plena liberdade de rever suas perspectivas a respeito da situação, uma vez que as informações sobre a situação externa, a percepção do que é vivaz e saliente, e a compreensão dos resultados de ações anteriores, tudo isso é construído, e reconstruído, de acordo com as capacidades próprias de cada *estágio* de desenvolvimento. Ainda que se possa admitir, como faz Ostrom (1999), que todos os participantes possuam “capacidades limitadas e muito semelhantes de raciocínio e descoberta da estrutura de sistemas complexos” (pp. 25-26), a

natureza moral das escolhas e dos comportamentos requeridos para sustentar regras locais de governança em dilemas de ação coletiva põe novamente em destaque as diferenças nos graus de desenvolvimento interior dos participantes.

De acordo com a psicologia do desenvolvimento, a revisão das perspectivas sobre a situação (Figura 3) é condicionada por “leis” próprias de transformação subjetiva, que estão na base da estruturação em estágios e não que são alteradas pelas condições exteriores (Wilber, 2000). Isso ajuda a responder a questão colocada por Mantzavinos, North e Shariq (2004), a respeito da persistência de modelos mentais, crenças e sistemas de crenças, supostamente inconsistentes com os sinais do ambiente.

Para os nossos objetivos, contudo, importa mais destacar a convergência dos modelos psicológicos acerca da gradual *redução do egocentrismo* e o correspondente *aumento da disposição a cooperar*, como características básicas do processo de desenvolvimento interior (Wilber, 2000). Trabalhando em condições controladas, em experimentos de laboratório, Meyer (2010) produziu evidências de que essas transformações qualitativas, avaliadas segundo o modelo de desenvolvimento psicossocial de Clare Graves (1970, 2005), têm implicações significativas nas escolhas dos participantes ao propor e respeitar (ou violar), normas capazes de resolver problemas de ação coletiva. O desafio atual é levar esse conhecimento para as condições de campo, e verificar a sua pertinência na facilitação de processos participativos, com ênfase no diálogo e na “troca de saberes”, como prega a atual orientação metodológica para os serviços de ATER/ATES.

3 METODOLOGIA

A extensão dos conhecimentos gerados nas pesquisas sobre ação coletiva, e a oportunidade da sua revisão e desenvolvimento, estão no centro das atividades do Programa UFRA na Reforma Agrária, da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Em sintonia com as orientações metodológicas gerais para os serviços de ATER/ATES (INCRA, 2010), as ações do Programa se pautam pelas concepções pedagógicas e estratégias do método “GESPAR” de facilitação de processos participativos (BNB/PNUD, 1995; BNDES/PNUD, 2000).

A estratégia metodológica da GESPAR combina três macroprocessos simultâneos (BNDES/PNUD, 2000, p. 47): *concertação interinstitucional*, *capacitações* e *acompanhamento*. As ações de concertação interinstitucional visam à formação de parcerias e à construção dos arranjos institucionais pertinentes aos propósitos e abrangência da intervenção. Essas ações são suportadas pelos processos de capacitação para o desenvolvimento institucional e comunitário, com foco na construção de arranjos policêntricos de governança que viabilizem a participação cidadã e o controle social do estado, resgatando a legitimidade representativa das organizações sociais, políticas, culturais e religiosas.

Além do desenvolvimento institucional e comunitário, as capacitações incluem as dimensões produtiva e ambiental. A primeira enfatiza o potencial empreendedor e as qualificações para as funções gerenciais e operacionais. Nessa dimensão (produtiva), a metodologia GESPAR busca desenvolver o espírito de solidariedade, estimulando formas de cooperação empresarial (BNDES/PNUD, 2000, p. 48). Na dimensão ambiental, a GESPAR trabalha “a conscientização e o comprometimento dos indivíduos, empresas, organizações sociais e instituições com os problemas ambientais e suas possibilidades de soluções [...]” (BNDES/PNUD, 2000, p. 49). Em combinação com as capacitações produtivas, buscam-se alternativas sustentáveis de empreendimentos (ecoempreendimentos) que internalizam a visão de racionalidade ambiental aos mecanismos de gestão empresarial.

Nas quatro dimensões de capacitação (institucional, comunitária, produtiva e ambiental), o enfoque de gênero é abordado de forma transversal. Reconhecendo as *diferenças* entre homens e mulheres que fundamentam o princípio da equidade de gênero, todas as ações facilitadas pelo método GESPAR buscam “identificar necessidades e oportunidades para melhorar o acesso e/ou controle das mulheres sobre recursos e benefícios” associados aos processos de desenvolvimento (BNDES/PNUD, 2000, p. 49).

Quanto ao enfoque pedagógico das capacitações, o método GESPAR tem como referências teóricas e filosóficas a Escola de Psicologia Genética de Vygotsky, Luria e Leontiev, a Epistemologia Genética de Piaget, o Método Pedagógico de Paulo Freire e a Teoria Crítica da Sociedade (Escola de Frankfurt). Essas referências orientam um esforço ético, além de pedagógico, que posiciona o ser humano no centro das ações de desenvolvimento e identifica a necessidade de reflexão sobre os paradigmas, o pensamento simbólico, a linguagem e as estruturas mentais das sociedades como o maior desafio da atualidade para a compreensão dos fenômenos contemporâneos e futuros, no mundo (BNDES/PNUD, 2000, p. 50-51). Nessa perspectiva, a metodologia GESPAR busca desenvolver as capacidades para a ação coletiva e apoiar “a construção do empoderamento do cidadão(ã) para que os benefícios do desenvolvimento se voltem à realização humana” (ibid, p. 48).

Quanto à operacionalização, as etapas do método GESPAR se agrupam em três fases principais: (1) fase preparatória (PRE), (2) a fase de aplicação da metodologia básica (AMB) e (3) a fase de transferência de tecnologias específicas (TTE) (Figura 4). Na fase PRE, ganham destaque as ações de concertação interinstitucional, mobilização e sensibilização das comunidades e suas organizações. A fase PRE inclui ainda a realização de seminários técnicos e treinamentos da equipe de facilitadores nos procedimentos e técnicas empregadas nas etapas da fase AMB. Além dos aspectos técnicos, esses treinamentos visam fortalecer a formação humanística dos facilitadores, com destaque para as atitudes e posturas requeridas pela nova concepção de ATER/ATES, comentadas na introdução.

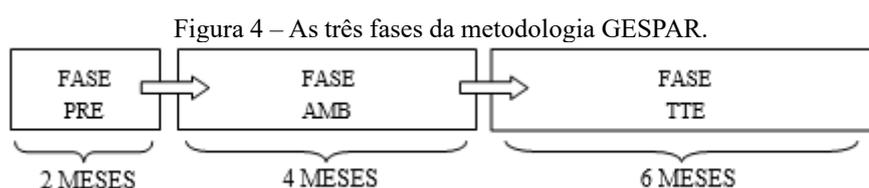
A fase AMB compõe-se de oito etapas agrupadas em cinco “oficinas” e três “ciclos de campo”. As oficinas são eventos realizados com grupos denominados “equipes locais”, compostas, em geral,

pelos participantes e colaboradores de organizações sociais preexistentes, sejam formais (associações, cooperativas) ou informais (e.g. grupo de jovens, grupo de mulheres). Os ciclos de campo consistem em ações desenvolvidas junto ao universo amplo dos produtores e famílias associadas às organizações das equipes locais.

O método GESPAR prevê três ciclos de campo, destinados a: (1) construir o “projeto conceitual” ou “visão de futuro” do grupo, a ser apoiado pela organização social e as equipes locais; (2) identificar e diagnosticar os recursos produtivos a disposição das famílias mediante utilização do “caderno da propriedade” ou “caderno do lote”, e (3) instrumentalizar a gestão (planejamento, avaliação e controle) das atividades, por meio do “caderno de gestão”.

Com as equipes locais, o método GESPAR prevê a realização de cinco oficinas, com as seguintes temáticas: (1) diagnóstico participativo, para identificação das forças favoráveis e contrárias à realização do projeto coletivo (visão de futuro), (2) planejamento de ações imediatas, para resolver os principais “pontos de estrangulamento” identificados no diagnóstico, (3) avaliação de desempenho da organização social existente, (4) elaboração de Plano de Desenvolvimento Integrado, e (5) organização e gestão do empreendimento coletivo.

Na fase TTE (transferência de tecnologias específicas) as equipes de facilitadores passam a atuar menos como executoras e mais como articuladoras de oportunidades de treinamentos em técnicas e conhecimentos específicos, oferecidos por entidades e instituições especializadas, nos diversas áreas de interesse das organizações (BNB/PNUD, 1995, p. 32). De forma geral, inserem-se aqui conteúdos relativos à produção, crédito, comercialização, agronegócio, mercados, educação e legislação ambiental, dentre outros assuntos considerados relevantes, em conformidade com as situações locais.



Fonte: BNB/PNUD (1995, p. 10)

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, nós organizamos nossas reflexões a respeito dos desafios da elaboração participativa de Planos de Desenvolvimento em assentamentos de reforma agrária (PDAs) e da gestão social do Programa de ATES. As categorias propostas pela Escola de Bloomington (Figura 1 e Quadro 1) balizam uma análise em que o envolvimento individual nos esforços de planejamento participativo e gestão social são vistos como dilemas de ação coletiva para provisão de *bens públicos*. As categorias da análise habermasiana (Figura 2) e da psicologia do desenvolvimento são empregadas para ampliar



nossa compreensão das potencialidades e das limitações associadas às oportunidades diálogo em torno dessas questões, criadas no âmbito das metodologias participativas.

4.1 AMBIENTE SOCIAL, ECONÔMICO E POLÍTICO (SOC)

Conforme salientado na introdução, o contexto político em que se inscrevem o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) e a nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) é amplamente favorável ao emprego de metodologias participativas de planejamento e gestão. Essa orientação está claramente refletida nos referências metodológicos do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) do INCRA (MDA/INCRA, 2010).

Essas metodologias são importantes, também, para a política atual, que prioriza a qualificação dos assentamentos existentes e suas inserções nas economias locais, em lugar da ampliação do número de novos assentamentos. Por outro lado, cortes e contingenciamentos de recursos do orçamento da União comprometem recorrentemente a capacidade do INCRA para coordenar e financiar o Programa de ATES. Contingenciamentos como os observados em 2012 impõem descontinuidades altamente prejudiciais aos processos de mobilização e à participação nos trabalhos de planejamento.

4.2 SISTEMAS (SREC), UNIDADES DE RECURSOS (REC) E ECOSSISTEMAS RELACIONADOS (ECO)

Enquanto Plano de abrangência nacional, o II PNRA engloba uma variedade de sistemas ecológicos e sociais integrados (SESIs), com diferentes graus de complexidade, envolvendo diferentes tipos de recursos e histórias de uso. Mesmo dentro da área sob a jurisdição da Superintendência Regional do Pará (INCRA/SR-01), a diversidade de ecossistemas em áreas de assentamentos de reforma agrária impõe um desafio substancial para a capacidade das prestadoras em ofertar serviços adequados de ATES, em diferentes circunstâncias.

Os processos formais de criação de novos projetos assentamento exige a clara demarcação das fronteiras e inventários detalhados de recursos físicos e biológicos existentes. Essas delimitações e levantamentos devem facilitar a organização social requerida para a elaboração participativa do PDA. No entanto, com relação aos assentamentos periurbanos com os quais temos trabalhado, as histórias de uso anterior da terra impactaram negativamente a produtividade dos sistemas ecológicos e impõem maiores dificuldades para a transição agroecológica, incentivada pela política de ATES.

Localizado em uma região considerada de alta importância biológica e prioritária para as medidas corretivas (MMA, 2007), estes assentamentos são marcados por grandes mudanças na cobertura florestal primária e muitos problemas sociais e ambientais. As alternativas para lidar com essas limitações devem emergir de estudos detalhados realizados em parceria com os assentados, realizados por equipes multidisciplinares, utilizando-se metodologias de planejamento participativo

(CONAMA, 2006). No entanto, em áreas periurbanas, com maiores custos de oportunidade do trabalho, a baixa produtividade dos sistemas funciona como desincentivo a auto-organização (Quadro 1). O envolvimento na elaboração de planos complexos, como os PDAs, é limitado, também, por fatores relacionados com os sistemas de governança e atributos dos próprios usuários.

4.3 SISTEMAS DE GOVERNANÇA (SGOV)

O documento de apresentação da II PNRA (MDA, 2004) sugere que o sucesso do Plano depende da capacidade de tornar operacional um complexo sistema de governança policêntrica, em que interagem múltiplos atores, públicos e privados, com diferentes níveis de atuação, autoridade e responsabilidade. Na área do governo, além do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), onde o II PNRA foi elaborado, outros cinco ministérios são mencionados devido aos seus importantes papéis no apoio ao Plano (MDA, 2004, p 16.): Ministério do Desenvolvimento e Social (MDS), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Cultura (MinC). Vários programas com finalidades tanto complementares quanto sobrepostas são desenvolvidas nesses ministérios e operacionalizadas por estruturas burocráticas complexas que fragmentam, ainda mais, a autoridade e a responsabilidade.

Para tratar das questões ambientais, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) publicou uma Resolução (Nº 387/2006) que define os requisitos para o licenciamento ambiental de projetos de reforma agrária. Entre outros estudos a serem produzidos em diferentes fases e circunstâncias do processo de licenciamento, o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) se destaca como um instrumento fundamental para planejar a organização social e espacial dos projetos “em estrita conformidade com a diversidade de casos” (CONAMA, 2006). A elaboração dos PDAs requer o levantamento de dados e a produção de informações detalhadas sobre os aspectos fisiográficos, sociais, econômicas, culturais e ambientais particulares a cada projeto de assentamento. O PDA deve funcionar como instrumento básico para formulação de projetos técnicos e demais atividades a serem executadas nas áreas do assentamento, servindo de referência para o monitoramento e o controle das ações de desenvolvimento.

Em concordância com as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de ATER (PNATER), a Resolução CONAMA 387 exige, explicitamente, que os PDAs sejam elaborados por equipes multidisciplinares, em conjunto com os assentados, empregando técnicas de planejamento participativo e metodologia de pesquisa-ação (CONAMA, 2006). Contudo, enquanto peça formal do licenciamento ambiental, o PDA toma o caráter de um *bem público*, já que a falta de envolvimento individual, no esforço para a sua elaboração, não exclui o indivíduo dos benefícios gerados. A esse “efeito carona” somam-se outros, associados às estruturas organizacionais para gestão do Programa de ATER, à

formação dos técnicos e às formas de financiamento e controle de execução dos serviços terceirizados de ATES.

De acordo com as diretrizes da PNATER, o Sistema de Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) tem como objetivo organizar os serviços de ATER/ATES de forma descentralizada, abrangendo uma série de comitês, conselhos e outras entidades representativas. A estrutura organizacional para a gestão social do SIBRATER inclui um Comitê Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e um Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Além disso, há também os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), Câmaras de ATER e redes temáticas de ATER, formadas por organizações governamentais e não-governamentais.

Sá *et al* (2012) chamam atenção para os desafios decorrente dessa estrutura organizacional complexa, para gestão do Programa de ATES. Como base da experiência dos articuladores de ATES no Rio Grande do Sul, os autores apontam para conflitos nos sistemas de atividades, de autoridade e de comunicação. Quando às atividades de assessoria, apontam para distanciamentos entre as necessidades dos assentados, o que pode ser ofertado pelas prestadoras e o que almejam os técnicos do INCRA. Na dimensão da autoridade, chamam atenção para problemas decorrentes da dualidade de comando a que ficam submetidos os executores de ATES, simultaneamente integrados às estruturas organizacionais das prestadoras e ao modelo de gestão proposto pelo INCRA. Diante desses conflitos, a autoridade da fonte pagadora (INCRA) tende a prevalecer sobre a autonomia das prestadoras (Sá *et al*, 2012, p. 152). Nesse contexto, a flexibilidade necessária para colocar os serviços de ATES genuinamente ao serviço dos projetos das famílias, como prega a PNATER, conflita com o modelo de gestão que visa antes assegurar o máximo controle da aplicação de recursos públicos, via estabelecimento de metas e dos prazos contratuais predeterminados.

Caporal (2005), por sua vez, menciona quatro grupos de problemas com impactos negativos sobre o planejamento participativo em projetos de reforma agrária. Ele considera que as instituições públicas de serviços de ATER/ATES ainda não estão preparados para fornecer e avaliar os resultados de ações destinadas a promover a transição agroecológica recomendado pela Política Nacional. Ele estende essa crítica para a maioria dos provedores privados de ATER, e sugere que o desenvolvimento das ditas redes sociais de ATER não avança devido à competição por fundos públicos limitados. O autor responsabiliza, pelo menos em parte, o sistema de ensino por essa situação. Ele sugere que a formação profissional na maioria das universidades rurais ainda está ligada ao modelo de transferência de tecnologia da “revolução verde”, baseando-se em métodos didáticos que não contribuem nem para a atitude, nem para os conhecimentos requeridas pela nova PNATER.

O sistema de governança da reforma agrária também é prejudicado por falhas de desempenho operacional das entidades públicas responsáveis pela política em diferentes níveis. Estes problemas



afetam negativamente a autorização de crédito, provisão de infraestrutura, recrutamento e financiamento dos serviços, monitoramento e controle do desempenho dos provedores de ATES. Essas falhas operacionais estão muitas vezes ligadas a deficiências estruturais, incluindo a insuficiência de recursos humanos.

4.4 USUÁRIOS (U) E INTERAÇÕES (INT)

A concepção ampliada de reforma agrária, proposta no II PNRA, implica também em uma grande ampliação do público-alvo. Alcançando cerca de 50 milhões de pessoas, de acordo como documento (MDA, 2004), esse público inclui pequenos agricultores familiares, pessoas que vivem em comunidades rurais e ribeirinhas tradicionais, os atingidos por barragens e outras grandes obras de infraestrutura, os habitantes não-indígenas das áreas indígenas, trabalhadoras rurais e da juventude rural, além de outros segmentos de uma população ligada às atividades agrícolas que vivem em municípios rurais.

Até certo ponto, as modalidades existentes de acesso à terra contribuem para reduzir a heterogeneidade dos beneficiários, especialmente em assentamentos étnicos (indígenas e afro-descendentes). Também, as ditas “formas agroecológicas” de acesso a terra favorecem a simetria quanto ao grau de dependência dos recursos e a tecnologia utilizada. Entre as formas tradicionais de acesso a terra, a regularização fundiária tende a favorecer o conhecimento dos sistemas (SESI).

Por outro lado, os dilemas associados com os atributos e interações de usuários são mais importantes para os beneficiários de terras desapropriadas. Ocorre que os processos de desapropriação de terras normalmente são forçados por ocupações de propriedades rurais liderados por movimentos sociais. A heterogeneidade socioeconômica e cultural das pessoas que vivem em acampamentos e áreas ocupadas aumenta à medida que esses movimentos recrutam pessoas nas periferias das cidades para fortalecer a pressão sobre as autoridades e chamar a atenção do público.

Considerando os assentamentos com os quais vimos trabalhando, localizadas no entorno da região metropolitana de Belém, a organização social é prejudicada pela dependência desigual de recursos comuns. Por um lado, essa desproporção resulta de uma organização espacial autônoma, que acontece mesmo antes da constituição formal dos assentamentos. Por outro lado, a proximidade de centros urbanos gera oportunidades alternativas de renda para os assentados menos inclinados ao trabalho agrícola. Esta situação complica muito a participação nos processos de planejamento. Conflitos entre usuários e entre usuários e funcionários do INCRA muitas vezes acabam em ameaças ou agressões efetivas.

A luta política para expropriar terras pertencentes a figuras políticas e empresas multinacionais também favorece a desmobilização da ação coletiva assim que os alvos políticos são alcançados. Neste ponto, os diferentes movimentos e organizações sociais passam a disputar ascendência sobre os

assentados agrupados em torno de lideranças concorrentes. Embora o desenvolvimento de subgrupos ajude tanto a troca de informações como os processos de deliberação (Ostrom, 2002), a polarização dos interesses prejudica a governança de ações coletivas e criação de normas para a gestão de recursos comuns.

4.5 RESULTADOS (RES)

Os fundamentos filosóficos e as diretrizes do II PNRA e da nova PNATER implicam profundas mudanças nos critérios de avaliação convencionais, utilizados para medir o desempenho da política.

Sparovek (2003) destaca a necessidade de ir além da habitual informação sobre o número de famílias assentadas e valor total da área reformada. A avaliação da eficácia da reordenação de terras deve levar em conta o número de famílias realmente vivendo nos assentamentos, relativamente à sua capacidade total, o número de parcelas abandonadas e aglutinadas, além das relações entre a área total dos assentamentos e as áreas de Reserva Legal (RL), áreas de Proteção Permanente (APP) e áreas que não estão sendo utilizadas produtivamente (Sparovek, 2003).

Além desses indicadores, a avaliação do desempenho do II PNRA deve adicionar uma série de informações qualitativas. As estimativas de Sparovek para os aspectos qualitativos de desempenho da reforma agrária incluem três indicadores compostos. O primeiro (qualidade devida) caracteriza a infraestrutura básica (habitação, eletricidade, estradas, abastecimento de água), o acesso da família a serviços de saúde, educação e transporte nos assentamentos, após a intervenção do governo. O segundo (organização social) refere-se às relações entre os assentamentos e a comunidade externa (por exemplo, comercialização) e a organização social interna (participação em associações e cooperativas, de uso coletivo das áreas comuns). O terceiro (eficiência operacional) basicamente mede a liberação dos recursos de apoio e fornecimento de infraestrutura básica, previstos pelo Programa de ATES.

Os principais instrumentos para melhorar estas dimensões qualitativas são os serviços qualificados de ATES e a eficiência operacional do INCRA, incluindo o acompanhamento e auditoria dos serviços de ATES contratados. A avaliação da efetividade dos métodos participativos de planejamento e gestão representa um dos maiores desafios da nova Política. Em nossa visão, o recurso ao referendo, por parte dos assentados, de propostas elaboradas pelos técnicos, é um paliativo muito pouco satisfatório e que, em essência, trai os reais propósitos dos métodos genuinamente participativos.

Novos desafios surgem em razão de limitações estruturais, no INCRA, para avaliar a qualidade efetiva dos métodos participativos e o grau de empoderamento alcançado no campo. Além disso, a qualidade das atividades de monitoramento é prejudicada pela fraqueza dos controles internos.

5 CONCLUSÕES

O apoio oficial do governo brasileiro às metodologias de planejamento participativo e controle social, visando promover o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, tem um significado filosófico profundo, em termos de superestrutura política (visão de mundo). Essa nova postura expressa uma mudança de paradigma em relação ao estilo autoritário de planejamento e execução que prevaleceu durante todo o período militar (1964 - 1985).

Ao mesmo tempo, após a política neoliberal que prevaleceu entre 1990 e 2003, o II PNRA e os esforços de reconstrução do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) revelam que o Estado retomou a liderança no desenvolvimento socioeconômico em uma direção que contraria aquela que seria ditada pelos interesses puramente econômicos e pelas forças de mercado.

Colocando-se acima da dicotomia convencional entre governo e mercado, os sistemas de governança policêntrica emergem como uma forma de organização adaptativa com potencial para equilibrar o poder de comando governamental, evitando que ele se torne autoritário e corrupto. Na busca desse equilíbrio—fundamental para a própria existência das sociedades democráticas—participação e o controle social tornam-se elementos-chave. Como Aligica e Boettke (2009) indicam, a discussão sobre policentralidade não está apenas relacionada com a “legitimidade”, a distribuição de “poder” e a multiplicidade de “centros de decisão”, estabelecidos em um sistema geral de “regras”, mas também com uma discussão sobre valores políticos fundamentais, liderança e formação de coalizões.

No entanto, a forma de participação necessária para se engajar em atividades políticas destinadas a gerar de bens públicos e manter a ordem policêntrica (democrática) é difícil de alcançar. Esse tipo de participação requer mais do que a defesa do interesse próprio e está fortemente associada ao desenvolvimento da consciência moral (Meyer, 2010). Consistente com a prática regular em sala de aula, as observações produzidas tanto em laboratório (Ostrom, Gardner; Walker, 1994; Meyer, 2010) quanto no campo sugerem que nenhuma engenharia institucional pode funcionar como substituto para a verdadeira disposição a cooperar. Os conceitos de autoridade, de justiça e as motivações que moldam as escolhas dos indivíduos, bem como suas expectativas em relação ao comportamento dos outros, estão sujeitos a processos internos de transformação das estruturas cognitivas que não podem ser alterados por simples reforço social (Maslow, 1954; Graves, 1970; Kohlberg, 1981; Selman, 1980; Heiner, 1983; Habermas, 1990; Wilber, 2000).

Um aspecto importante nas discussões sobre a viabilidade dos sistemas policêntricos de governança e sobre a eficácia dos métodos participativos de planejamento é negligenciado se o papel da cognição, dos sistemas de valores e das escolhas morais não é devidamente considerado. Sem essa consideração, corre-se o risco de fazer com que todos os esforços de organização social e participação nos processos decisórios degenerem em trocas de vantagens pessoais e batalhas detestáveis por poder



e prestígio imerecidos. Esse tipo de colapso do interesse público, que deveria nortear o planejamento participativo em assentamentos de reforma agrária, põe em risco não só a proteção de recursos ambientais de interesse global, mastambém o próprio espírito do governo democrático e do controle social em que se funda no II PNRA.



REFERÊNCIAS

Aligica, P.D.; Boettke, P.J. Challenging institutional analysis and development: the Bloomington School. London and New York: Routledge. 2009

BNB/PNUD. O que é a Metodologia GESPAR? Série Cadernos Metodológicos – N° 1. Recife, 1995.

BNDES/PNUD. Gestão Participativa para p Desenvolvimento Local. Recife, 2000.

Caporal, F.R. Política Nacional de Ater: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. 2005. Working Paper [online]. Acessível em: <<http://agroecologia.pbworks.com/w/file/1540697/>> [Acessado em 10 de maio de 2012].

Coleman, J. Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology Supplement 94: S95-S120. 1988

CONAMA. Resolução N° 387. Brasília. Conselho Nacional do Meio Ambiente. 2006

Denzau, A.T.; North, D.C. Shared mental models: ideologies and institutions. In: Lupia, A.; McCubbins, M.D.; Popkin, S.L. (Eds.). Elements of reason – cognition, choice, and the bounds of rationality. 3.ed. Readings: Cambridge University Press, 2000. p. 23-46.

Frohlich, N.; Oppenheimer, J.A. Choosing: a cognitive model of economic and political choice. Winnipeg: University of Manitoba, Faculty of Management, 2001. (Working Paper).

Graves, C.W. The never ending quest: a treatise on an emergent cyclical conception of adult behavioral systems and their development. Santa Barbara, CA: ECLET Publishing, 2005.

Graves, C. W. Levels of existence: An open system theory of values. Journal of Humanistic Psychology, 10, 2, 131-155. 1970

Habermas, J. The theory of communicative action: reason and rationalization of society. Boston, MA: Beacon Press, v. 1. 1984.

Habermas, J. Moral consciousness and communicative action. Cambridge, MA: MIT Press. 1990

Heath, J. Communicative action and rational choice. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.

Heiner, R. A. 1983. The origin of predictable behavior. The American Economic Review, 73,4, 560-595.

INCRA. Referenciais Metodológicos para o Programa de ATES. Brasília. 2010,

Johnson, R. N.; Libecap, G. D. Contracting Problems and Regulation: The Case of the Fishery.” American Economic Review 72(5):1005–23. 1982

Kohlberg, L. Essays on moral development, vol. In: The Philosophy of Moral Development. San Francisco, CA: Harper & Row. 1981

Mantzavinos, C.; North, D.C.; Shariq, S. Learning, institutions, and economic performance. Perspectives on Politics, v. 2, n. 1, 2004.

Maslow, A.H. Motivation and personality. New York: Harper & Row, 1954.



MDA, 2004. II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: MDA/INCRA (MDA/INCRA, 2010).

Meyer, L.F.F. The commons dilemma revisited: an experimental inquiry linking trustworthiness, moral conscience and willingness to cooperate. Saarbrücken, LAP LAMBERT Academic Publishing. 2010

Olson, M. The logic of collective action, public goods and the theory of groups. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1965.

Ostrom, E. Understanding institutional diversity. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005

Ostrom, E. Governing the commons: the evolution of institutions and collective action. Cambridge: Cambridge University Press. 1990

Ostrom, E. Self-governance and forest resources. Sindangbarang, Indonesia: CIFOR. [Occasional Paper, 20]. 1999.

Ostrom, E.. A diagnostic approach for going beyond panaceas. PNAS, v. 104, n. 39, p. 15181-15187. 2007

Ostrom, E.. Complexity and sustainability of social-ecological systems. In: Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington. Proceedings... Bloomington: Indiana University (Working Paper, 9). 2009

Ostrom, E.; Gardner, R. and Walker, J.M.. Rules, games, and common-pool resources. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1994

Putnam, R.. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon and Schuster. 2000

Sá, V. C, de; Chies, J. J.; Diesel, V.; Rigo, D.S. Dilemas da terceirização: um olhar sobre a estrutura organizacional da ATES no RS. In: DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.. SÁ, V.S. de (org.). Extensão Rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES aos assentados da reforma agrária no RS. Ijuí: Ed Unijuí, 2012

Selman, R.L.. The development of interpersonal competence: The role of understanding in conduct. Developmental Review, 1, 401-422. 1981

Sparovek, G.. A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira: São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica. 2003

Wilber, K. Integral psychology: consciousness, spirit, psychology, therapy. Boston, Mass.: Shambhala, 2000.