

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL**

**A CONSTRUÇÃO DE UMA EXTENSÃO RURAL
DIFERENCIADA PARA AS FAMÍLIAS ASSENTADAS:
O PROGRAMA DA ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL
E AMBIENTAL (ATES) NO RS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Vinicius Piccin Dalbianco

**Santa Maria, RS, Brasil
2010**

**A CONSTRUÇÃO DE UMA EXTENSÃO RURAL DIFERENCIADA
PARA AS FAMÍLIAS ASSENTADAS: O PROGRAMA DA ASSESSORIA
TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL (ATES) NO RS**

por

Vinicius Piccin Dalbianco

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Extensão Rural.**

Orientador: Prof. Pedro Selvino Neumann

Santa Maria, RS, Brasil

2010

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Rurais
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**A CONSTRUÇÃO DE UMA EXTENSÃO RURAL DIFERENCIADA
PARA AS FAMÍLIAS ASSENTADAS: O PROGRAMA DA ASSESSORIA
TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL (ATES) NO RS**

elaborada por
Vinicius Piccin Dalbianco

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Extensão Rural

COMISSÃO EXAMINADORA:

Pedro Selvino Neumann, Dr.
(Presidente/Orientador - UFSM)

Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco, Dr.^a. (UNICAMP)

Leonardo Melgarejo, Dr. (INCRA/RS)

Santa Maria, 30 de agosto de 2010

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação de mestrado só foi possível de ser realizada devido à contribuição e colaboração de inúmeras pessoas. Agradeço, em nome de algumas, todas aquelas que de alguma forma participaram das discussões, reflexões, momentos de estudos, bem como compartilharam carinho, companheirismo e amizade ao longo deste tempo:

– à minha companheira Nádia, que nunca mediu esforços para que este trabalho fosse concretizado. Agradeço aos momentos em que nos debruçamos juntos sobre aos estudos referentes às temáticas da Reforma Agrária, Assessoria Técnica e Desenvolvimento Rural. Você tem sido um alicerce sólido para a sustentação da trajetória de minha vida;

– aos meus irmãos, Izaldo, Iolene, Rozeli, Erenita, Renilda e Raquel, que nunca deixaram de apoiar e incentivar a concretização de meus planos e objetivos. Vocês são meus exemplos de dignidade, humildade, superação e de sucesso;

– ao orientador desta pesquisa, professor e amigo Pedro Selvino Neumann. Devo-lhe grande parte desta dissertação, pois, embora sempre ocupado com as tarefas docentes, encontrou espaço para mais esta orientação;

– ao Leonardo Melgarejo, pela atenção minuciosa que dedicou à leitura e pelas observações proferidas;

– à Professora Sônia Bergamasco, pelo carinho, empenho e presença na banca de defesa;

– aos companheiros e amigos Igor, Marcos, Andréia e Cesar Da Ros, vocês foram cruciais nas principais definições tomadas sobre o objeto de estudo desta dissertação;

– aos colegas de trabalho Jacir, Alisson e Luiz. Juntos elaboramos as principais discussões sobre a ATES no RS;

– ao conjunto de técnicos da ATES da EMATER, COPTEC, CETAP e INCRA. Agradeço pelo espaço e pela dedicação que deram aos momentos dedicados à reflexão da prática da ATES;

– aos colegas, professores e trabalhadores do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural. Agradeço a oportunidade de poder participar deste programa e, com vocês, discutir temas pertinentes ao objeto de estudo;

– a você que lê este trabalho.

Nada é impossível de mudar

Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa
natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão
organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade
desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer
impossível de mudar.

(Bertold Brecht)

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural
Universidade Federal de Santa Maria

A CONSTRUÇÃO DE UMA EXTENSÃO RURAL DIFERENCIADA PARA AS FAMÍLIAS ASSENTADAS: O PROGRAMA DA ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL (ATES) NO RS

AUTOR: VINICIUS PICCIN DALBIANCO

ORIENTADOR: PEDRO SELVINO NEUMANN

Data e local da defesa: Santa Maria, 30 de agosto de 2010

O presente estudo tem por objetivo investigar a implantação do programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) aos assentamentos de reforma agrária no estado do Rio Grande do Sul (RS), a partir das estruturas de coordenação, execução e participação social, tendo como referência as atividades realizadas no período de janeiro de 2009 a junho de 2010. Caracteriza-se como pesquisa descritiva exploratória, por apresentar observações, registros, análises dos fatos estudados e por correlacioná-los com outros fenômenos empíricos de diferentes naturezas e características. A investigação foi realizada a partir de fontes secundárias e do engajamento do pesquisador com a temática, vivenciado a partir do acúmulo de trabalho enquanto participante do programa dos articuladores da ATES. Orientada sobre as mesmas diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), a implementação da ATES, a partir de 2004, buscou a construção do desenvolvimento rural sustentável nos assentamentos de reforma agrária, com base nos preceitos da agroecologia. Sustentou a universalidade dos serviços de Extensão Rural para as famílias assentadas e orientou os trabalhos técnicos com base em metodologias participativas. A ATES foi constituída a partir de uma nova institucionalidade estatal, marcada pela descentralização através da terceirização dos serviços, num contexto de avanço dos preceitos neoliberais sobre as reformas políticas e econômicas do país. No RS, este cenário se tornou mais evidente a partir de 2009, quando a ATES passou a ser operacionalizada pela modalidade contrato, promovendo inúmeras mudanças na implementação do programa. Embora pouco sistemática, fez uma boa leitura das concepções e o modo da prática extensionista, questionando o caráter assistencial e difusionista dos trabalhos técnicos predominantes ao longo da modernização da agricultura. A ATES criou um cenário favorável ao diálogo e à construção permanente de um processo reflexivo da ação nos assentamentos, ao estabelecer como meta a elaboração dos Planos de Desenvolvimento e Recuperação dos assentamentos. O INCRA exerceu um maior controle sobre as ações desenvolvidas pelas equipes técnicas através da estrutura de metas do contrato e de um sistema de acompanhamento e fiscalização quantitativa dos trabalhos técnicos. O planejamento de trabalho das equipes técnicas e a execução dos serviços passaram a ser definidos pela estrutura de metas pré-definidas pelo contrato, alterando a dinâmica de trabalho com vistas a atender as exigências contratuais. O caráter descentralizador da ATES no RS foi incompleto, ficando restrito à execução dos serviços, não possibilitando a redistribuição do poder decisório. Uma única estrutura de metas para todo o estado prejudicou o trabalho das equipes técnicas, devido às especificidades regionais dos assentamentos. A equipe de articuladores teve dificuldades em desenvolver um trabalho mais sistemático, por conta das demandas operacionais e organizativas do programa. Diante disto, o presente estudo indica que a operacionalização do programa da ATES no RS, através da modalidade contrato, promoveu, nas equipes técnicas, nas prestadoras, nos articuladores e no INCRA, uma nova configuração de trabalho e exige ajustes, a fim de se adequar às demandas regionais a partir da definição de diretrizes contratuais condizentes com a realidade dos assentamentos.

Palavras-chave: Reforma agrária. Extensão Rural. Assessoria.

ABSTRACT

Master Dissertation
Pos-Graduate Program in Agricultural Extension
Federal University of Santa Maria

CONSTRUCTION OF AN EXTENSION RURAL DIFFERENCE FOR SETTLED FAMILIES: THE PROGRAM OF TECHNICAL, SOCIAL AND ENVIRONMENTAL ASSISTANCE (ATES) IN RS

AUTHOR: VINICIUS PICCIN DALBIANCO

ADVISER: PEDRO SELVINO NEUMANN

Date and location of defense: Santa Maria, August 30, 2010

The present paper reports the investigation concerning the implementation of the Program of Technical, Social and Environmental Support (ATES) to agrarian reform in the state of Rio Grande do Sul (RS) from the structures of coordination, implementation and social participation, with the reference to the activities performed from January 2009 to June 2010. It is characterized as descriptive exploratory survey which provides comments, records, analyzes the events studied and correlated with other empirical phenomena of different natures and characteristics. The investigation was performed from secondary sources and the engagement by the researcher with the theme, from the numerous experiences of work while participating in the project. Oriented on the same guidelines of the National Technical Assistance and Rural Extension (PNATER), the implementation of ATES, since 2004, sought to build sustainable rural development in the agrarian reform, based on the precepts of agroecology. The study has been supported by the universality of extension services to settled families and guided the technical work based on participatory methodologies. ATES was formed from a new institutional State, marked by the decentralization of services through outsourcing, in the context of advancing neoliberal precepts about the political and economic reforms in the country. In the case of RS, this scenario became more evident after 2009, when ATES became operated by contract modality, promoting numerous changes in program implementation. Although a little systematic, a good reading of the concepts and the extensionist practice were properly conducted, questioning the character and concerned with the diffusionist technical work which is prevalent during the modernization of agriculture. ATES created a favorable environment for dialogue and permanent construction of a reflexive process of action in the settlements in order to establish the preparation of Development Plans and Recovery of the settlements as a goal. INCRA has greater control over the actions developed by technical teams through the structure of the contract goals and a system of quantitative monitoring and supervision of technical work. The work plan of the technical teams and the implementation of services began to be defined by the structure of pre-defined contracts, altering the dynamics of employment in order to meet contractual requirements. The decentralized nature of ATES in RS was incomplete, being restricted to perform the services and do not allow the redistribution of decision-making. A single structure of goals for the entire state undermined the work of technical teams, because of the regional settlement. The team had difficulty for developing a more systematic articulation, due to the operational and organizational demands of the program. Hence, the present study indicates that the progress of the ATES program in RS in the modality through contract promoted in technical teams provided in an articulation with INCRA a new configuration of work compliant with the reality of the settlements and it **requires adjustments to suit the demands of regional based on the definition of contractual** guidelines.

Keywords: Agrarian Reform. Rural Extension. Advice.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Indicadores macroeconômicos (1983-2003).....	37
TABELA 2 – Divisão dos NOs de ATES no estado do RS, características de cada Núcleo Operacional quanto a abrangência de famílias, municípios, Projetos de Assentamento (PAs) e prestadoras executoras dos trabalhos.....	70
TABELA 3 – Distribuição percentual do tempo de trabalho das equipes técnicas para cada atividade executada.....	73
TABELA 4 – Relação da quantidade de ações individuais e coletivas por técnico, ano e mês, entre o NO 01 e 02.....	83
TABELA 5 – Comparação entre o NO 1 e o NO 2: km médio percorrido pela equipe, área total abrangida pelos assentamentos e o valor em reais por família pago pela INCRA pelos serviços da ATES.....	83
TABELA 6 – Número de ações individuais e coletivas realizadas pelos técnicos da ATES durante o ano de 2009 e 2010.....	96
TABELA 7 – Número de técnicos que passaram a atuar na ATES a partir de 2009 e percentual sobre o número total de técnicos.....	100

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURA 1 – Visão dinâmica das reformas institucionais dos serviços de Extensão Rural.....	40
QUADRO 1 – Comparação entre metas do contrato de 2009 e 2010 do contrato da ATES	81
FIGURA 2 – Endereço eletrônico do SAMA destinado ao lançamento das ações da ATES pelos técnicos.....	93
FIGURA 3 – Seção do endereço eletrônico principal do SAMA onde o técnico pode ter acesso aos relatórios das atividades executadas.....	93
QUADRO 2 – Cronograma de trabalho para o aumento de renda-leite num PRA.	109
QUADRO 3 – Cronograma de trabalho de um PRA para aumentar a capacidade produtiva do solo de um assentamento.....	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASBRAER: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural.

ATER: Assistência Técnica e Extensão Rural.

ATES: Assessoria Técnica, Social e Ambiental.

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

CCR: Centro de Ciências Rurais.

CETAP: Centro de Tecnologias Alternativas Populares.

CFR: Casas Familiares Rurais.

CICDA: *Centre International de Cooperation pour Le Développement Agricole.*

CJU: Controladoria Jurídica da União.

COANOL: Cooperativa Agrícola Novo Sarandi.

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

COPTEC: Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos.

CRO: Crédito Rural Orientado.

CRS: Crédito Rural Supervisionado.

CUT: Central Única dos Trabalhadores.

DAS: Diagnóstico de Sistemas Agrários.

DATER: Assistência Técnica e Extensão Rural

DCE: Diretório Central dos Estudantes.

DEAER: Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural.

DRP: Diagnóstico Rural Participativo.

EFA: Escolas Família Agrícola.

EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

EMBRATER: Empresa Brasileira e Assistência Técnica e Extensão Rural.

FAPERGS: Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul.

FASER: Federação das Associações e Sindicatos dos Servidores da Extensão Rural do Brasil.

FEAB: Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil.

GRA: Gabinete da Reforma Agrária.

IBRA: Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

LIOs: Licenças de Operação e Instalação dos assentamentos.

MA: Ministério da Agricultura.

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

MST: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

NESAF: Núcleo de Estudos em Solo e Água na Agricultura Familiar.

NO: Núcleo Operacional.

ONGs: Organizações Não Governamentais.

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos.

PAC: Programa de Apoio e Consolidação dos Assentamentos.

PDA: Planos de Desenvolvimento do Assentamento.

PEA: Projetos de Exploração Anual.

PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar.

PNATER: Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PPGExR: Programa de Pós Graduação em Extensão Rural da UFSM.

PRA: Plano de Recuperação do Assentamento.

PROCERA: Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária.

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

PRONERA: Programa Nacional de Educação do Campo.

RS: Rio Grande do Sul.

SAMA: Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de ATES.

SDR: Secretaria de Desenvolvimento Rural.

SIBRATER: Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural.

SISREG: Sistema de Acompanhamento de Regularizações das famílias assentadas.

SNCR: Sistema Nacional de Crédito Rural.

UFSM: Universidade Federal de Santa Maria.

URSS: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – Metas individuais e coletivas dos contratos de ATES – 2009.

ANEXO B – Metas para renovação dos contratos de ATES – 2010.

ANEXO C – Questionário para fiscalização da ATES com os beneficiários.

ANEXO D – Mapa dos sistemas agrários do Rio Grande do Sul.

ANEXO E – Resumo dos módulos adotados pela Emater para realização do diagnóstico dos PDAs e PRAs.

ANEXO F – Orientação metodológica do CETAP na construção dos PDAs e PRAs dos NOs.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 01 - OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
1.1 Problemática em questão	20
1.2 Objetivos	22
1.2.1 Objetivo geral	22
1.2.2 Objetivos específicos	22
1.3 Procedimentos metodológicos	22
1.3.1 Uso de fontes secundárias	23
1.3.2 A motivação: engajamento com a temática	24
1.3.3 Vivências a partir do acúmulo de trabalho enquanto participante do projeto da ATES	26
CAPÍTULO 02 - AS TRANSFORMAÇÕES DA EXTENSÃO RURAL NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL (ATES)	30
2.1 A reformulação do papel do estado nos serviços de extensão: de executor para provedor	30
2.1.1 A modernização da agricultura e a expansão da Extensão Rural no Brasil	30
2.1.2 As transformações do Estado: a opção pela política econômica neoliberal para superar a crise	33
2.1.3 Reflexos da política econômica neoliberal na Extensão Rural	37
2.1.4 A mobilização social em prol de um serviço público de Extensão Rural	43
2.1.5 A Nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)	48
2.2 A assistência técnica e Extensão Rural para os assentamentos da reforma agrária	53
2.2.1 O estatuto da terra como um marco	53
2.2.2 O Projeto LUMIAR	55
2.2.3 O programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental para os assentamentos da reforma agrária	59
CAPÍTULO 03 - A DINÂMICA ORGANIZATIVA DA ATES NO RS: NOVOS PROCESSOS EM VELHOS MODELOS	63
3.1 Os antecedentes da ATES no RS	63
3.1.1 A década de 80: o apogeu da Extensão Rural para os assentamentos de reforma agrária no RS	63

3.1.2 O Projeto LUMIAR no RS	67
3.2 A política de Assessoria Técnica, Social e Ambiental no RS	68
3.2.1 As ações contratadas para a ATES no RS	71
3.2.2 Coordenação, execução e acompanhamento das ações da ATES	74
CAPÍTULO 04 - O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA ATES.....	77
4.1 As diferentes configurações dos processos descentralizados	77
4.2 Descentralização da execução da ATES	79
4.3 A constituição dos conselhos e a descentralização do poder decisório	83
4.3.1 Conselhos regionais da ATES	84
4.3.2 Conselho Estadual da ATES	85
CAPÍTULO 05 - O PROCESSO DE OPERACIONALIZAÇÃO DA ATES: COORDENAÇÃO, EXECUÇÃO E PLANEJAMENTO.....	90
5.1 A atuação da coordenação da ATES	90
5.2 O monitoramento e fiscalização da ATES para fins de pagamento: a utilização de parâmetros quantitativos	92
5.3 Do convênio para o contrato: a avaliação a partir do trabalho dos técnicos da ATES	96
5.4 Os contratos da ATES e a EMATER	99
5.5 Os contratos da ATES e a COPTEC	101
5.6 Os contratos da ATES e o CETAP	103
5.7 O contrato da ATES e a equipe de articuladores	104
5.8 A construção dos PDAs e PRAs: uma saída à definição de rumos para a ATES	107
CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
DOCUMENTOS CUNSLTADOS	124
MATÉRIAS DE JORNAIS CITADAS	124
ANEXOS	125

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a implantação do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) para os assentamentos de reforma agrária no estado Rio Grande do Sul (RS), a partir das estruturas de coordenação, execução e participação social. A análise tem como referência as orientações definidas no Manual Operacional (INCRA, 2008) e no projeto básico da ATES do RS (INCRA SR 11, 2008) para o período de janeiro de 2009 a junho de 2010.

A perspectiva adotada pelo estudo foi de que a construção da ATES foi fruto de um processo histórico de amadurecimento da Extensão Rural, marcado por mobilização social a favor da criação de um sistema que pudesse fornecer apoio institucional ao desenvolvimento da agricultura familiar e das famílias assentadas pela reforma agrária.

O objetivo original da criação da Extensão Rural no Brasil foi o de impulsionar o desenvolvimento rural através da transferência de tecnologia para, assim, aumentar a produção e a produtividade agrícola. Nesta fase, a Extensão Rural passou a servir à modernização da agricultura através da implementação de um processo de transformação agrícola denominado de “Revolução Verde”¹, que tinha como alvo produtores rurais dispostos a implementar tal modernização.

A partir da crise econômica pela qual o país passou na década de 1980, o crédito rural sofreu um profundo corte e, conseqüentemente, os serviços de Extensão Rural foram sendo gradativamente reduzidos. Este momento foi marcado pela extinção e ou fusão de instituições, enxugamento da máquina pública e a falta de identidade institucional e programática. No bojo deste processo, foi extinta a Empresa Brasileira e Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) em 1990, no auge da precarização dos serviços públicos de Extensão Rural. A partir deste processo, houve um importante movimento nacional em defesa da Extensão Rural pública, mas diferente daquele preconizada durante o apogeu das décadas de 1960 e 1970.

Na tentativa de retomar a direção política, controlar as manifestações públicas de descontentamento à precariedade das políticas públicas governamentais e buscar tornar mais produtivos os assentamentos de reforma agrária, o governo federal lançou, em 1997, o projeto

¹ Denominação dada para a difusão internacional das chamadas variedades de alto rendimento acompanhadas por um “pacote tecnológico” composto basicamente por agroquímicos e máquinas agrícolas (GOODMAN, 1990).

LUMIAR, com o objetivo de prestar assistência técnica para os assentamentos da reforma agrária, através da liberação de recursos públicos para a contratação de equipes técnicas pelas representações sociais dos assentados. Entretanto, a falta de sustentabilidade social, aliada ao fracasso de seus objetivos, ocasionou o fim da iniciativa no ano de 2000.

O acúmulo e as experiências de luta construídas em defesa de um programa de Extensão Rural favorável ao desenvolvimento dos agricultores familiares e assentados foram percebidos e sistematizados pelo governo federal em 2003. Alterou-se o rumo das políticas públicas no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e as discussões referentes à Extensão Rural passaram a se dar com base nas diretrizes do desenvolvimento rural sustentável. Em 2004 foi lançada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), juntamente com o Programa da ATES para atender os assentados da reforma agrária. Estas duas iniciativas incorporaram, na Extensão Rural, termos como participação decisória, controle social, gestão compartilhada, direitos sociais, recuperação ambiental etc., com vistas a superar as práticas tradicionais. Entre as bases de sustentação desta iniciativa podem-se citar as experiências de extensão rural desenvolvidas no estado do Paraná e Rio Grande do Sul.

Com relação ao programa da ATES, percebem-se grandes avanços, dentre os quais se destacam: a inclusão da temática ambiental para a definição das diretrizes das ações, a defesa dos espaços compartilhados para tomada de decisão, a valorização e inclusão dos jovens e mulheres, o fortalecimento dos mercados locais como parte da promoção do desenvolvimento sustentável. A ATES ressaltou a ênfase ao desenvolvimento dos assentamentos através da dimensão local, do entendimento da diversidade dos fatores que compuseram as diferentes realidades dos assentamentos, para além dos aspectos econômicos e produtivos. Reforçou-se a necessidade de desvincular a prática extensivista do difusionismo tecnicista em favor do favorecimento da valorização da dimensão sociocultural, ambiental e da produção sustentável, valorizando-se o potencial endógeno local como estratégia para a definição das ações e prioridades do trabalho extensionista.

Direcionado por essas premissas, a Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no RS iniciou, em 2004, o processo de implementação do ATES. De 2004 a 2008 o programa foi operacionalizado através da modalidade convênio com duas entidades prestadoras de serviços técnicos. Após inúmeras avaliações e influenciado pela orientação nacional pela busca de processos mais transparentes, eficientes e regrados, em 2009 as ações da ATES no RS passaram a ser executadas pela modalidade contrato. Por meio de uma licitação pública, o INCRA contratou três empresas

para atender as famílias assentadas, distribuídas em 18 Núcleos Operacionais (NOs). A modalidade contrato alterou substancialmente a estrutura organizativa do programa, bem como as funções, tarefas e obrigações dos envolvidos. Foi esta nova dinâmica do programa da ATES o objeto de análise deste trabalho.

Assim, a dissertação divide-se em cinco capítulos. O Capítulo I trata dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos metodológicos e do recorte empírico que orientou as análises desenvolvidas no decorrer da dissertação. O Capítulo II aborda o referencial teórico acerca das mudanças que ocorreram na estrutura do Estado e suas consequências na política de Extensão Rural, as bases conceituais que sustentaram a política de assistência técnica e Extensão Rural e da ATES para os assentamentos de reforma agrária.

O Capítulo III apresenta a estrutura organizativa da ATES no RS, bem como as ações que compuseram o programa, a organização e distribuição dos Núcleos Operacionais e das estruturas que garantiram a coordenação, execução e monitoramento do programa. O Capítulo IV discute as medidas descentralizadoras na dinâmica organizativa da ATES.

O Capítulo V caracteriza a operacionalização da ATES no RS, a partir das estruturas de coordenação, execução e planejamento. A conclusão da dissertação soma-se ao processo de construção e implementação da ATES no RS, por meio de inúmeros apontamentos sobre a organização e operacionalização do programa e na indicação de elementos e subsídio para novas investigações.

1 OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta os objetivos da pesquisa e a discussão quanto ao procedimento metodológico que orientou o trabalho. Desta forma, explicitam-se, na primeira seção, as principais questões que nortearam a pesquisa; na segunda seção, o recorte empírico, apontando os objetivos da investigação que determinaram o desenvolvimento das argumentações apresentadas nos capítulos sequenciais; e, por fim, na terceira seção, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados, bem como o recorte empírico e espacial de coleta e análise dos dados.

1.1 Problemática em questão

A inauguração de uma nova etapa na Extensão Rural pública, instaurada a partir da nova PNATER, em 2003, colocou em evidência os referenciais teóricos e metodológicos para a ação extensionista e as medidas governamentais destinadas à implementação de uma nova dinâmica institucional para a efetivação das práticas e saberes com enfoque no desenvolvimento rural sustentável. A PNATER ressaltou a necessidade permanente da reflexão e do diálogo com vistas a construir marcos referenciais para ações condizentes com a realidade da agricultura familiar brasileira e das famílias assentadas, ocasionando um repensar das práticas e saberes técnicos das entidades prestadoras de serviços e dos técnicos da Extensão Rural. Colocou-se em xeque a atuação difusionista, bem como a verticalização do saber técnico sobre o saber popular dos agricultores.

Contudo, todas essas alterações encontraram consideráveis limitações na prática da Extensão Rural e na dinâmica organizativa dos governos. No Brasil, a nova dinâmica institucional da ATES impôs uma organização e operacionalidade muitas vezes superior ou não condizente com a estrutura governamental disponível e com a disponibilidade prática e metodológica das prestadoras de serviços técnicos.

A ATES reeditou o caráter descentralizador das políticas públicas, exigindo do Estado uma estrutura diferenciada de coordenação, fiscalização e acompanhamento das ações de extensão rural. Exigiu também uma nova postura frente ao desenvolvimento rural, apoiada nos preceitos na agroecologia e em metodologias de intervenção técnica sustentadas na participação dos diversos atores envolvidos com o desenvolvimento dos assentamentos.

Dessa forma, tem-se por pressuposto que, na prática, a ATES enfrentará enormes dificuldades em garantir o cumprimento das diretrizes e objetivos traçados para a implementação da política de extensão rural e assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária, tendo como referência os marcos teóricos e metodológicos presentes no manual operacional da ATES (INCRA, 2008) e o projeto básico da ATES do RS (INCRA Superintendência, 2008).

Para tanto, a presente dissertação analisa a implantação da Política de ATES no RS durante o ano de 2009 e o primeiro semestre de 2010, a partir das estruturas de coordenação, execução e participação social. A análise tem como foco a ação dos diferentes agentes envolvidos na ATES, como o INCRA, a equipe de articuladores (da qual fiz parte), os técnicos de campo e os representantes dos assentamentos nas reuniões dos conselhos regionais e estadual da ATES.

O estudo foi norteado por alguns questionamentos relacionados aos diferentes temas da ATES no RS. Em relação ao processo de descentralização, as questões foram: a condução da ATES no RS garante o envolvimento de beneficiários, prestadoras da ATES e articuladores nos espaços de decisão e cogestão? O processo aponta para uma participação efetiva ou para a desconcentração de tarefas sem compartilhar o poder decisório? Ocorre um processo de qualificação e formação dos agentes da ATES, com vistas a garantir o aprimoramento do programa? Sobre a mudança da modalidade convênio para contrato, as questões foram: Como as prestadoras da ATES avaliam as mudanças ocorridas nos serviços de extensão rural destinados aos assentamentos da reforma agrária? Quais os limites e potencialidades da modalidade contrato? Esta mudança estimula ou engessa o aprimoramento da dinâmica organizativa das prestadoras? Os objetivos da ATES são discutidos e negociados junto às prestadoras? Qual o posicionamento das prestadoras acerca da estabilidade da ATES? Sobre o envolvimento do INCRA e da coordenação da ATES, as questões foram: Como está sendo a internalização da ATES no INCRA? Há um maior comprometimento dos servidores com esta política, tendo em vista que este aspecto foi considerado um dos principais problemas do projeto LUMIAR? Como os servidores do INCRA avaliam a ATES? Sobre a execução da ATES, as questões foram: as formas de execução da ATES nos NOs consideram a diversidade de atores que atuam nos assentamentos? Está claro para os diferentes atores (articuladores, gestores, fiscais, técnicos nos NOs) que atuam na ATES o papel que devem cumprir? A diversidade de metas propostas pelo INCRA no contrato da ATES condiz com a realidade técnica, gerencial e de infraestrutura das prestadoras?

Dessa forma, pretende-se, com este trabalho, identificar essas questões na prática da ATES, discuti-las e, com isso, colaborar para a lucidez de algumas questões envolvidas na ATES no RS.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a implantação do programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) nos assentamentos de reforma agrária do estado do Rio Grande do Sul no período de janeiro de 2009 a junho de 2010, a partir das estruturas de coordenação, execução e participação social.

1.2.2 Objetivos específicos

- 1) Contextualizar as bases conceituais e empíricas que resultaram na elaboração da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e no programa da ATES para os assentamentos de reforma agrária;
- 2) Identificar os motivos que levaram à substituição da modalidade convênio pelo contrato na operacionalização da ATES do RS e seus principais efeitos no processo de coordenação e execução das ações do programa;
- 3) Identificar e caracterizar o processo de descentralização na implementação da ATES no RS;
- 4) Analisar o processo de formulação dos Planos de Desenvolvimento e Recuperação dos Assentamentos (PDAs e PRAs respectivamente), tendo como foco os aspectos que compõem o planejamento e a programação das ações a serem desenvolvidas.

1.3 Procedimentos metodológicos

A presente dissertação se caracteriza por ser uma pesquisa descritivo-exploratória por apresentar observações, registros, análises dos fatos estudados e por correlacioná-los com outros fenômenos empíricos de diferentes naturezas e características. De acordo com Becker (1993) a pesquisa descritivo-exploratória tem por finalidade investigar detalhadamente um fato ou fenômeno, com vistas a produzir novas referências de estudo e análise, e busca

desvendar elementos que norteiam a formulação de novas hipóteses e objetivos. Este tipo de estudo pretende descrever fatos e fenômenos de determinada realidade, podendo avançar para além da simples coleta de dados, ordenação e classificação, pois permite estabelecer relações entre as variáveis. (TRIVIÑOS, 1997).

Da mesma forma, com base em Minayo (1994), Thiollent (1994), Demo (1995), Haguette (2001), pode-se afirmar que a dissertação apresenta-se como um estudo qualitativo, que se preocupa com o nível da realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos através da valorização da cultura, da autodefinição, das relações sociais e de poder, buscando a qualidade da investigação social.

Embora se acredite que a análise de uma unidade de estudo ou caso possa servir de compreensão da generalidade do mesmo ou, pelo menos, do estabelecimento de bases para uma investigação posterior (GIL, 1995), tem-se como certo que esta análise tem validade provisória, até que novas investigações sejam feitas a respeito do mesmo caso e, conseqüentemente, possam emergir novos resultados e significados.

Para tanto, a opção pela temática e pelo método utilizados na construção desta pesquisa envolveu três vertentes:

- 1) uso de fontes secundárias: revisão de literatura, documentos do Governo Federal, documentos das reuniões dos conselhos regionais e estadual de ATES, dados de fontes secundária e registros documentais da coordenação estadual e nacional, das prestadoras e equipes técnicas e dos articuladores da ATES;
- 2) o engajamento do pesquisador com a temática, devido principalmente por fazer parte do programa dos articuladores da ATES no RS;
- 3) vivências a partir do acúmulo de trabalho enquanto participante do projeto de articulação de ATES no RS.

1.3.1 Uso de fontes secundárias

Além da revisão bibliográfica especializada sobre o tema, esta pesquisa analisou, documentalmente, as normas de execução e notas técnicas do INCRA, os documentos formulados pela coordenação nacional e estadual da ATES, os documentos das equipes técnicas e das prestadoras, bem como os relatórios produzidos pela equipe de articuladores da

ATES. A maioria destes documentos encontra-se disponíveis para acesso junto às respectivas entidades.

1.3.2 A motivação: o engajamento com a temática

O pesquisador não é imune ao seu problema de pesquisa tendo em vista suas trajetórias sociais, seus valores, crenças e submissão às relações de poderes assimétricos que constituem a sociedade. Compreende-se que a produção do conhecimento não é neutra, por manter identidade com a historicidade e as relações traçadas pelo pesquisador.

Por entender que as opções são feitas a partir da trajetória de cada indivíduo, apresentam-se, a seguir, alguns aspectos referentes à história do autor, considerados importantes para a escolha do objeto de pesquisa e as opções realizadas durante este estudo.

O autor é filho de pequenos agricultores do município de Jaboticaba,² localizado no Médio Alto Uruguai do estado do Rio Grande do Sul, onde residiu até os 14 anos. Por ser o mais novo de uma família de sete filhos, teve maiores oportunidades de estudo. Após completar o ensino fundamental, foi cursar o colégio agrícola no município de Frederico Westphalen, localizado a 45 km de Jaboticaba, com o objetivo era obter o título de técnico agrícola, para poder atuar profissionalmente na região. No entanto, devido às influências de vizinhos e primos que já estavam cursando a faculdade, decidiu cursar agronomia na Universidade Federal de Santa Maria, onde ingressou no segundo semestre de 2002.

Durante a graduação, participou de inúmeros Congressos Nacionais da Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB). Durante os anos de 2004 e 2005 fez parte da coordenação nacional da entidade. Nesse período teve a oportunidade de conhecer inúmeras universidades de agronomia no Brasil, bem como participar intensamente das discussões sobre a reforma universitária e curricular dos cursos de agronomia. Da mesma forma, participou e ajudou a organizar inúmeros estágios de vivência estudantil extracurricular na realidade da reforma agrária, o que contribuiu para o seu apoio incondicional à luta pela reforma agrária no Brasil. Após retornar da coordenação da FEAB, atuou por mais um ano no movimento estudantil local da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), na condição de coordenador do Diretório Central dos Estudantes (DCE).

² Segundo estudos de Oliveira (2009), **Jaboticaba** é um termo que deriva da linguagem indígena, onde *jabuti* significa cágado, e *guaba*, alimento de jabuti. A terminologia figura sobre a forte presença da Jaboticabeira (*Plinia trunciflora*), que se destaca como uma espécie nativa e abundante no local emancipado do município de Palmeira das Missões em 1987. Jaboticaba possui uma área de 128,1 km². A densidade populacional é de 35,67 hab/hm², num total de 4.173 habitantes (FEE, 2007) sendo que, destes, 3.128 localizam-se na área denominada de rural, e 1.408 na urbana. (ZANG; TONIAL; MISSIO, 2006).

Entre os anos de 2002 e 2004 foi bolsista de iniciação científica da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS). Atuou em um projeto destinado ao estudo de uma bacia hidrográfica fumageira no município de Agudo, RS. Contudo, por conta das tarefas assumidas na FEAB, tornou-se inviável sua atuação neste projeto, ao qual deixou de participar em agosto de 2004.

No último ano do curso de agronomia, passou a fazer parte do grupo de estudos sobre Sociedade, Ambiente e Desenvolvimento Rural do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural (DEAER) da UFSM. Foi um importante estímulo para cursar o mestrado.

Em março de 2008, iniciou o curso de mestrado no Programa de Pós Graduação em Extensão Rural da UFSM (PPGExR), com o objetivo de estudar a política de Extensão Rural e aprofundar as discussões a respeito da questão agrária, do desenvolvimento rural e da formação dos profissionais dos estudantes das ciências agrárias.

No primeiro ano do mestrado, dedicou-se aos estudos dos conteúdos das disciplinas do curso e no aperfeiçoamento da temática proposta no projeto de pesquisa. Entre outros debates, acompanhou as discussões acerca da viabilização de projetos de apoio ao desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária que se davam junto ao Núcleo de Estudos em Solo e Água na Agricultura Familiar (NESAF)³ e o INCRA. Um dos resultados dessa articulação institucional foi a aprovação do projeto para a constituição de uma equipe de articuladores da ATES, na qual passou a fazer parte em janeiro de 2009.

A partir dessa vinculação, o objeto de pesquisa para os estudos no mestrado passou a ser a Extensão Rural para os assentamentos de reforma agrária, especificamente a ATES. Embora as atividades desenvolvidas como articulador exigissem dedicação integral de trabalho, sua vinculação à equipe contribuiu, sobremaneira, para a lucidez e desenvolvimento da pesquisa, possibilitando a participação em inúmeras atividades sobre a ATES no ano de 2009 e no primeiro semestre de 2010.

Outra questão que envolveu o direcionamento para o estudo da temática foi a participação no curso de Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo – Residência Agrária, coordenado pelo PPGExR e financiado pelo Programa Nacional de Educação do Campo (PRONERA). A participação no curso de Residência Agrária proporcionou ao autor relevantes contribuições para a construção da pesquisa, devido à

³ O NESAF constitui-se enquanto um núcleo que envolve diversos departamentos do Centro de Ciências Rurais (CCR) da UFSM e tem por objetivo desenvolver estudos e pesquisas adequadas à realidade da agricultura familiar e assentados da reforma agrária.

diversidade da turma – que é composta por assentados, estudantes e técnicos da ATES – bem como as temáticas abordadas nas disciplinas.

1.3.3 Vivências a partir do acúmulo de trabalho enquanto participante do programa dos articuladores da ATES

Entre as principais fontes de informações que sustentaram as análises realizadas nesta dissertação estão as atividades que o autor participou na condição de membro da equipe de articuladores de ATES.

Na divisão dos NOs entre a equipe de articuladores, o autor atuava em cinco deles, localizados na região central e norte do estado. A análise da ATES, realizada nesta dissertação, tem abrangência estadual, pois foram inúmeros os roteiros de trabalho realizados em todos os NOs, bem como em cursos de formação e capacitação estadual para os técnicos de campo, reuniões de trabalho com a coordenação estadual da ATES e com a coordenação estadual das prestadoras, nos conselhos regionais em diversos NOs e nas reuniões do Conselho Estadual da ATES.

Com o objetivo de organizar a análise desta dissertação, estes diferentes espaços vivenciados foram divididos em 13 categorias, de acordo com a abrangência, o objetivo e a representatividade dos diferentes atores envolvidos na ATES. Segue abaixo um breve relato de cada uma delas:

1. participação em nove reuniões de avaliação e planejamento da ATES nos assentamentos de reforma agrária. Essas reuniões foram organizadas pelas equipes técnicas da ATES, objetivando avaliar as atividades desenvolvidas e planejar as ações futuras;
2. participação em 57 reuniões de planejamento e discussão da ATES com as equipes técnicas nos Nos, com o objetivo de planejamento programático das ações futuras, de acordo com as metas estabelecidas nos contratos;
3. participação em 25 reuniões do conselho regional da ATES, com o objetivo principal de avaliar as ações da ATES e planejar as ações futuras das equipes técnicas;
4. participação em nove reuniões junto às prefeituras municipais. Esta participação se deu no início de 2009, quando o INCRA realizou um roteiro em todos os NOs para discutir as obras do Programa Terra Sol, destinado ao incentivo e viabilidade da agroindustrialização da produção agrícola dos assentamentos. O objetivo foi discutir

- os convênios do INCRA com as prefeituras para a construção das obras das agroindústrias;
5. participação em três encontros estaduais de formação para os técnicos dos NOs: o primeiro encontro teve como temática a legislação e a questão ambiental nos assentamentos; o segundo tratou do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e o terceiro encontro foi para discutir as ações sociais desenvolvidas nos assentamentos. Todos eles contaram com a participação dos articuladores, representantes das equipes técnicas dos NOs, a coordenação estadual e, eventualmente, os fiscais da ATES;
 6. participação em nove reuniões com a coordenação estadual das prestadoras da ATES com o objetivo de avaliar o trabalho dos articuladores e planejar as futuras ações da equipe, bem como das metas da ATES nos NOs;
 7. participação em 10 reuniões com a equipe da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e 15 com a equipe do projeto SOMAR/UFSM, ambas conveniadas com o INCRA para o apoio e desenvolvimento de ações nos assentamentos. A primeira desenvolve construção de tecnologias apropriadas aos assentamentos e a segunda assessora o INCRA na operacionalização dos investimentos do Programa Terra Sol. As reuniões tiveram por objetivo integrar as ações da ATES com as atividades desenvolvidas por estes convênios;
 8. participação em duas oficinas preparatórias para a construção dos Planos de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e Plano de Recuperação do Assentamento (PRA): juntamente com um colega da equipe de articuladores, o autor participou de uma oficina nacional no estado do Ceará para a construção dos Planos. Com duração de 25 dias, a oficina realizou-se em duas etapas: a primeira no mês de maio e a segunda em julho de 2009. Entre o intervalo dessas etapas, construiu-se, juntamente à coordenação estadual da ATES, uma oficina no RS para as equipes técnicas da ATES. Ambas tiveram por objetivo o aperfeiçoamento técnico para a construção dos PDAs e PRAs;
 9. participação em 20 encontros com a coordenação estadual da ATES, os quais objetivaram planejar as ações da ATES e discutir alternativas aos problemas recorrentes detectados no trabalho das equipes técnicas nos NOs;
 10. participação em quatro reuniões do Conselho Estadual da ATES com o objetivo de discutir e avaliar as ações e o planejamento do programa da ATES, discutir os problemas operacionais do programa referentes ao trabalho das equipes técnicas, da

coordenação estadual da ATES, dos articuladores e da coordenação estadual das prestadoras;

11. participação em quatro encontros de formação com a coordenação estadual e nacional da ATES com objetivo de construir novos referenciais para o programa da ATES e adequar as ações de acordo com as normativas nacionais;
12. participação em seis reuniões com a equipe de fiscais da ATES com o objetivo de avaliar o programa da ATES de acordo com a fiscalização feita pelos fiscais nos NOs e construir elementos norteadoras desta ação;
13. participação em 16 encontros da equipe de articuladores: mensalmente a equipe de articuladores reuniu-se para discutir o programa da ATES, construir o planejamento das ações da equipe e formular alternativas aos problemas detectados nos NOs.

Dessa forma, esta dissertação se apoia, em grande medida, nas observações e participação do autor nesses diferentes espaços da vida cotidiana da ATES no RS. Seguindo as orientações de Cardoso (1997), no ato da observação, buscou-se a contagem, a descrição, a localização dos fatos únicos e cotidianos com o objetivo de construir cadeias de significados e, na ação participante, o acompanhamento da rotina dos atores envolvidos na ATES, suas atitudes e comportamentos. Para Zaluar (1997), a participação do pesquisador na vida cotidiana dos atores envolvidos na pesquisa deveria ser especialmente considerada, pois é na fala e na sociabilidade que o pesquisador poderia perceber a eficácia de certas ideias, a recorrência de padrões, o processo contínuo de transformação, bem como o rotineiro, o decisivo, os conflitos, o oficial e o espontâneo. Isso ocorreu sem desconsiderar que o autor também fazia parte dos atores da ATES, o que proporcionou uma visão diferenciada sobre os fatores e processos que ocorreram nas atividades vivenciadas. Da mesma forma, tem-se presente que este fator influenciou sobre as análises realizadas nesta dissertação.

Nesse sentido, foi conduzido um processo de observação e participação direta, em que se vivenciou e se observou o dia a dia das ações de ATES. Foi realizado, antecipadamente, um conjunto de apontamentos do que deveria ser observado na prática cotidiana da ATES, de modo a se ter uma espécie de tópico guia (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2004). Buscou-se considerar a subjetividade das informações reveladas pelos atores da ATES, com vistas a promover significados sobre a realidade e sobre aquilo que foi declarado.

Analisa-se que a oportunidade de desenvolver a pesquisa paralelamente à função de articulador da ATES possibilitou desfazer com maior facilidade possíveis impressões negativas ligadas à imagem de um indivíduo estranho ou externo à realidade pesquisada.

Considera-se que esta condição ajudou a escapar de situações de hierarquia ou desigualdade que transcendem as situações de pesquisa.

2 AS TRANSFORMAÇÕES DA EXTENSÃO RURAL NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL (ATES)

Este capítulo foi composto por uma revisão da literatura sobre os motivos e contextos das mudanças que ocorreram na estrutura do Estado e suas consequências na política de Extensão Rural. Na primeira seção, apresentaram-se o processo de expansão da Extensão Rural no Brasil, as principais mudanças institucionais que ocorreram ao longo das últimas quatro décadas, o processo de mobilização social que possibilitou a formulação de uma nova proposta para a Extensão Rural, bem como as bases conceituais que sustentam a atual Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para os agricultores familiares e assentados. Demonstra-se o processo de transição da Extensão Rural no Brasil, de um sistema com execução e coordenação centralizadas no estado, para uma institucionalidade marcada pela descentralização através da terceirização do serviço, num contexto de avanço dos preceitos neoliberais sobre as reformas políticas e econômicas do país.

A segunda seção contextualiza a Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES) para os assentamentos de reforma agrária, à luz do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Apresenta alguns elementos sobre a história da Extensão Rural para os assentamentos de reforma agrária e após, descreveu-se o projeto LUMIAR e suas consequências para os assentamentos de reforma agrária, contextualizando referenciais sociais, políticos e econômicos que levaram à elaboração da ATES.

2.1 A reformulação do papel do estado nos serviços de extensão rural: de executor para provedor

2.1.1 A modernização da agricultura e a expansão da Extensão Rural no Brasil

A expansão da Extensão Rural no Brasil iniciou a partir da década de 1950, com a inserção do país nos processos de modernização da indústria e da agricultura, quando o Estado, sob a influência de uma burguesia industrial emergente, passou a adotar um conjunto de medidas que objetivavam tornar a agricultura mais “moderna” e produtiva.

Este modelo modernizador da agricultura utilizou vários instrumentos políticos, econômicos, sociais e culturais que promoveram um ambiente favorável à implementação de um novo conceito de desenvolvimento para o campo. Na essência, a intenção foi a promoção de um modelo produtivista que objetivou superar o que se denominava de um rural atrasado e pouco modernizado, caracterizado pela baixa produção e produtividade. (PRADO JR., 1979).

Tal processo ocorreu sem uma política de reestruturação fundiária. De acordo com Delgado (2004, p. 08), o grupo formado pelo economista Delfim Neto “negou a existência de uma questão agrária ao desconsiderar a estrutura fundiária e as relações de trabalho prevalentes no meio rural como um problema econômico relevante”.

No entanto, para Delgado (2004), existiriam duas vertentes principais que justificavam a necessidade urgente da reforma agrária. A primeira referia-se à legislação social trabalhista no Brasil, arcaica e não garantia condições dignas de vida para os trabalhadores. A segunda correspondia à extrema concentração de terras no país. Conforme o recenseamento de 1950, apenas 9% dos estabelecimentos rurais acima de 200 ha detinham 75% da área agrícola nacional. Do outro lado, 85% dos estabelecimentos rurais com menos de 100 ha possuíam apenas 17% da área agrícola nacional.

O processo de industrialização forçou a agricultura patronal a adotar novas relações mais comerciais para que, gradativamente, se tornassem unidades de produção mais modernas e produtivas. (CORAZZA; MARTINELLO, 2002). Neste contexto, ocorria uma transformação na agricultura, passando do modelo mercantil para os complexos agroindustriais,⁴ orientado pela integração vertical entre indústria, agricultura e agroindústria. De acordo com Silva (1996, p. 23):

A dinâmica da agricultura passa a estar determinada pelo padrão de acumulação industrial, centrado no desenvolvimento dos complexos agroindustriais, e a ação do Estado nesse contexto orienta-se para a modernização da agricultura, visando integrá-la ao novo circuito produtivo liderado pela indústria de insumos e processamento de matéria-prima e gerando as condições infra-estruturais necessárias à expansão do conjunto do setor.

O Estado brasileiro se voltou massivamente para atender as necessidades da burguesia industrial e a agricultura passou a servir majoritariamente este setor. Segundo Cano (1998) e Palmeira e Leite (1998), várias mudanças ocorreram na agricultura a partir da década de 1960 e 1970, como: diminuição significativa das áreas com café; aumento no plantio de algodão e cana-de-açúcar, este último devido aos incentivos governamentais para a produção de álcool,

⁴ O pressuposto dos complexos agroindustriais prevê a intervenção da indústria na agricultura através dos *inputs* externos (máquinas, agroquímicos, melhoramento genético), para modernizar e aumentar a produção. No momento da comercialização, a agroindústria entra em jogo e adquire o produto dos agricultores. Desta forma, organiza-se uma dinâmica conjunta da indústria, agricultura e agroindústria (SILVA, 1996).

estimulado pela crise do petróleo; e expansão do plantio de soja, na busca de ampliação das relações econômicas internacionais e com o objetivo de proporcionar um equilíbrio para a balança comercial brasileira. De acordo com Delgado (2004), além do aumento da produção agrícola, este modelo objetivou liberar mão de obra e suprir matérias-primas para a indústria, elevar as exportações agrícolas e transferir renda real para o setor industrial. Observa-se, portanto, que o desenvolvimento industrial e o modelo exportador atuaram juntos na consolidação do modelo agrícola produtivista.

Esta conjuntura exigiu o desenvolvimento de um sistema de Extensão Rural para garantir a difusão de novas técnicas e práticas agrícolas voltadas a estimular o aumento da produção, da produtividade e a expansão da modernização proposta. Utilizou-se de métodos de persuasão aos agricultores para assegurar que as novas orientações técnicas promovessem o aumento da produção e produtividade e, conseqüentemente, do lucro. Os agricultores limitaram-se a aplicar as novas orientações técnicas, o que implicou na desvalorização das práticas e organizações culturais das comunidades rurais (MOREIRA, 1999).

Em 1965, o Governo Federal criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) com o objetivo de ser o principal estimulador e financiador da política de modernização da agricultura. De acordo com Rodrigues (1997) e Fonseca (1985), o SNCR substituiu o Crédito Rural Supervisionado (CRS) pelo Crédito Rural Orientado (CRO),⁵ o que beneficiou majoritariamente aquele agricultor que possuía condições de responder ao novo modelo agrícola proposto.

Dessa forma, a criação do SNCR possibilitou um ambiente favorável à institucionalização dos serviços de Extensão Rural e à ampliação dos serviços de pesquisa no Brasil. Neste cenário foi criado o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) em 1970, da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em 1975, e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em 1973. Por meio dessa institucionalização consolidou-se o serviço de Extensão Rural Estatal, destinado a transmitir e difundir aos agricultores os pacotes tecnológicos preconizados pela Revolução Verde.

No novo contexto da Extensão Rural, coube aos extensionistas o papel de ligação entre os centros de produção de técnicas produtivas e os agricultores. Nesse contexto, a Extensão Rural passou a ser concebida como “[...] um processo de educação não formal, dirigido a

⁵ O CRS foi implementado no Brasil na década de 1950, com o objetivo de melhorar o bem-estar social da população que vivia no campo, e atendia pequenos e médios produtores rurais. Esta modalidade de crédito foi gradativamente substituída pelo CRO, que se responsabilizou em promover o modelo produtivista e a agricultura patronal e empresarial. (RODRIGUES, 1997).

homens, mulheres e jovens do meio rural, onde eram transferidas novas idéias, para que ocorressem mudanças no meio rural”. (CAPORAL; COSTABEBER, 2004, p. 14). As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela expansão dos cursos superiores em ciências agrárias formatados para este fim. Os profissionais recém-formados foram instrumentalizados com as técnicas necessárias para difundir o uso massivo do pacote tecnológico da Revolução Verde.

Consolidou-se, no Brasil, uma ideia de Extensão Rural embasada na unilateralidade de informações agrícolas, normas e recomendações técnicas de órgãos envolvidos com a agricultura e ligados ao governo, através de boletins, folhetos, periódicos, publicações diversas e da radiodifusão. Esta forma de relação técnica com o rural teve uma representação básica que, sinteticamente, pode ser caracterizada por três componentes essenciais: fonte ou emissor, mensageiro ou transmissor e destinatário ou receptor. Neste cenário, a relação do homem com o mundo pode ser caracterizada como mecanicista, unidirecional; e do técnico com o agricultor, como autoritária e vertical. (ALVES; VALENTE JUNIOR, 2006). O técnico configura-se como mensageiro e transmissor, e o agricultor como destinatário ou receptor.

Nesse período não houve obstáculos de ordem social ou de estruturação agrária, o modelo inovador deu conta de eliminar o dualismo produtivista entre a burguesia agrária modernizada e o latifúndio improdutivo. Diversas estruturas produtivas não tipicamente capitalistas foram absorvidas e transformadas pelo avanço da racionalidade industrial no campo. Estímulos de preço, de crédito e dos serviços públicos de Extensão Rural configuraram-se como forças de estímulo para a agricultura cumprir as funções estabelecidas, sem, necessariamente, passar por reestruturação agrária ou da propriedade rural.

2.1.2 As transformações do Estado: a opção pela política econômica neoliberal para superar a crise

Na década de 1980, ocorreram profundas mudanças no cenário econômico e político do país, com o declínio do regime militar e a transição política para um regime mais democrático. A crise da balança comercial, a escassez de recursos do governo, a crise de financiamento, o aumento dos juros internacionais, o aumento da inflação, os resultados negativos do modelo produtivista modernizador para o campo, o consequente esgotamento e redução dos recursos para o SNCR, bem como a pressão social pela abertura política rumo à democracia foram alguns dos elementos que proporcionaram o fim do regime militar e o início de uma nova fase na história do Brasil.

Delgado (2004) apontou que o fim do governo militar, na década de 1980, possibilitou uma “oxigenação” das organizações sociais colocadas em clandestinidade durante a década de 1960 e 1970. Constituiu-se um cenário político que possibilitou a elaboração do I Plano Nacional da Reforma Agrária em 1985, a inauguração da Nova República com a eleição do Presidente Tancredo Neves e o Governo José Sarney e a Constituição Nacional, em 1988, que respaldou o Estatuto da Terra de 1964.

Essas mudanças no cenário político-econômico no Brasil foram estimuladas pelos resultados negativos da economia ao longo da década de 1970, quando o Brasil teve que pagar por um aumento de 283% nos juros internacionais, com a balança comercial acumulando um déficit de seis bilhões de dólares. Para Delgado (2001, p. 13), esses resultados catastróficos para a economia brasileira ocasionaram uma recusa dos bancos internacionais em realizar novos empréstimos ao país. Para tanto, adotou-se uma política monetária contracionista, que elevou as taxas internas de juros e reduziu a disponibilidade de crédito. Ou seja, houve uma espécie de emissão negativa de moeda no sistema financeiro do país com o objetivo de controlar o déficit orçamentário. Contudo, o resultado foi inverso.

Depois de duas décadas de concessão de crédito em grande escala, os vários ajustes macroeconômicos determinaram o racionamento da oferta, resultando na completa eliminação do subsídio agrícola, em 1985. Por conta disto, o serviço de Extensão Rural financiado e executado pelo Estado foi sendo reduzido. Com o fracasso da tentativa do Governo Sarney em estabilizar a economia através do Plano Cruzado,⁶ o orçamento da EMBRATER caiu significativamente.

Entre os anos de 1990 e 1992, com Fernando Collor de Melo à frente do Governo Federal, a situação se agravou. Objetivando reduzir os gastos públicos, o governo Collor enxugou a estrutura pública. O setor agrícola sofreu duramente estas medidas, que levaram à extinção da EMBRATER em 1990, ao corte de recursos da EMBRAPA, ao fim do Instituto Brasileiro do Café e do Instituto do Açúcar e Alcool. Após a extinção do sistema nacional público de Extensão Rural, apenas os agricultores mais modernizados conseguiram pagar serviços privados de assistência técnica, com exceção de algumas iniciativas estaduais que garantiram a continuidade de convênios com empresas e Organizações Não Governamentais (ONGs) voltadas a atender agricultores familiares (ALVES; VALENTE JUNIOR, 2006).

⁶ No final do ano de 1986, a taxa de inflação saltou de 36,7% para 360%, chegando a 476,5% no ano de 1990, devido, principalmente, à falta de controle da base monetária nacional causada pelo plano Cruzado (COELHO, 2001).

Nessa perspectiva, o que se observou foi uma iniciativa do governo federal para implementar uma nova política agrícola de ordem liberal,⁷ reduzindo a intervenção do Estado na economia e, conseqüentemente, na agricultura, deixando as forças de mercado livres para reorganizar a distribuição espacial da produção.

Essas iniciativas tiveram seqüência com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da república em 1994. Para Delgado (2004, p. 19),

As bases econômicas dessa opção liberal do comércio e finanças eram muito débeis. Acumula-se um gigantesco déficit em conta-corrente entre 1994 e 1999, ao redor de 3,5% do PIB, que não mais será servido pelos superávits comerciais, agora inexistentes, mas pelo recurso ao endividamento externo.

Tais resultados forçaram o governo a recorrer, sucessivas vezes, ao Fundo Monetário Internacional, a fim de adquirir empréstimos para controlar a crise. Uma das medidas adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi a reestruturação do SNCR através da adoção de três medidas que vieram a sustentar o apogeu do agronegócio no país:

- 1) securitização das dívidas agrícolas;⁸
- 2) desindexação dos encargos financeiros;
- 3) estímulo aos financiamentos privados.

A securitização das dívidas e o incentivo ao crédito privado atenderam majoritariamente a agricultura patronal e empresarial, detentora da maior percentagem das dívidas agrícolas e da estrutura produtiva necessária para adquirir o crédito privado.

As medidas adotadas no Brasil foram inseridas em um contexto internacional de crise do sistema econômico capitalista. As crises internacionais do capital conduziram as discussões sobre a necessidade da transformação do “estado forte” para um “estado mínimo”, tendo como resultado um profundo processo de privatização da estrutura pública, já iniciada em 1980 em alguns países. De acordo com Kikeri e Burman (2007), na década de 1990, o Brasil, juntamente com a Argentina e o México, foram os países que mais privatizaram.

Um dos principais elementos estimuladores das transformações no papel do Estado foi o “Consenso de Washington”.⁹ De acordo com Williamson (2000) – personagem idealizador

⁷ Esta política agrícola caracterizou-se como liberal devido a fatores como: investimentos agrícolas passaram a ser realizados pelo capital privado; mercado agropecuário teve seu centro hegemônico na estrutura comercial e industrial; presença do Estado com incentivo, através de políticas fiscais, a agroindustrialização e a produção de *commodities* a fim de gerar captação de recursos e financiamento para a comercialização doméstica (SILVA, 1996).

⁸ Através da Lei nº 9.138/95, de 30 de novembro de 1995, o governo federal autorizou as instituições financeiras a proceder ao alongamento das dívidas originárias de crédito rural, adquiridas por produtores, através do processo nominado de securitização.

⁹ Consenso de Washington configurou-se como um conjunto de medidas – dez regras básicas – formulado em novembro de 1989, por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington D. C, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas

do Consenso –, as medidas adotadas para a reestruturação da economia mundial partiram do reconhecimento de que o liberalismo extremado tinha profundos limites e que era necessário pôr equilíbrio nos gastos dos governos. Deste modo, as reduções do aparato público e do intervencionismo governamental representavam soluções pragmáticas para a diminuição dos *défices* orçamentários, que reduziram o papel do Estado em prol do desenvolvimento econômico baseado no livre mercado. Recomendações-chave deste processo¹⁰ para o desenvolvimento econômico baseavam-se na liberação internacional dos mercados, eliminando as barreiras para os investimentos internacionais; no fomento ao setor privado e na redução da “máquina estatal” através da privatização das despesas públicas (MAXWELL, 2005). Contudo, essas alterações provocaram um agravamento significativo da pobreza, devido à incapacidade do setor privado em atender às demandas básicas da população.

Para Diesel et al. (2008, p. 1164), “as indicações existentes levam a crer que as reformas de privatização não são reflexo, apenas, de uma crise fiscal conjuntural, mas estão associadas a uma mudança de paradigmas acerca do papel do Estado no desenvolvimento socioeconômico”. Segundo estes, existia uma forte tendência global rumo ao neoliberalismo, principalmente devido à transição das economias planejadas para as economias de mercado nos países do leste europeu e nos territórios da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ainda, para os autores, fatores externos, como o apoio de agências de cooperação internacional; e fatores internos, relativos à escassez de recursos e de legitimidade política de alguns serviços públicos, motivaram os governos a realizarem as principais reformas na estrutura estatal.

No Brasil, a abertura comercial, aliada à crise fiscal do Estado, levou o governo a reformular os mecanismos de suporte aos produtores. Isso resultou na redução da atuação do Estado na comercialização dos produtos, tornando mais ágil e menos burocrático o acesso dos agentes econômicos privados com o comércio internacional. Para esta mudança, o governo tomou duas iniciativas: a) transferir para a iniciativa privada a tarefa de importar, quando necessário os produtos agrícolas; e b) fixar preços compatíveis com o mercado externo como forma de evitar grandes aquisições e desestimular as importações. Estas iniciativas causaram reflexos negativos na economia, na qual se observou a redução substancial do superávit no

em um texto do economista John Williamson do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

¹⁰ As dez recomendações do Consenso de Washington eram: a disciplina fiscal, a redução dos gastos públicos, a reforma tributária, os juros de mercado, o câmbio de mercado, a abertura comercial, o investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, a privatização das estatais, a desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e o direito à propriedade intelectual.

comércio exterior, enquanto o déficit em conta corrente se elevou, provocando um acentuado movimento de criação de dívidas externas (DELGADO, 2001), como pode se observar na tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores macroeconômicos (1983-2003)

Anos	Variáveis	PIB Geral Tx. Incremento (%)	PIB Agrícola Tx. Incremento (%)	Défice/Saldo em Conta Corrente/PIB (%)	Saldo Comercial/ PIB (%)
1983/93		(+) 2,27	2,35	(-) 0,40	4,13
1991		1,0	1,4	(-) 0,35	2,61
1992		(-) 0,5	4,9	(+) 1,59	3,94
1993		4,9	(-) 0,1	(-) 0,13	3,09
1994		5,9	5,5	(-) 0,31	1,93
1995		4,2	4,1	(-) 2,55	(-) 0,50
1996		2,7	3,1	(-) 3,00	(-) 0,72
1997		3,3	(-) 0,8	(-) 3,76	(-) 0,83
1998		0,1	1,3	(-) 4,24	(-) 0,84
1999		0,8	8,3	(-) 4,72	(-) 2,39
2000		4,4	2,1	(-) 4,00	(-) 0,12
2001		1,4	5,7	(-) 4,55	(-) 0,51
2002		1,5	5,8	(-) 1,7	(+) 2,86
2003(*)		(-) 0,2	+5,0	(+) 0,81	(+) 4,51
1995/2000		2,6	3,1	(-) 3,71	(-) 0,88
2001/2003		+ 0,9	5,5	(-) 1,81	(+) 2,29

Fonte: IBGE (2004).

As opções políticas e econômicas adotadas pelo governo brasileiro para reestruturar o papel do Estado entre os anos de 1990 e 2003 não refletiram positivamente sobre o saldo comercial, tendo ficado negativo na maior parte do período em questão.

A opção pela política de desenvolvimento neoliberal refletiu significativamente sobre as políticas públicas e, entre elas, a de Extensão Rural. Os efeitos na agricultura se deram, fundamentalmente, naqueles agricultores que pouco acessaram os preceitos da prática extensionista difusionista, pois não obtinham condições de financiar os serviços técnicos privados, nem a estrutura mínima para viabilizar a produção. Fruto desse panorama, os agricultores foram sendo progressivamente diferenciados entre pobres e ricos, desenvolvidos e atrasados, modernizados e tradicionais.

2.1.3 Reflexos da política econômica neoliberal na Extensão Rural

O avanço dos preceitos neoliberais sobre a estrutura política e econômica mundial obteve efeito sobre a parcela do Estado brasileiro destinado a atender à agricultura. Nesse cenário, estavam os serviços de Extensão Rural que, ao longo de 1980 e 1990, passaram por

um processo de privatização. De acordo com Sandghi (2004) e Rivera e Alex (2004) foi possível identificar que a privatização dos serviços de Extensão Rural, no âmbito internacional, ocorreu tanto nos países desenvolvidos como os em desenvolvimento.¹¹

A partir de 1980, a Extensão Rural Estatal foi sendo reduzida, devido à crise política e econômica que se instalou no país. A escassez de recursos do governo e a opção pela redução da intervenção do Estado na economia foram os principais fatores que condicionaram esta mudança. Com a extinção da EMBRATER, em 1990, os serviços de Extensão Rural foram repassados aos estados, municípios, entidades privadas e associações de agricultores. Resultado disto foi a precarização do serviço público que, até então, tinha sido realizada prioritariamente pelo Estado. Na avaliação do governo federal, as estruturas públicas de Extensão Rural não tinham mais contribuições significativas para o desenvolvimento econômico do país, tendo em vista o “grau avançado” da modernidade das práticas agrícolas. As estruturas oneravam financeiramente o Estado, devido ao emprego de grande número de profissionais, e a demanda de estrutura elevava os gastos correntes dos cofres públicos.

O público usuário da Extensão Rural deveria ser aqueles com condições de dar respostas produtivas para elevar os índices de produção e produtividade do país. Continuou-se dando prioridade para os ditos agricultores modernos – linguagem difundida durante a modernização da agricultura ao longo dos anos 70.¹²

Diesel et al. (2008) afirmam que, em muitos casos onde a Extensão Rural foi privatizada, ocorreu um aumento da pobreza e uma redução do desenvolvimento rural, forçando os governos a reestruturar significativamente a estrutura pública. Ou seja, uma reestruturação do setor público com o objetivo de financiar, apoiar e contribuir para a oferta de serviços de Extensão Rural, além das ações que promoveram diretamente o aumento da produção agrícola, baseado na análise que o desenvolvimento rural não foi realizado apenas com o setor produtivo, mas também com o social e ambiental. Mesmo nas situações em que os agricultores obtiveram condição de pagar pelo serviço, a prioridade foi receber, por meio de técnicos, novas tecnologias agrícolas, percebidas como necessárias para o aumento da renda e do lucro. As informações agrícolas gerais que envolveram questões relacionadas ao

¹¹ Segundo estes autores, Chile, Reino Unido, Nova Zelândia e Países Baixos são considerados países pioneiros na privatização dos serviços de Extensão Rural.

¹² De acordo com Diesel et al. (2008), a tendência da priorização do público a ser beneficiado pela Extensão Rural privada se justifica na necessidade que o setor tem em gerar lucro. Desse modo, justifica-se a preferência dos serviços de Extensão Rural privados na difusão de inovações tecnológicas, bem como nas práticas agrícolas geradoras de lucratividade tanto ao vendedor, quanto ao usuário do serviço.

bem-estar social, a qualidade de vida e ao meio ambiente ficaram relegadas ao segundo plano, determinando e restringindo o serviço de Extensão Rural ofertado.

Objetivando superar as limitações da privatização dos serviços de Extensão Rural e, partindo do pressuposto de que o atendimento das famílias excluídas do círculo produtivista no campo tornou-se necessário para a promoção do desenvolvimento equilibrado, vem sendo defendido um modelo pluralista de Extensão Rural, que implica na redefinição do papel do Estado na participação da oferta deste serviço, sendo o Neuchatel Group de Paris um dos principais protagonistas dessa configuração em nível mundial (DIESEL et al., 2008).

Neumann e Froehlich (2004, p. 91) afirmam que a adoção da “abordagem pluralista” na Extensão Rural foi resultado da reforma neoliberal do Estado ocorrida no Brasil a partir de 1990:

Cabe esclarecer que o enfoque pluralista tende a partir de uma base discursiva neoliberal de modo que, na definição do campo de atuação do Estado, procura-se valorizar o ‘efeito organizador’ do livre mercado restringindo a atuação do Estado aos campos onde, reconhecidamente, existem falhas de mercado. Na definição da forma de atuação considera-se a conveniência de fomentar a iniciativa privada, restringindo a atuação direta do Estado às situações em que não há possibilidade de substituí-la.

Entende-se que a abordagem pluralista definiu-se a partir do pressuposto de que o modelo baseado no monopólio estatal dos serviços públicos na oferta de ATER figurou-se como obsoleto e que um sistema constituído por uma pluralidade de agentes financiadores e provedores de ATER se apresentou como mais eficiente e desejável. Igualmente, mesmo em uma realidade em que os serviços de Extensão Rural foram totalmente privatizados, na abordagem pluralista, a intervenção do Estado se fez necessária a fim de garantir a qualidade e quantidade dos serviços ofertados. Neste sentido, “o desafio das reformas de privatização dos serviços de Extensão Rural implica buscar formas para que o setor privado venha a ofertar bens nas condições desejáveis, sob a ótica dos interesses sociais”. (DIESEL et al., 2008, p. 1163).

Ainda de acordo com Diesel et al. (2008, p. 1167),

Num primeiro momento, os governos pareceram muito motivados a perseguir estratégias de repasse da responsabilidade de financiamento e oferta de serviços ao setor privado, perseguindo uma orientação de ‘Estado Mínimo’. Já num segundo momento, há um reconhecimento sobre a necessidade da presença do Estado, e a discussão se estabelece com vistas a identificar as formas pelas quais o Estado pode melhor contribuir para potencializar as contribuições dos agentes privados para o desenvolvimento social e econômico, configurando duas tendências de abordagem do tema da privatização.

Os serviços de Extensão Rural pluralistas se inseriram neste segundo momento, em que, além das diversas entidades privadas e não governamentais, o Estado participou com parcela do financiamento ou controle dos serviços prestados, promovendo uma singularidade de situações de acordo com as características estruturais, sociais, políticas e econômicas de cada país.

De acordo com Rivera e Cary (1998 apud DIESEL et al., 2008, p. 1178) esta pluralidade determina-se por três situações nas quais se considera o grau de envolvimento do Estado na oferta de serviços públicos, incluído a Extensão Rural: 1) transferência de funções de oferta de bens privados para as empresas privadas que promovam o aumento de renda (terceirização com a participação do Estado apenas como regulador); 2) maior flexibilidade e múltiplas parcerias no financiamento dos serviços de extensão que têm benefícios compartilhados (o Estado descentraliza os recursos e os espaços de decisão para uma pluralidade de entidades de prestação de serviço e de representação); e 3) tendência ao financiamento público somente dos tipos de serviços que são de interesse do público geral.

Desse modo, a pluralidade nos serviços de Extensão Rural caracterizou-se como um processo dinâmico e contínuo, podendo sofrer alterações de acordo com as características estruturais de cada país ou região, bem como dos diferentes níveis de intervenção e participação do Estado na execução deste serviço (RIVERA, 2001). Na figura 1, Rivera (2001) demonstra uma visão dinâmica das reformas institucionais dos serviços de Extensão Rural, colocando o pluralismo como central e presente em todas as situações.

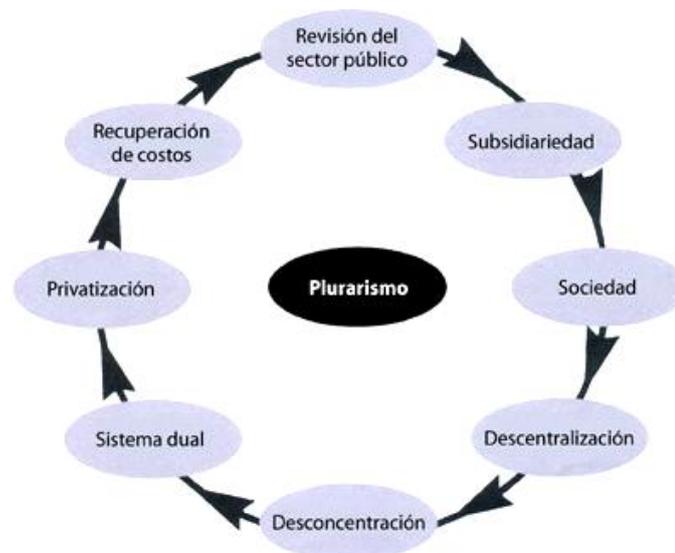


Figura 1 – Visão dinâmica das reformas institucionais dos serviços de Extensão Rural.
Fonte: Rivera (2001).

O processo de reformas nos serviços de Extensão Rural não significou, necessariamente, a retirada do Estado da condição de agente subsidiário, coordenador ou regulador de serviço. Pelo contrário, a intervenção estatal garantiu a compensação de falhas de um mercado capitalista que atuou apenas nas situações onde houve possibilidade de geração de lucro. Neste contexto, Connolly (2004) diferenciou a privatização de empresas agrícolas e a privatização de serviços rurais. A privatização de empresas agrícolas, na sua maioria, independe do subsídio direto do Estado, tem certa autonomia para determinar os produtos e serviços a serem prestados, objetivando sempre a geração do lucro. No segundo caso, a privatização dos serviços de Extensão Rural vinculou-se aos subsídios do Estado. O governo desenvolve parcerias com empresas privadas e Organizações Não Governamentais (ONGs), objetivando a oferta de serviço de acordo com a demanda social ou as metas estabelecidas pelo plano de governo, através de um sistema descentralizado e plural no âmbito dos agentes envolvidos.

Para o Neuchatel Group (1999), a Extensão Rural, com a participação do Estado, deve ter como foco a redução da pobreza, e o poder público se responsabiliza por fornecer, através de parcerias privadas, os serviços necessários para promover o desenvolvimento rural. De qualquer forma, esta posição coloca o Estado numa situação de coordenação de um processo mais amplo, articulado e dinâmico, de acordo com as especificidades regionais, envolvendo os diferentes setores sociais. Mejia (2003) indica que esta organização deve prever o envolvimento das instituições que financiam o serviço (privado ou Estatal), as entidades de suporte técnico, as organizações dos beneficiários e os movimentos sociais que asseguram a sustentabilidade da política e o controle social dos serviços.

Ricci (2004) afirma que a nova configuração objetiva a descentralização dos serviços de Extensão Rural por meio da transferência, para instâncias de gestão inferiores (municípios, bairros, comunidades) ou para territórios, da capacidade de executar e planejar as ações. Esta configuração busca descentralizar a execução de alguns serviços sem que o Estado perca a titularidade e a coordenação.

Para os mais otimistas, a política de descentralização tende a fortalecer a vida organizativa e política local. Para Mejia (2003, p. 34),

Con este tipo de acción se busca que los programas de extensión puedan responder de una manera más eficaz a las demandas de los agricultores y a las condiciones y necesidades de desarrollo de espacios territoriales rurales en función de sus especificidades agroecológicas socioeconómicas.

Nessa perspectiva, a descentralização objetiva diversificar os atores envolvidos, permitindo o aumento da eficácia das ações, sejam elas para a captação dos recursos, para a

fiscalização e controle social dos serviços prestados ou para a definição das prioridades de acordo com a demanda social. Argumenta-se que a descentralização garante o desenvolvimento de processos de Extensão Rural numa perspectiva de longo prazo, mesmo num sistema pluralista baseado na terceirização dos serviços pelo Estado.

De acordo com Neumann e Froelich (2004, p. 15), esta nova configuração dos serviços de Extensão Rural exigiu do Estado um arranjo multistitucional, sendo seu papel:

- a) coordenar e desenvolver um referencial e estratégia nacional para a ATER;
- b) regular e capacitar, assegurando e melhorando a qualidade dos serviços, o que implica capacitação e alguma atuação de regulação;
- c) financiar (compartilhando) as atividades com utilização de novos mecanismos para alocar fundos públicos;
- d) promover um planejamento e implementação descentralizada da ATER;
- e) colocar o Estado na condição de coordenador e não de executor do processo de construção da Extensão Rural através da descentralização. Esta tarefa é repassada para outras instâncias descentralizadas.

Dias (2004) mostra que, nesse panorama político-econômico, instituições como a FAO e o Banco Mundial apresentaram, como alternativa aos países latino-americanos, a redução da intervenção estatal, em troca de um estímulo à inserção de determinados segmentos econômicos da agricultura (principalmente aqueles excluídos do processo de modernização) na dinâmica mercantil, incentivando a participação dos beneficiários e dos atores locais na execução dos programas, a fim de otimizar o uso dos escassos recursos públicos. Observou-se que esta orientação não comportou, necessariamente, uma dinâmica organizativa, permitindo a descentralização dos espaços de tomada de decisão. Promoveu-se a descentralização da execução num contexto pluralista de atores com interesse na prestação dos serviços sem descentralizar o compartilhamento do poder decisório.

Foi observada a manutenção de um serviço de Extensão Rural que manteve a concepção de inovação tecnológica através do conhecimento científico como meio para buscar melhores resultados produtivos para os recursos aplicados. Nessa postura, esteve arraigada a visão que considera a agricultura como mero campo de investimentos de capital, sendo necessária, para isso, a oferta de serviços aos agricultores que promovesse rentabilidade para os fatores de produção. O extensionista continuou sendo valorizado como o principal difusor de inovações tecnológicas, com o papel de orientar o agricultor para adentrar de modo competitivo e profissional nas redes de negócio, tanto nos processos produtivos quanto na organização gerencial da produção (WANDERLEY, 2003).

2.1.4 A mobilização social em prol de um serviço público de Extensão Rural

Os efeitos colaterais do modelo produtivista ficaram mais evidentes para a sociedade, e mais suscetíveis às críticas de uma parcela de intelectuais, políticos e educadores que continuavam a defender outro modelo de desenvolvimento, não só para o campo, como também para o sistema econômico do país. Este processo proporcionou a criação de espaços destinados a construir e discutir a formação de uma nova concepção extensionista, marcada pela comunicação rural dialógica e interativa, capaz de impulsionar o questionamento e a criatividade, permitindo e motivando os indivíduos a participar conscientemente do seu próprio desenvolvimento.

Com o fim da ditadura militar e o processo de abertura democrática no país, a década de 1980 foi marcada pela ascensão de importantes movimentos sociais que estavam abafados ou submetidos à clandestinidade durante as décadas de 1960 e 1970. As transformações políticas que o Brasil passou a viver a partir de 1980 trouxeram esperanças de mudança para a política, para o sistema econômico, para as ações sociais do Estado e, principalmente, para a constituição de uma democracia permanente que possibilitasse a participação social nos espaços de decisão. Nesse período, houve uma oxigenação dos movimentos sociais e seu reconhecimento passou a fazer parte da agenda política do país. Talvez um dos principais exemplos disso tenha sido a criação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, em 1984, que até os dias de hoje figura como um expoente na luta contra o latifúndio e a favor de uma redistribuição fundiária. Além deste, ampliou-se a organização dos sindicatos rurais, ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e à Central Única dos Trabalhadores (CUT). Estes movimentos passaram a expressar propostas para um novo modelo de desenvolvimento rural para o país.

No cenário da Extensão Rural não foi diferente. A nova configuração nacional levou ao afloramento das manifestações a favor de uma Extensão Rural pública destinada a atender a parcela de agricultores excluídos do modelo modernizador preconizado nas duas décadas anteriores. De acordo com Caporal (1998), o repensar da Extensão Rural se baseou em três principais críticas: a) quanto aos métodos de trabalho, considerados autoritários e verticalizados sem que os agricultores pudessem ser ouvidos; b) quanto ao público atingido, tradicionalmente formado pelos agricultores mais capitalizados; e c) quanto os conteúdos tecnológicos trabalhados, por serem totalmente externos à realidade dos agricultores e causadores de dependência financeira.

Este período pode ser denominado, na história da Extensão Rural no Brasil, como crítico-reflexivo. Crítico por evidenciar os resultados negativos das duas décadas anteriores da Extensão Rural, quando serviu para difundir o modelo da modernização conservadora; e reflexivo por colocar na pauta do dia os conceitos e referenciais que sinalizam para uma nova Extensão Rural, baseada na participação, na democratização dos recursos e investimentos e na promoção de um desenvolvimento para o campo capaz de incluir os agricultores excluídos do modelo de Extensão Rural antecedente (CAPORAL, 1998). Essa nova visão sobre o extensionismo, ampliada socialmente durante a década de 1980, passou a ocupar espaço no discurso oficial do governo, ensejando que a Extensão Rural voltasse a exercitar sua orientação humanista, embora diferenciada daquele humanismo assistencialista original (RODRIGUES, 1997). No bojo desse processo, a EMBRATER passou por reformas administrativas e se propôs a construir um processo diferenciado na condução da Extensão Rural.

Esta orientação ganhou dimensão a favor do estímulo às organizações autônomas não tuteladas pelo Estado, incentivando a luta democrática pela conquista dos direitos básicos da cidadania, além da viabilização econômica e tecnológica dos agricultores marginalizados pela Extensão Rural nas duas décadas anteriores. De acordo com Rodrigues (1997), a Extensão Rural passou a desfrutar, nesse período, de uma nova orientação filosófica e operacional, confirmando uma nova tendência, marcada pela “volta às origens”.

No entanto, as alterações de rumos no serviço de Extensão Rural não duraram muito. Com o fracasso da tentativa do Governo Sarney em estabilizar a economia através do Plano Cruzado, o orçamento do SIBRATER e da EMBRATER caíram significativamente, ameaçando a existência destas instituições. O aprofundamento da crise e a constituição dos preceitos neoliberais na gestão pública do Estado brasileiro fizeram com que, em 1990, o presidente da república Fernando Collor de Mello extinguisse a EMBRATER por meio do Decreto n. 99.916, de 17 de outubro de 1990. O acervo técnico-patrimonial e as atribuições da empresa foram transferidos para outros órgãos do governo: a coordenação das atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural em áreas de reforma agrária foram para a Secretaria Nacional de Reforma Agrária do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária e a Coordenação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural passou para a EMBRAPA.

A partir dessas medidas, a Extensão Rural pública foi relegada aos estados e municípios, precarizando o serviço na esfera nacional. Desta forma, este serviço ficou dependente das condições dos estados, como também dos interesses de cada região. A retirada

de apoio financeiro do governo federal fez com que as empresas e entidades estaduais passassem a estabelecer parcerias com prefeituras, ONGs e associações de agricultores. Esta circunstância promoveu uma diversidade de situações, tendo como principal problema a falta de uma coordenação nacional que pudesse propor diretrizes e linhas de ação para os serviços de Extensão Rural, além de dispor de recurso público para sustentar o sistema.

Com a extinção do aparato público de extensão, a partir do fim da EMBRATER, muito do acúmulo que havia se dado sobre um modelo institucional diferenciado de Extensão Rural foi perdido. As políticas de promoção do desenvolvimento rural continuaram a enfatizar a dimensão produtiva, relegando a um segundo plano as iniciativas de cunho social e ambiental (DIAS, 2004).

Essa situação mobilizou entidades e movimentos sociais que passaram a discutir nacionalmente os problemas que a Extensão Rural estava enfrentando. Em consequência disso, vários eventos regionais e nacionais foram promovidos com a intenção de reunificar as posições e projetos críticos ao desmantelamento público e as diretrizes pelas quais a Extensão Rural estava seguindo.

Em setembro de 1995, foi organizado, em Brasília, o "Seminário Nacional: Agricultura Familiar e Extensão Rural em Debate", organizado pela CONTAG e pela Federação das Associações e Sindicatos dos Servidores da Extensão Rural do Brasil (FASER). O evento contou com a mobilização de movimentos sociais e entidades prestadoras de Extensão Rural de todo o país e objetivou “definir as referências básicas para uma proposta de política de Extensão Rural voltada para ao desenvolvimento rural sustentável centrado no fortalecimento da agricultura familiar”. (CONTAG/FASER, 1995, p. 8). O documento síntese do seminário afirmou que a Extensão Rural desempenhou tradicionalmente um importante papel para o desenvolvimento do país, mas sua atuação esteve condicionada ao modelo econômico e de desenvolvimento do neoliberalismo. Defende ainda a busca de um novo modelo que possa garantir o desenvolvimento com equidade e participação:

Neste cenário a Extensão Rural é chamada a ter um papel diferente, mas também decisivo neste novo modelo. Poucas instituições estão em condições de atender aos desafios que a realidade rural impõe para a retomada do desenvolvimento que seja igualitário e sustentável. Para que isto seja possível será preciso eliminar algumas dificuldades derivadas do modelo anterior, do ponto de vista institucional, operacional, cultural e gerencial. (CONTAG/FASER, 1995, p. 9).

Em agosto de 1997, foi realizado, também em Brasília, o “Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma nova extensão para a agricultura familiar”,¹³ que teve como objetivo a elaboração de um projeto de construção coletiva de um novo modelo de Extensão Rural pública para o desenvolvimento centrado na agricultura familiar. Para Abramovay (1998), um dos consultores do seminário, alguns pontos foram de comum acordo: a) a missão de não mais voltar-se apenas para o "agro-agrícola" e para as tarefas de natureza estritamente produtiva, mas também para a cidadania, o desenvolvimento sustentável, a participação; b) o acesso ao conhecimento, ao mercado e à livre organização; c) o público prioritário, definido no próprio título do Seminário, ou seja, o agricultor familiar; e d) o método que não pode ser concebido de maneira independente dos pontos apresentados para a nova missão proposta; em outras palavras, os métodos não se limitam a técnicas de comunicação, nem estas são o seu aspecto mais relevante. Com essas afirmações, o autor defendeu uma nova Extensão Rural desvincilhada de um sistema centralizado, em que o Estado coordena, financia e executa o serviço. Deve ser plural, diversificado e condizente com a realidade de cada local ou região. Percebe-se que Abramovay já defendia neste evento um sistema de Extensão Rural com base nas reformas estruturantes do Estado e a favor das reformas neoliberais que estavam em curso no Brasil. No documento que elaborou sobre o evento, ficou clara sua posição favorável à descentralização da execução dos serviços de Extensão Rural, proporcionando e estimulando o pluralismo institucional de entidades (instituições, empresas e organizações) dispostas a prestar estes serviços. Segundo Abramovay (1998, p. 151),

Ninguém deseja a volta a um sistema nacionalmente centralizado numa empresa federal, da qual os extensionistas seriam funcionários: há uma clara consciência sobre a natureza deste modelo centralizador e as finalidades sociais concentradoras e anti-democráticas para as quais ele se destinava; é unânime (tanto nos grupos, como nos discursos das entidades governamentais e não governamentais) o desejo de ampliar o poder dos agricultores sobre a ação extensionista.

As posições defendidas no evento deram destaque para a divergência com relação à natureza do modelo de organização do sistema extensionista.

Esta divergência ficou evidente na posição defendida pela FASER (1997, p. 11),

Todas estas formas jurídicas (organizações sociais propostas pelo governo federal) são, na verdade, modelos disfarçados de privatização dos serviços de Extensão Rural e que, portanto, desobrigam o Estado de sua responsabilidade social. A FASER entende ainda que a ER pública é gratuita e deve ser subordinada ao Estado com

¹³ Foi organizado pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), pela CONTAG, pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MA), pela Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), pela FASER, e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Projeto BRA 92/020).

garantia de recursos para a manutenção do serviço, estrutura física e administrativa, equipamentos, capacitação e salários.

A posição da CONTAG (1997, p. 10) é relativamente confusa, mas deixa claro que a Extensão Rural não deve voltar a ser centralizada no poder do Estado.

O debate mais acirrado gira em torno do significado ou abrangência do termo 'serviço público'. As atuais dificuldades e problemas colocam o desafio de formular uma política de assistência técnica que não seja estatal. Isto não implica, conseqüentemente, na opção pela privatização do sistema.

Fica evidente que a divergência da época foi sobre os rumos de como o modelo de extensão preconizado dever-se-ia organizar. De um lado a opção pela centralidade no Estado; de outro a descentralização do serviço, sem necessariamente haver a privatização. Dessa forma, salientou-se que as recomendações deste seminário foram reconhecidas por muitos como o ponto de partida para a elaboração das linhas e diretrizes da atual PNATER.

À luz desses calorosos debates, o governo federal de Fernando Henrique Cardoso tomou algumas iniciativas, dentre as quais pode ser citada a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que objetivou custear gastos e financiar investimentos e a terceirização de serviços de assistência técnica e Extensão Rural para os agricultores familiares. Para atender os assentamentos, foi criado o Projeto LUMIAR, com objetivos de implementar a assistência técnica nos assentamentos resultantes da reforma agrária, tendo como fonte de recurso o PRONAF. É importante afirmar que estas iniciativas não tiveram como objetivo alterar a lógica neoliberal instalada, pelo contrário, foram medidas adotadas com a intenção de "enquadrar" os agricultores familiares e assentados na lógica do desenvolvimento rural preconizado pelo mercado (DIAS, 2004; THORNTON, 2006).

Além dessas não houve outras iniciativas significativas desse governo para atender os agricultores familiares e assentados. Apesar disso, a mobilização nacional por um projeto de desenvolvimento rural diferenciado, incluindo um novo sistema de Extensão Rural, não deixou de existir; exemplo disso foram as experiências vivenciadas no estado do Rio Grande do Sul, com o governador Olívio Dutra, e no Paraná, na gestão de Claus Germer na Secretaria da Agricultura. Essas experiências promoveram uma importante guinada nos rumos do desenvolvimento rural, e entre as principais iniciativas consta a reformulação das ações desenvolvidas pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

2.1.5 A nova política nacional de assistência técnica e extensão rural (PNATER)

O acúmulo crítico das últimas décadas sobre a Extensão Rural aliado à mudança do Governo Federal, em 2002, colocaram, na esfera nacional, um intenso debate acerca de uma nova proposta de assistência técnica tanto para a agricultura familiar quanto para os assentados. Foi este cenário que levou o Governo Federal a promulgar o Decreto n. 4.739, de 13 de julho de 2003, passando para a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário a coordenação da PNATER. Por entender a necessidade da construção de outros estilos de desenvolvimento rural e de agricultura que além de sustentáveis pudessem assegurar uma produção qualificada de alimentos e melhores condições de vida para a população rural e urbana, a ATER definiu claramente que o público beneficiário deveria ser composto por agricultores familiares, quilombolas, assentados rurais, pescadores artesanais, extrativistas, povos da floresta e povos indígenas. O foco de ação dessa política passou a ser a promoção do desenvolvimento rural sustentável e a segurança alimentar.

Além da mudança de concepção sobre os rumos que passou a tomar a ATER, houve importantes mudanças na intervenção do Estado para o desenvolvimento da agricultura, através da criação, por exemplo, do programa para a modernização da frota agrícola, o programa especial de financiamento agrícola, o programa de seguro agrícola para a agricultura familiar, o programa de desenvolvimento da fruticultura, bem como o incremento dos recursos do PRONAF, que passaram a ser executados pela ATER pública. Deste modo, percebeu-se que a ATER pública surgiu em um cenário vigoroso de iniciativas governamentais para o desenvolvimento da agricultura, quando os agricultores familiares e assentados passaram a ocupar um maior espaço.

De acordo com o documento-guia, o novo serviço de Extensão Rural Pública propôs a construção de uma relação educativa com os agricultores, sendo uma via de mão dupla, pois criaram-se as possibilidades para um aprendizado dinâmico e compartilhado em que as soluções para os problemas identificados surgem a partir de um entendimento de comum acordo, valorizando os conhecimentos acumulados em ambos os lados¹⁴ (MDA, 2004).

¹⁴ Dentre as principais diretrizes da Nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), destacam-se: a) apoiar ações múltiplas e articuladas de ATER que viabilizem o desenvolvimento econômico equitativo e solidário nas comunidades e territórios rurais; b) garantir o oferecimento permanente e contínuo de serviços de ATER; c) privilegiar os Conselhos como fóruns ativos e corresponsáveis pela gestão da PNATER, no âmbito municipal, estadual e federal; d) viabilizar serviços de ATER que promovam parcerias entre instituições federais, estaduais, municipais, organizações não governamentais e organizações de agricultores

Para o MDA (2004), a nova ATER deverá orientar-se na forma de um Sistema Nacional Descentralizado, no qual participem entidades estaduais e não governamentais que tenham interesse e protagonismo para tal finalidade.¹⁵

Para essas entidades prestadoras, a nova ATER definiu a seguinte missão e objetivo:

Missão:

Participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da sociedade. (MDA, 2004, p. 08).

Objetivo:

Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da agroecologia como eixo orientador das ações. (MDA, 2004, p. 09).

O discurso oficial da PNATER colocou um grande desafio para as prestadoras de ATER, pois alterou, substancialmente, os marcos referenciais para a ação extensionista, exigindo novas formas de intervenção, participação e atuação junto aos agricultores. Passou a exigir alteração na estrutura organizacional, com ênfase para a cogestão e mudança na atuação profissional, bem como definição do público beneficiário.

De acordo com o manual operacional da ATER (MDA, 2004), as instituições prestadoras de ATER devem estabelecer uma relação permanente e continuada com os agricultores e demais públicos da Extensão Rural, a fim de promover o desenvolvimento sustentável.¹⁶ As prestadoras que cumprirem este perfil devem se credenciar junto ao Fórum Nacional de Gestão da ATER pública ou aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável para se habilitar a prestar tal serviço. A partir disso, passa a integrar o Sistema Nacional descentralizado de ATER pública.

familiares; e) apoiar ações voltadas à construção da equidade social e valorização da cidadania, visando à inclusão de categorias sociais.

¹⁵ Estão compreendidas no sistema as seguintes entidades, instituições ou organizações que podem participar deste sistema: a) as instituições públicas estaduais de ATER (municipais, estaduais e federais); b) as empresas de ATER vinculadas ou conveniadas com o setor público; c) os serviços de Extensão Pesqueira; d) as organizações dos agricultores familiares que atuam em ATER; e) as organizações não governamentais que atuam em ATER; f) as cooperativas de técnicos e de agricultores que executam atividades de ATER; g) estabelecimentos de ensino que executam atividades de ATER na sua área geoeducacional; h) as Casas Familiares Rurais (CFR), Escolas Família Agrícola (EFA) e outras entidades que atuem com a Pedagogia da Alternância e que executam atividades de ATER; i) redes e consórcios que tenham atividades de ATER; j) outras que atuem dentro dos princípios e diretrizes desta Política.

¹⁶ O documento-guia da nova PNATER define o desenvolvimento sustentável como sendo um “Processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômica, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e com a solidariedade entre gerações” (MDA, 2004, p. 23).

No manual operacional da ATER, define-se que as prestadoras deverão fomentar o desenvolvimento da agricultura familiar, promover a gestão participativa e adotar o modelo agroecológico para o desenvolvimento rural. Ou seja, a nova ATER passou a ser executada por uma pluralidade de entidades credenciadas para implementar as diretrizes da política, a fim de promover uma nova configuração no desenvolvimento rural, que evoluiu do difusionismo tecnológico anteriormente preconizado para uma nova fase baseada nos preceitos da agroecologia.¹⁷

Por meio do Decreto n. 5.033, o governo instituiu o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural como coordenador da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar. Esse departamento também passou a ser responsável pela organização e gestão da ATES aos assentamentos de reforma agrária. Para esse fórum, foi prevista a participação de representantes do governo federal, de instituições dos estados, representantes dos agricultores familiares e assentados e organizações da sociedade civil.

Com base no documento escrito por Argileu Martins da Silva (2007), a nova política de ATER tem enfrentado quatro desafios:

- a) a dificuldade em consolidar o Sistema Nacional Descentralizado como forma de articulação das entidades que prestam serviços de ATER. Este desafio parte do pressuposto que as entidades prestadoras de ATES têm atuando de forma dispersa em todo o território nacional, o que prejudica ou inviabiliza o cumprimento das diretrizes e orientações da política nacional da ATES.¹⁸ Ou seja, falta uma articulação nacional que possibilite integrar as diferentes formas de trabalho e metodologias de intervenção desenvolvidas pelas prestadoras da ATES;
- b) os recursos destinados ao PNATER ainda são escassos perante a demanda nacional. Silva (2007) destaca a necessidade do fortalecimento de redes de ATER, a fim de aperfeiçoar o uso e a quantidade de recursos aportados para este serviço. Contudo, não descarta a necessidade de aportes de recursos externos ao governo federal para garantir a ampliação e execução da ATER. Estes recursos podem ser oriundos dos governos estaduais e municipais;

¹⁷ A PNATER se utiliza de vários autores para definir a Agroecologia como sendo “um enfoque científico destinado a apoiar a transição dos atuais modelos de desenvolvimento rural e de agricultura convencionais para estilos de desenvolvimento rural e de agricultura sustentáveis”. (MDA, 2004, p. 22).

¹⁸ Cabe lembrar que esta situação não é nova. A pluralidade de prestadoras foi herdada do período anterior a PNATER, como já registrado anteriormente (NEUMANN; FROELICH, 2004).

- c) a necessidade da preparação de um novo tipo de profissional extensionista, através da continuidade e ampliação do processo de formação de agentes de ATER. Aliado a isso, a nova ATER exige alterações nas bases curriculares das instituições de ensino de forma a defender os novos princípios preconizados;
- d) a continuidade dos trabalhos das prestadoras tem sido um grande desafio para a garantia da consolidação da nova ATER em nível local. Este tem relevância, principalmente, para o trabalho das Organizações Não Governamentais, que dependem da aprovação contínua de projetos para acessarem os recursos, sendo limitante a realização de investimentos em infraestrutura e na contratação de profissionais.

A nova ATER direcionou sua orientação para o abandono dos referenciais inerentes à Revolução Verde, substituídos pelos preceitos da agroecologia. Metodologicamente, propôs a transição da transferência de informação através da difusão do conhecimento para uma postura de investigação-ação participativa entre governo, prestadoras de ATER e público beneficiado. Dessa forma, exigiram-se atitudes diferenciadas e ações que dialogassem com as especificidades regionais e locais, a fim de garantir um processo dialógico e participativo. (DIESEL; NEUMANN; GARCIA, 2007).

Entretanto, essas novas exigências para os serviços de Extensão Rural têm encontrado barreiras na prática extensionista. Houve dois problemas principais: o primeiro com as prestadoras de ATER, que continuam operando com base em técnicas e procedimentos do período difusionista; e o segundo diz respeito à atuação dos profissionais, que mantiveram ações e posturas não condizentes com os preceitos estabelecidos pela nova ATER. Segundo Caporal e Ramos (2007, p. 16),

Na prática cotidiana, as ações, em geral, não diferem do que tem sido feito historicamente, mesmo naquelas entidades que, nos últimos anos, apostaram em projetos de formação de suas equipes em processos participativos, por exemplo. A prática cotidiana, da maioria dos extensionistas que passaram por esses cursos, continua sendo convencional, difusionista, não participativa e persuasiva. E mais, ainda se observa, em muitos lugares, uma enorme dificuldade de diálogo com os agricultores. Observa-se que há problemas na relação técnico e agricultor. Há uma postura do agente de Ater que dificulta o saber ouvir e compreender o que os agricultores pensam, sabem e desejam. Os extensionistas também têm dificuldade para transmitir suas informações técnicas, para usar uma linguagem que tenha significado para técnicos e agricultores.

Outro problema apontado por Caporal e Ramos (2007) relaciona-se com o modelo de gestão da ATER, que manteve uma estrutura hierárquica centralizada, a exemplo dos conselhos, que acabaram sendo espaços de legitimação e não de compartilhamento do poder decisório. Nestes casos, as entidades de representação participaram apenas para validar

decisões tomadas antecipadamente, tendo pouca voz ou capacidade de intervenção na definição das prioridades, no planejamento e na definição do uso dos recursos. Esta constatação evidencia as falhas no sistema de gestão descentralizada da ATER, em que apenas a execução fica a cargo das entidades locais e as decisões tomadas no nível da coordenação.

Segundo Caporal e Ramos (2007), há quatro mudanças que precisam ocorrer para que a nova ATER se consolide da forma como foi concebida: a) mudança no processo de gestão, estendendo descentralizando o poder decisório também aos beneficiários; b) mudança na gestão estratégica das prestadoras de ATER, objetivando a democratização e a horizontalidade para a definição de rumos e estratégias de ação; c) promoção de espaços de formação para os extensionistas e dirigentes de ATER, a fim de socializar e discutir os novos preceitos estabelecidos para este serviço; e d) ampliação da estrutura destinada ao acompanhamento e avaliação da ATER. Observa-se que este último aspecto é pouco debatido ou mesmo inexistente na estrutura organizativa proposta para a nova ATER.

Sobre a política de descentralização, o que ocorreu na ATER foi um processo que teve início com a abertura do estado ao livre mercado e se concentrou na esfera da execução e não na descentralização e compartilhamento do poder decisório por não priorizar a funcionalidade de mecanismos sociais de participação, muito menos convencer a pluralidade de entidades prestadoras de serviço da necessidade de compartilhar as decisões e planejamento com os demais atores envolvidos com esta política. Esses fatores impediram o avanço e a consolidação de um processo mais democrático na PNATER.

Todavia, uma reação oposta a esta abertura democrática ocorreu com o ambiente jurídico estabelecido a partir da definição e ampliação da orientação à terceirização dos serviços públicos. As inúmeras novas leis e instruções normativas promoveram um campo regulatório às ações governamentais, com o objetivo de instituir o controle total dos gastos e das ações do poder público. Para Meirelles (1993, p. 30), “o tema ‘controle’ relaciona-se com a idéia da democracia, da transparência no exercício do poder estatal e da prevenção e combate à corrupção, que pode ser evitada quanto mais efetivas forem as formas de controle”. Contudo, segundo Almeida (2009), com a necessidade de dar publicidade aos atos governamentais, cada vez mais técnicos e complexos, ocorreu um incremento quanti e qualitativo na produção normativa, chegando a dificultar a operacionalização de determinadas ações ou políticas públicas. O avanço dos órgãos de controle das contas públicas foi uma medida estimulada pelo mesmo motivo que levou ao reconhecimento do pluralismo institucional na PNATER. Ou seja, a ampliação das relações estabelecidas com o governo e as

entidades privadas ou sem fins lucrativos promoveu uma contrarreação da Controladoria da União e do Poder Judiciário, que passaram a monitorar e atuar de forma mais intensa na formulação e implementação das políticas públicas. Um exemplo disto foi a formulação da Lei n. 12188/1010, que regulamentou os serviços da ATER, sendo uma das principais medidas da alteração da modalidade convênio para contrato com dispensa de licitação, com todas as entidades cadastradas para executar a ATER, bem como uma série de medidas que regulamentam o serviço, entre elas uma estrutura de metas pré-definidas, que possibilita o maior controle do contratante sobre o serviço que está sendo executado.

Entretanto, os processos de descentralização, a terceirização de serviços, a pluralidade institucional, bem como o arcabouço jurídico de regulamentação não são exclusividades da ATER, podendo ser verificados também no programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) aos assentamentos de reforma agrária.

2.2 A assistência técnica e Extensão Rural para os assentamentos da reforma agrária

2.2.1 O estatuto da terra como um marco

Os serviços públicos do Estado destinados aos assentamentos de reforma agrária já foram previstos no Estatuto da Terra em 1964. No artigo 75 desse documento, ficou claro que a assistência técnica para os assentamentos de reforma agrária deveria seguir as regras de produtividade e modernização da agricultura. Além da assistência técnica para os assentados, o Estatuto da Terra previa, no artigo 73, a distribuição de sementes e mudas, a venda e a distribuição de reprodutores, a mecanização agrícola, o cooperativismo, a assistência financeira, a assistência para a comercialização, a industrialização e beneficiamento dos produtos, a eletrificação rural e a capacitação rural.¹⁹

¹⁹ De acordo com este documento, passa a ser obrigação da assistência técnica para os assentamentos: a) a planificação de empreendimentos e atividades agrícolas; b) a elevação do nível sanitário, através de serviços próprios de saúde e saneamento rural, melhoria de habitação e de capacitação de lavradores e criadores, bem como de suas famílias; c) a criação do ensejo empresarial e a formação adequada em economia doméstica, indispensável à gerência dos pequenos estabelecimentos rurais e à administração da própria vida familiar; d) a transmissão de conhecimentos e acesso a meios técnicos concernentes a métodos e práticas agropecuárias e extrativas, visando à escolha econômica das culturas e criações, a racional implantação e desenvolvimento, e ao emprego de medidas de defesa sanitária, vegetal e animal; e) o auxílio e a assistência para o uso racional do solo, a execução de planos de reflorestamento, a obtenção de crédito e financiamento, a defesa e preservação dos recursos naturais; f) a promoção, entre os agricultores, do espírito de liderança e de associativismo. (Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra).

Logo após sua promulgação, o governo designou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) como órgão responsável para coordenar este serviço.

Em 1970, após um intenso processo de repressão social, no campo e na cidade, e a partir de um grande processo de êxodo rural e de aumento da pobreza no campo, o governo de Castelo Branco criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ligado ao Ministério da Agricultura. Um dos objetivos foi o de estimular a criação de unidades de produção nos assentamentos, através da organização social e econômica das comunidades, integrando as populações marginalizadas ao processo de desenvolvimento em curso. Entre as diretrizes da autarquia federal estava a de viabilizar a organização das unidades agrícolas assentadas, utilizando, para isto, a assistência técnica.

Preconizava-se, na época, a participação dos beneficiários em todas as etapas do processo de prestação de assistência técnica, desde que o modelo de desenvolvimento a ser implantado seguisse as orientações gerais do governo (PIMENTEL, 2007). No entanto, segundo a autora, o serviço de Extensão Rural preconizado para os assentados durante os governos militares não saiu do papel, tendo ficado restrito a ações pontuais, muitas vezes desarticuladas e executadas pelas entidades locais ou regionais.

Com a ascensão da organização popular, na década de 1980, e com a criação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), voltou à pauta de reivindicação popular as políticas públicas destinadas a atender os trabalhadores rurais sem terra, entre elas a assistência técnica e a Extensão Rural.

Em 1985, no auge da abertura democrática do país, foi substituído o presidente da EMBRATER. Assumiu o cargo Romeu Padilha, que, no seu discurso de posse, destacou a priorização que a empresa passou a dar ao povo marginalizado do modelo desenvolvimentista dos governos militares e entre eles o desenvolvimento da reforma agrária:

A prioridade aos pobres no contexto brasileiro é uma exigência não só ética como também econômica social e política... Sabem os que trabalham a terra e os que com eles convivem que, sem a reforma agrária não se consolidará a democracia e nem serão ampliados os espaços da liberdade. Por isso, é necessário que todos nós, extensionistas brasileiros, como cidadãos, comprometamo-nos com sua imediata implantação e, como técnicos não poupemos esforços para garantir o seu êxito. (EMBRATER, 1986, p. 8).

No entanto, essa iniciativa durou pouco. A partir das crises econômicas e políticas do governo Sarney e da extinção da EMBRATER pelo governo Collor, em 1990, a assistência técnica e Extensão Rural foi submetida aos governos estaduais e municipais e às empresas privadas. Neste cenário, surgiram várias Organizações Não Governamentais interessadas em prestar assistência aos agricultores familiares e assentados, muitas delas financiadas com

recursos internacionais. Apesar disso, a parcela de agricultores atendidos por este serviço foi muito baixa. De acordo com Echenique (1998), neste período, mais de 80% dos agricultores familiares e assentados não dispuseram de qualquer assistência técnica.

A pressão política dos movimentos do campo, aliada à repercussão internacional do massacre dos Sem Terras em Curumbiara e Eldorado do Carajás,²⁰ estimularam uma reação governamental para recuperar a iniciativa das ações no âmbito da reforma agrária.

Foi neste contexto da nacionalização da luta pela terra que o governo federal, através do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), criou o Gabinete do Ministro Extraordinário de Políticas Fundiárias, retirando do Ministério da Agricultura a responsabilidade sobre a questão agrária. Uma das iniciativas tomadas foi a criação do Projeto LUMIAR, com o objetivo de prestar assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária. De acordo com Medeiros (2002), a criação do Projeto LUMIAR foi uma das iniciativas adotadas pelo do governo para limitar o poder dos movimentos sociais, criando, por meio de instrumentos legais, um processo de descentralização das ações do Estado. Configurava-se uma nova institucionalidade pública para a extensão rural aos assentamentos de reforma agrária.

2.2.2 O Projeto LUMIAR

O contexto de pressão social aliado à intenção do governo em descentralizar as ações do Estado, principalmente nas políticas públicas de cunho social, fez com que, em 1997, o governo lançasse o Projeto LUMIAR, a fim de descentralizar a prestação de assistência técnica para os agricultores assentados. Na sua concepção básica, o LUMIAR foi formatado para que os serviços de assistência técnica fossem contratados pelas associações dos próprios assentados, através de equipes locais, organismos privados ou públicos – ONGs, cooperativas de trabalho, grupos de profissionais pertencentes a EMATER – e outros (INCRA, 1997). A pressão social por políticas públicas voltadas para os assentados, o diagnóstico de que a assistência técnica nos assentamentos de reforma agrária era praticamente inexistente e de que instituições como as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) estavam desmanteladas foram os principais elementos para o Governo Federal tomar esta iniciativa (ECHENIQUE, 1998).

²⁰ Em Curumbiara (Rondônia), em agosto de 1995, a intervenção policial em uma ação de despejo resultou em várias mortes de trabalhadores rurais. Um ano depois, em Eldorado do Carajás, no Pará, outra ação policial acabou com dezessete trabalhadores mortos. As imagens do “massacre do Eldorado” provocaram reações em todo o mundo, reconduzindo o tema da reforma agrária à discussão pública.

Essencialmente, o Projeto LUMIAR tinha como orientação promover assistência técnica nos assentamentos, com o intuito de aumentar a produtividade, como pode ser observado no seu objetivo, extraído do documento guia do LUMIAR: “viabilizar os assentamentos tornando-os unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção voltado para o mercado, integrado à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional”. (INCRA, 1997, p. 4).

Para Dias (2004, p. 514), o projeto LUMIAR partiu de um triplo diagnóstico, que apontava: a) a falta de capacidade operacional do INCRA para dar conta da diversidade de tarefas que demandam o processo de assentamento; b) a insuficiência ou a inadequação dos serviços oferecidos pelas empresas estaduais de Extensão Rural (EMATERs e similares); c) a necessidade de um serviço de assistência técnica e Extensão Rural específico para os agricultores assentados que desse suporte à execução dos projetos técnicos financiados com recursos dos programas públicos de crédito rural.

Pimentel (2007) afirma que o LUMIAR inovou positivamente a forma de intervenção das políticas públicas nos assentamentos, colocando em discussão uma alternativa de prestação de serviços de assistência técnica e Extensão Rural mais adequada à realidade dos assentados. Neste sentido, Dias (2004, p. 530) afirma que,

O Lumiar tanto inovava institucionalmente, quando propôs e colocou em prática, com todos os seus limites, um modelo descentralizado de co-gestão dos serviços de ATER, quanto no momento em que fez uma leitura peculiar do discurso crítico sobre a missão, os objetivos e os métodos tradicionalmente utilizados pelas entidades públicas de Extensão Rural, aplicando-a ao seu modo de intervenção social.

O governo federal tentou, por meio deste projeto, incorporar, na prática, uma série de reivindicações sociais com relação à descentralização dos serviços de Extensão Rural, financiada pelo Estado. De um lado, esta iniciativa se orientava pela necessidade de desonerar o INCRA da tarefa de atender tecnicamente os assentamentos e, de outro, buscava a viabilidade econômica dos assentados, basicamente através da elaboração e execução dos projetos de crédito. Guanziroli et al. (2003) afirmam que a assistência técnica nos assentamentos, através do projeto LUMIAR, privilegiou a elaboração de projetos técnicos para liberação de crédito, configurando uma ação extensionista pontual e descontínua. Destacam também que este caráter técnico produtivista instituiu o principal marco de referência do projeto LUMIAR, ficando em segundo plano as questões sociais e ambientais.

Para Marinho et al. (1999), o projeto LUMIAR teve três problemas: a) o INCRA não possuía uma estrutura institucional adequada para atender as demandas do projeto; 2) na

maioria dos estados, a secretaria executiva do projeto se resumia à pessoa do Secretário, tornando grande o volume de atividades e o acúmulo de tarefas; 3) a não consideração das especificidades regionais e locais ao definir as metodologias de intervenção dos técnicos gerava profundos conflitos com os assentados. O surgimento de inúmeras cooperativas para a prestação de serviços ao LUMIAR também aumentou as dificuldades relativas à agilidade das ações, tendo em vista que aquelas não tinham experiência acumulada, raramente possuíam uma estrutura administrativa de apoio à execução das ações:

Em muitos casos, são as próprias entidades de representação dos assentados que criam cooperativas de técnicos para atender as demandas do LUMIAR. Esta situação de quase monopólio tem provocado algumas distorções no trabalho em relação às Diretrizes do Projeto. (MARINHO et al., 1999, p. 08).

Estudando o Projeto LUMIAR no estado do Rio de Janeiro, Pimentel (2007) aponta que, devido à vinculação das cooperativas de prestação de serviço com a organização política do MST, os técnicos participariam ativamente de inúmeras manifestações sociais junto aos assentados, o que interferia no desenvolvimento dos trabalhos técnicos. Nessas circunstâncias, os técnicos ora eram mediadores, ora agentes mobilizadores de atitudes de natureza política.

O fato de o INCRA não se colocar na condição de executor do projeto causou uma baixa internalização das ações de assistência técnica para os assentamentos no quadro técnico da instituição. Isto comprometeu substancialmente o envolvimento do governo no Projeto (ECHENIQUE, 1998; MARINHO et al., 1999; PEREIRA, 2004). Para Pereira (2004), o Projeto LUMIAR foi visto pelos servidores do INCRA como algo externo ao órgão, fazendo com que aquelas atividades ficassem em segundo plano nas prioridades. Isto fez com que, em determinadas situações, as ações do Projeto LUMIAR fossem realizadas sem o controle e coordenação do INCRA, resultando responsabilidade exclusiva das prestadoras e das organizações dos assentados, o que comprometeu o cumprimento das diretrizes e objetivos propostos.

Somado a estes fatores, surgiram denúncias de desvio de recursos do projeto. Responsável pelas denúncias, o jornal *Folha de São Paulo* publicou, no ano de 2000, uma série de matérias apontando as irregularidades na execução do projeto LUMIAR, entre as quais se destacaram o pagamento de pedágio dos técnicos aos assentados, o confisco de parte do pagamento dos técnicos pelo INCRA e o uso do recurso do projeto pelo INCRA para outros fins.

O desconhecimento dos assentados sobre a estratégia do Projeto LUMIAR e da gestão compartilhada, proposta para este modelo de assistência técnica, fez com que a operacionalização ocorresse, em muitas situações, sem o consentimento ou com o

desconhecimento dos beneficiários. Ao avaliarem o LUMIAR nos assentamentos do Distrito Federal, Altafin e Molina (2000, p. 04) diagnosticaram que em nenhum momento os assentados apontaram entendimento de qual seria a função deles no acompanhamento e avaliação das ações do projeto.

Os principais problemas que se apresentam quando se faz uma análise do projeto LUMIAR se referem à instabilidade institucional, que limitava a contratação de profissionais e especialistas qualificados, à estruturação física das prestadoras, bem como à garantia da continuidade dos trabalhos para os assentados. (ECHENIQUE, 1998).

Em junho de 2000, o Projeto LUMIAR foi extinto. Para Guanzirolí et al. (2003), a instabilidade institucional, a falta de experiência das equipes técnicas no trabalho de Extensão Rural e nos assentamentos, as denúncias de desvios de recursos públicos e o desvio de funções das equipes técnicas locais foram alguns dos fatores determinantes.

É evidente que o Projeto LUMIAR abriu um leque de discussões acerca da necessidade de um modelo diferenciado de Extensão Rural aos assentamentos de reforma agrária. Como havia sido planejado, trazia elementos importantes para a prática extensionista, a exemplo da gestão participativa e da coordenação compartilhada entre governo, prestadoras de Extensão Rural e assentados. Além disso, a proposta de vincular as ações à realidade de cada região aproximava a política pública das demandas reais dos assentamentos. Apostando no envolvimento entre o órgão que ofertava o serviço (divisão de assentamentos do INCRA) e a origem da demanda (os assentados), promovia o controle social como forma de garantir agilidade às ações. Para Pereira (2004), a proposta foi adequada e instigante, mas exigia uma estrutura complexa para sua implementação, fator que não encontrou correspondência na dinâmica organizativa do governo e das prestadoras de Extensão Rural. Em outras palavras, a gestão burocrática do INCRA não permitiu a agilidade exigida pelo Projeto LUMIAR, impedindo a desenvoltura do fluxo proposto.

Entre o fim do Projeto LUMIAR e a implementação da ATES houve uma lacuna na oferta institucional dos serviços de Extensão Rural para os assentamentos de reforma agrária. Foram basicamente quatro anos em que os assentados ficaram à mercê das boas intenções das entidades e empresas locais, bem como dos governos estaduais.

Em 2004, através do INCRA e do MDA, o Governo Federal lançou o programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) exclusivo para os assentamentos da reforma agrária. Tendo como orientação as discussões que nortearam a formulação da PNATER, a formulação da ATES buscou superar os problemas do LUMIAR e inovar na gestão e descentralização da Extensão Rural pública para os assentamentos.

2.2.3 O programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental para os assentamentos da reforma agrária

Com o advento da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, promovida pelo Governo Federal a partir de 2003, o INCRA passou a discutir, com base nas mesmas diretrizes, um programa para atender os assentamentos da reforma agrária. Dessa forma, além de sustentar a Extensão Rural para os agricultores familiares, as diretrizes da PNATER serviram como base para o lançamento da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), destinada a atender exclusivamente o público beneficiado pela reforma agrária. Esta nova política passou a se fundamentar numa nova institucionalidade para a gestão desses serviços, associados à criação de uma nova modalidade de crédito (PRONAF A) desvinculado, por sua vez, daqueles destinados à agricultura familiar. Da mesma forma, passou a fomentar um mercado de prestadores de Extensão Rural para a execução dos serviços de ATES, bem como a apresentar uma proposta de descentralização para o acompanhamento, definição de rumos e controle social do programa.

Alguns fatores geraram um ambiente social propício ao surgimento dessa proposta alternativa para a Extensão Rural aos assentamentos da reforma agrária. (DIAS, 2004). O gradual aumento da tensão social entre proprietários rurais e agricultores sem terra, diante da expectativa de realização de um processo amplo de reforma agrária através da formulação do II Plano Nacional de Reforma Agrária; a frustração crescente gerada pela excessiva morosidade governamental no que diz respeito à execução das políticas de reforma agrária; a contínua projeção do agronegócio e a legitimidade de suas propostas angariando adeptos na opinião pública e entre os formuladores de políticas públicas; o contexto político-administrativo criado com o início do novo governo, quando diversos simpatizantes ou parceiros do MST e da CONTAG assumiram postos no aparato administrativo, especialmente no INCRA e no do MDA; a paulatina retomada, em 2004, das mobilizações e ocupações, com o recente rompimento da “trégua” entre o governo e o MST, deflagrada pelo evento do “Abril Vermelho”.

Embora dividida institucionalmente – entre o MDA e o INCRA, em que o primeiro atende os agricultores familiares e o segundo os assentados – os marcos referenciais da ATER e ATES foram os mesmos, compartilhando instâncias e espaços decisórios. No entanto, de acordo com Dias (2004, p. 519), o documento-guia da PNATER teria priorizado discursivamente os agricultores familiares, citando os assentados apenas quando definia o

público beneficiário, “o termo ‘reforma agrária’ só apareceu para qualificar os assentados como beneficiários de programas de reforma agrária. Não foi feita qualquer relação entre Extensão Rural e reforma agrária ao longo do texto”.

Apesar disto, já no início do primeiro Manual Operacional da Assessoria Técnica, Social e Ambiental,²¹ elaborado pelo INCRA em 2004, foi definida a consonância entre as políticas do INCRA e do MDA:

Tanto a necessidade da realização de uma reforma agrária mais ampla e expressiva, como de um reordenamento da estrutura fundiária nacional sob o signo da função social que tem a propriedade da terra, direcionados ao desenvolvimento e consolidação da agricultura familiar, são condições imperativas a justificar o passo dado pelo Governo na definição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, vinculada ao MDA. (INCRA, 2004, p. 4).

Já o manual operacional da ATES (2004, p. 7) definia as seguintes orientações básicas para o serviço:

I – Compreende-se como atividades de ATES o conjunto de técnicas e métodos, constitutivos de um processo educativo, de natureza solidária, continuada, pública e gratuita, voltado à promoção da igualdade entre homens e mulheres, construção do conhecimento e das ações direcionadas à melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas nos projetos de reforma agrária, tomando por base a qualificação das pessoas, das comunidades e de suas organizações, visando a sua promoção em termos ambientais, econômicos, sociais e culturais, no âmbito local, territorial e regional, dentro do que enseja o conceito de desenvolvimento rural sustentável;

II – Entende-se, também, como atividades de ATES, a participação nas ações de natureza multidimensional, em termos técnico-ambientais, econômicos, culturais e sociais, voltadas para a construção do processo de desenvolvimento dos projetos de assentamento, criados e reconhecidos pelo INCRA e a serem recuperados, segundo o contexto de desenvolvimento rural integrado, a envolver os diversos territórios e biomas, compreendidos pelos diferentes grupos sociais e culturais existentes no meio rural.

A partir desse documento, o governo passava a assumir a ATES como um processo educativo continuado, incorporando os aspectos produtivos, o ambiental e o social. Distinguiu-se, portanto, dos objetivos definidos pelo antigo Projeto LUMIAR. Seguindo as diretrizes da ATER,²² a ATES passou a defender o desenvolvimento rural sustentável na busca pela qualidade de vida dos assentados. Além disso, o discurso da visão sistêmica, no qual se exigiu um processo mais complexo do que a assistência técnica tradicional, requerendo um maior envolvimento dos técnicos com os assentados e com a dinâmica regional e local, passou a fazer parte da ATES. Talvez um dos principais indicativos deste fato tenha sido a substituição do termo “assistência técnica” por “assessoria técnica”, embora o documento guia explicita as razões de tal mudança.

²¹ Além do Manual Operacional do Serviço de ATES, documento de referência para análise desta proposta é a Norma de Execução n. 39 do INCRA, publicada no Diário Oficial da União em 04/05/2004.

²² Entre eles o pluralismo institucional na execução do serviço.

A coordenação da ATES foi compartilhada entre duas unidades básicas: a Coordenação Nacional, através da Divisão de Desenvolvimento dos Assentamentos, e a Coordenação Estadual, através das superintendências regionais²³ do INCRA. Devido à subordinação da ATES às diretrizes da PNATER, uma das competências da Coordenação nacional foi compatibilizar e integrar os serviços de ATES do INCRA às ações a serem desenvolvidas pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, principalmente através do fórum nacional da ATER.

Como instância de gestão participativa, a ATES previu a realização de fóruns regionais e nacionais, de caráter consultivo e com participação paritária entre governo e sociedade civil, dentro do contexto da descentralização do poder decisório.²⁴

Em nível de execução, a ATES previu uma equipe de articuladores; a contratação, se necessário, de especialistas e as equipes técnicas em Núcleos Operacionais (NOs). Aos articuladores coube a tarefa de dar suporte às equipes técnicas dos NOs, auxiliando no planejamento e execução das ações de ATES. As equipes técnicas dos NOs tiveram como função elaborar e acompanhar a implementação dos Projetos de Exploração Anual (PEA), do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e do Plano de Recuperação dos Assentamentos (PRA), que orientaram as ações das equipes técnicas.

Através deste formato foi reeditado, com a ATES, o caráter descentralizador de implantação desta política pública, na qual é atribuído ao Estado o papel de fiscalização, coordenação e acompanhamento da ATES, e às equipes técnicas e de articulação, o papel de execução.

No entanto, as boas intenções do serviço de ATES, a partir daquele processo de descentralização de serviços através da terceirização das prestadoras, ficaram comprometidas pela instabilidade institucional a que o programa esteve submetido. (DIAS, 2004; SILVA; ARAUJO, 2008; PICCIN, 2007). Esses autores alegam que existia um processo de precarização do trabalho e uma instabilidade institucional das prestadoras de ATES acarretada pela incerteza da renovação dos convênios. Esta, por sua vez, dependia da conjuntura do momento, das novas regras, normas e decretos, comprometendo a continuidade do programa. A grande frequência dos atrasos nos repasses dos recursos dos convênios causou uma grande rotatividade de técnicos, prejudicando a continuidade dos trabalhos da ATES e a consolidação

²³ Na maioria dos estados existe apenas uma superintendência do INCRA. No entanto, em alguns, como foi o caso do Pará e do Amazonas, existiram mais de uma, sendo estas divididas por regiões.

²⁴ Embora esta seja uma das premissas, tanto da ATER quanto da ATES, não foi encontrado no manual operacional das duas políticas referências claras deste processo, do como fazer e quais os objetivos.

de um “processo duradouro” entre estes e os assentados. Para Medeiros e Leite (2004), estes convênios buscavam responder às demandas postas pela pressão social, mas eram baseados em preceitos neoliberais de terceirização de serviços e na precarização das relações de trabalho. Piccin (2007, p. 97) destaca que:

o formato institucional do serviço de ATES tende a inviabilizar preceitos fundamentais de seu programa. A propalada ‘construção de processos duradouros e contínuos de interação’ e o ‘estabelecimento de confiança mútua entre técnicos e agricultores-assentados’ ficam, no mínimo, comprometidos.

As diretrizes da nova política de ATES para os assentamentos da reforma agrária desafiaram a institucionalidade tradicional do governo por dois fatores centrais. O primeiro devido à reedição do modelo descentralizador de gestão, no qual foi incumbido aos beneficiários e às prestadoras de ATES o papel de pensar a política como um processo contínuo e duradouro, em que pudesse se aproximar paulatinamente das demandas e exigências locais, desenvolvendo e ampliando a sustentabilidade dos assentamentos com autonomia. O segundo por exigir do próprio governo uma postura de coordenador, fiscalizador e de monitoria da ATES, analisando e avaliando constantemente os produtos gerados e as ações desenvolvidas, a fim de aprimorar as metas e objetivos propostos. Dois papéis distintos que exigem ampla sintonia para a plena condição de implementação da política de ATES.

Desta forma, o processo que foi concretizado com a ATES buscou inovar ao definir claramente o público beneficiado (os assentados de reforma agrária); estimulando a intervenção coletiva ao contrário da intervenção individual, que foi prática dos extensionistas educados pela matriz difusionista/productivista. Também abriu um importante campo de atuação profissional para técnicos politicamente mais próximos à reforma agrária e recuperou (e sistematizou), ao menos teoricamente, uma visão sobre os processos de assistência técnica e Extensão Rural. O processo priorizou as questões ambiental e social e oxigenou o debate sobre o papel do Estado no apoio aos agricultores assentados, intervindo nos interesses corporativos das prestadoras de assistência técnica através de diretrizes pré-determinadas.

3 A DINÂMICA ORGANIZATIVA DA ATES NO RS: NOVOS PROCESSOS EM VELHOS MODELOS

Este capítulo divide-se em duas seções. A primeira descreve os antecedentes da Extensão Rural para os assentamentos de reforma agrária no RS, antes da implementação da ATES, contextualizando as iniciativas desenvolvidas na segunda metade da década de 1980 e na década de 1990, sintetizando o desenvolvimento das atividades de assistência técnica pelo projeto LUMIAR a partir de 1998. A segunda seção é dirigida à descrição e apresentação da dinâmica organizativa da ATES no RS, contemplando as ações que compuseram o programa, a organização e distribuição dos Núcleos Operacionais e as estruturas que garantiram a coordenação, execução e monitoramento do programa.

3.1 Os antecedentes da ATES no RS

3.1.1 A década de 80: o apogeu da Extensão Rural para os assentamentos de reforma agrária no RS

A criação de assentamentos da reforma agrária, iniciados na região norte do estado, e o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984, associados ao movimento do “repesar da Extensão Rural”, influenciaram significativamente as bases conceituais das ações da EMATER-RS, as linhas de atuação e mesmo o surgimento de Organizações Não Governamentais, como é o caso do Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP) em 1986. Surgia, assim, no RS, um ambiente favorável à construção de alternativas ao modelo agrícola preconizado no período da modernização conservadora da agricultura. A partir dessas iniciativas, ampliou-se o espaço da agricultura familiar e dos assentamentos na esfera da formulação das políticas públicas e na orientação dos trabalhos da Extensão Rural.

A EMATER-RS e o CETAP foram as entidades que mais atuaram nos assentamentos da reforma agrária entre os anos de 1985 e 1996, quando foi criado o Projeto LUMIAR. Embora outras entidades tivessem desenvolvido ações pontuais nos assentamentos, durante este período, foram aquelas que despontaram no trabalho de extensão para os assentamentos da reforma agrária no estado.

As principais dificuldades enfrentadas pelos serviços de Extensão Rural no RS – principalmente a partir do fim da EMBRATER – foram: a falta de uma institucionalidade que garantisse financiamento público; a ausência de diretrizes que orientassem o trabalho das prestadoras; a insuficiência técnica perante às demandas dos assentamentos; bem como o distanciamento entre as entidades prestadoras dos serviços de Extensão Rural e o INCRA. A existência dessas dificuldades não impediu que tanto o CETAP quanto a EMATER, atendessem às famílias assentadas. Motivados por iniciativas locais ou regionais, com financiamento próprio ou de entidades internacionais, estas entidades mantiveram um acompanhamento ao desenvolvimento dos assentamentos. A identidade ideológica e a vinculação social de alguns técnicos com a política de reforma agrária favoreceram este processo.

No caso da EMATER-RS, um movimento iniciado pelos funcionários da entidade na década de 1980 abriu espaço para a construção de diretrizes e objetivos institucionais diferenciados daqueles preconizados pelo difusionismo implementado durante as décadas anteriores. Este movimento conseguiu estabelecer bases alternativas para ação extensionista, que passou a ser orientada por perspectivas inovadoras, como foi o caso dos trabalhos voltados à produção de base ecológica e às áreas reformadas. (CAPORAL, 2003).

Essa conjuntura estabeleceu um importante jogo de forças na empresa, promovendo fortes debates acerca do sentido da atuação extensionista, bem como sobre a determinação do público a ser beneficiado por este serviço. (CAPORAL, 2003). Foi através dessa discussão que, em 1987, se incluiu no Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural da EMATER as diretrizes e premissas favoráveis à ampliação da valorização de novas frentes de ação, entre elas o atendimento prioritário ao pequeno produtor e a sua valorização como sujeito e agente do desenvolvimento através “da sua ativa participação na identificação de problemas e de respostas às suas necessidades reais”. (EMATER-RS, 1987, p. 10). Foi a partir desta base que a EMATER-RS passou a atuar também nos assentamentos da reforma agrária, por iniciativa local dos técnicos ou através de ações estaduais vinculadas às demandas estabelecidas pelos projetos firmados com o governo federal e estadual.

Já o CETAP teve sua origem foi marcada pelos trabalhos desenvolvidos nos assentamentos de reforma agrária. Entre os principais desafios que fundamentaram o surgimento do CETAP, na década de 1980, esteve a preocupação em “viabilizar os assentamentos de reforma agrária” através da reprodução e manutenção das pequenas propriedades e com “a minimização da agressão ambiental causada pelo modelo tecnológico de produção predominante”, contribuindo para “a melhora de vida dos pequenos produtores”.

(CETAP, 2004, p. 2, 5). Desde o seu surgimento, o CETAP buscou viabilizar seu projeto por meio de parcerias com entidades nacionais e internacionais, objetivando desenvolver ações junto aos assentados e agricultores familiares através de metodologias que permitissem a conjugação do saber do técnico-educador com o saber do agricultor, a fim de gerar um novo saber ou um saber melhorado, possibilitando, assim, o desenvolvimento de sua própria agricultura de maneira autônoma e liberta. (CETAP, 2004).

Segundo Souza e Foschiera (2004), no princípio, o CETAP se caracterizou por fazer uma forte crítica ao modelo convencional de agricultura. Buscava o conhecimento da realidade da agricultura familiar e suas diferentes formas de reprodução nos distintos agroecossistemas e, para isto, realizava ações de sensibilização dos agricultores com vista à adesão de tecnologias alternativas e estimulava a cooperação através de atividades de capacitação, com o objetivo de avançar na implementação da “agricultura alternativa”.²⁵

De acordo com CETAP (1997, p. 25) a partir de 1985,

a assistência técnica aos projetos foi assumida pelo CETAP, pois os órgãos oficiais (Secretaria da Agricultura e Emater/RS) se negaram a desempenhar esta tarefa alegando falta de recursos humanos, o que por pouco não deixou os assentamentos do RS sem acesso ao crédito. Para assumir esta tarefa, o CETAP precisou ampliar sua equipe de trabalho, o que foi viabilizado com os recursos previstos na regulamentação do ProCera destinados à assistência técnica (3% sobre o valor repassado aos agricultores).

O início da atuação do centro nos assentamentos se caracterizou – em função dos problemas nas habitações, das precárias infraestruturas para a produção agrícola e das péssimas condições de fertilidade dos solos – pela priorização da elaboração de projetos de crédito objetivando a liberação dos recursos do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA).²⁶ Nesse período, ficou praticamente neutralizada a discussão tecnológica e social nos assentamentos (CETAP, 1997). Por conta disto, os assentados denominavam os técnicos de *homens do dinheiro*, por serem executores dos planos de crédito. Esta visão implicava na desvinculação do técnico enquanto agente de educação e desenvolvimento.

²⁵ Para o CETAP (1997, p. 32), agricultura alternativa é “aquela que, atendendo os interesses do pequeno produtor rural, reforça sua capacidade de resistência na terra, melhora sua organização, seu poder de enfrentamento das forças econômicas e políticas adversas, melhorando seu padrão de vida e segurança econômica”.

²⁶ Segundo o CETAP (1997), os recursos do PROCERA para os assentamentos do RS foram liberados em três parcelas: a primeira em 1987, a segunda em 1988 e a terceira em 1989.

A partir de 1990, a EMATER assumiu a responsabilidade de executar o PROCERA no RS e o CETAP deixou de ser a entidade técnica responsável pelos assentamentos. Por conta disso, a entidade passou por uma reestruturação em sua atuação.²⁷

Entre os anos de 1991 a 1993 o CETAP atuou conjuntamente à EMATER nos assentamentos da região de Sarandi. As atividades foram divididas por assuntos e afinidades técnicas, ficando a cargo do CETAP uma atuação voltada ao atendimento clínico animal, principalmente relacionado à bovinocultura de leite e à introdução da criação de suínos ao ar livre (CETAP, 1997). Entre os anos de 1993 e 1996, o CETAP atuou na consultoria à Cooperativa Agrícola Novo Sarandi LTDA²⁸ (COANOL), realizando cursos e formação sobre agricultura alternativa, adubação verde, gestão da propriedade rural, produção de sementes de milho, alimentação e manejo animal. Muitos desses cursos foram realizados em parceria com a EMATER, utilizando recursos do convênio que a empresa tinha com o INCRA. Nessa época, o CETAP também atuou junto ao Fórum Regional da Reforma Agrária.

Além da região de Sarandi, o CETAP atuou junto aos assentamentos da região de Bagé. Este trabalho foi dividido em dois períodos. O primeiro foi entre 1991 a 1995 onde desenvolveu o “Projeto Bagé” em conjunto com o *Centre International de Cooperation pour Le Développement Agricole* (CICDA) da França.²⁹ O segundo momento foi entre 2000 e 2008, através de um convênio com o Programa de Apoio e Consolidação dos Assentamentos (PAC).³⁰ Esta iniciativa também foi desenvolvida junto a alguns assentamentos da região de Candiota, Hulha Negra e Pedras Altas.

²⁷ Nos anos de 1992 e 1993 as atividades nos assentamentos ficaram restritas a região de Sarandi. A atuação da entidade em assentamentos de outras regiões do estado se deu através de atividades denominadas de “laboratórios organizacionais” sob a responsabilidade do MST, nos quais eram prestadas assessorias técnicas com cursos específicos, buscando conhecer a metodologia de cada laboratório. Esta participação se deu em Palmeira das Missões, Júlio de Castilhos e Bagé (CETAP, 1997).

²⁸ A COANOL foi criada para atender os assentados da região do município de Sarandi. Atuava na comercialização dos produtos da reforma agrária, bem como no atendimento técnico produtivo dos assentados. A COANOL foi uma das principais cooperativas dos assentados do estado. Devido sua importância e consolidação junto aos assentados, ainda se mantém atuante.

²⁹ Através de um diagnóstico da região a entidade, juntamente com o CICDA, o CETAP passou a desenvolver atividades nos assentamentos da região de Bagé, objetivando promover estratégias de desenvolvimento.

³⁰ O Programa de Consolidação e Emancipação (autossuficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC) é o resultado de um acordo firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mediante o Contrato de Empréstimo 1248 OC/BR, assinado no dia 07/12/2000. O objetivo do programa era o de desenvolver e implantar um sistema para consolidação dos assentamentos resultantes da reforma agrária no Brasil, visando alcançar sua independência com relação ao INCRA e o fortalecimento das famílias assentadas enquanto agricultores/as familiares, proporcionando a sustentabilidade econômica, social e ambiental, bem como sua estabilidade social e conquista da cidadania. (INCRA, 2000).

3.1.2 O Projeto LUMIAR no RS

A partir de 1997, os serviços de Extensão Rural para os assentamentos de reforma agrária no RS foram ampliados com o advento do Projeto LUMIAR, que permitiu ao INCRA firmar convênios com a EMATER e a COPTEC.

Ao analisar o projeto LUMIAR no RS, Ribeiro (2000) afirma que houve um reconhecimento por parte dos assentados acerca da contribuição da assistência técnica oferecida pelo LUMIAR/RS, para a construção da sustentabilidade e autonomia dos assentamentos. Os assentados reconheceram que no LUMIAR houve uma maior aproximação do técnico com o agricultor. Em muitos casos, os técnicos passaram a morar no assentamento, o que permitia o atendimento permanente das famílias. Outrossim, a autora afirma que a Extensão Rural no Projeto LUMIAR extrapolou a relação voltada exclusivamente para a produção de valor econômico, ao ponto dos assentados exigirem a ampliação do trabalho técnico em outros assuntos e temas que envolvem os assentamentos, especificamente nas áreas sociais e ambientais.

Algumas das questões apontadas por Ribeiro (2000) ao avaliar o projeto LUMIAR no RS se referem ao distanciamento entre a formação acadêmica dos técnicos e a realidade dos assentamentos. Os assentados relataram que, em muitos casos, não encontravam no técnico a solução para os problemas de seus lotes, fossem eles na esfera produtiva ou ambiental. Parte deste problema diz respeito à grande rotatividade de técnicos nas equipes, devido à instabilidade institucional e à baixa remuneração proporcionada pelo projeto LUMIAR.

Devido às falhas no planejamento das ações (causadas principalmente por desconsiderar as especificidades regionais e locais dos assentamentos) e à insuficiente disponibilidade de supervisores do INCRA, o cronograma de trabalho previsto para ser executado pelo projeto LUMIAR nos assentamentos foi parcialmente cumprido (RIBEIRO, 2000). O parecer da autora, favorável à continuidade do projeto, esteve condicionado à solução desses problemas.

No entanto, em que pese esta posição favorável ao LUMIAR, no ano de 2000, o governo federal extinguiu o projeto. Novamente os assentamentos passaram a depender do governo do estado do RS e das iniciativas das ONGs e entidades privadas.

Com o fim do LUMIAR, os assentamentos tutelados pelo governo do estado do RS passaram a ser acompanhados pelos técnicos do gabinete da Reforma Agrária (GRA) e pelas ações do convênio daquele governo com a EMATER.

Durante a gestão do governador Olívio Dutra, entre os anos de 1998 e 2003, o estado vivenciou uma nova política de reforma agrária.³¹ Neste período, foi ampliado o quadro técnico da EMATER/RS que, mediante uma orientação ao desenvolvimento sustentável, promoveu Extensão Rural com base nos preceitos da agroecologia. No entanto, com o fim desse governo, em 2003, o financiamento da assistência técnica para os assentamentos do estado definhou, ficando restrita a um atendimento pontual e fragmentado de acordo com as principais demandas regionais. Em muitos assentamentos, a assistência técnica só foi restabelecida a partir de 2009, quando o governo federal passou a financiar o serviço também para os assentamentos tutelados pelo governo do estado.

3.2 A política de assessoria técnica, social e ambiental no RS

Em consonância com a Norma de Execução n. 39, baseada nas orientações do II Plano Nacional de Reforma Agrária, em 2004, a Superintendência do INCRA no RS passou a executar as ações de ATES em todos os assentamentos federais³² através de convênio com a EMATER e com a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTec). Nesse período, as prestadoras tinham uma única meta: prestar os serviços de ATES de acordo com o estabelecido no manual operacional publicado pela nota técnica n. 39 (INCRA, 2004). O pagamento dos serviços era feito através da apresentação de relatórios semestrais. Não havia estrutura de metas para cumprir, muito menos um cronograma de ações prestabelecido. As equipes técnicas da EMATER e da COPTec trabalhavam de acordo com suas leituras particulares das demandas locais e regionais. Avalia-se que o atendimento seletivo a um conjunto de famílias assentadas foi um dos grandes problemas desta liberdade operacional. Por não haver obrigatoriedade de atendimento a todas as famílias e muito menos uma estrutura de metas a cumprir, as equipes técnicas tendiam o atendimento às famílias mais demandantes ou mais próximas das prestadoras.

A operacionalização da ATES no RS, através de convênios, acarretou uma série de problemas e críticas, entre as quais se destaca a recorrente morosidade e o atraso do pagamento dos serviços prestados, o que prejudicou o trabalho das equipes técnicas. Relatam-se situações em que as prestadoras da ATES ficaram mais de seis meses sem receber. Uma

³¹ Entre os anos de 1998 e 2002 foram assentadas 2.252 famílias em 62 assentamentos, representando um aumento de 47,32% nos projetos de assentamento tutelados pelo estado (GRA, 2002).

³² De 2003 a 2008 os assentamentos tutelados pelo governo do estado não foram atendidos pelos técnicos da ATES. A partir de 2009, o governo federal fez um acordo com o governo do estado. Sobre sua responsabilidade ficou o financiamento da ATES para aproximadamente 4.800 famílias nos assentamentos estaduais.

das consequências deste problema foi a grande rotatividade dos técnicos nas equipes. Outros problemas que também merecem ser mencionados foram: a dissonância entre o trabalho das prestadoras com a realidade dos assentamentos; a falta de uma orientação estadual para a execução dos serviços da ATES e a grande dificuldade em envolver os beneficiários na cogestão da ATES, devido a não realização dos conselhos regionais e estadual.

Para além desses aspectos, a modalidade convênio foi muito criticada pelos órgãos de controle das contas do Estado. A falta de transparência sobre o gasto dos recursos públicos, a ausência de um sistema de controle das ações desenvolvidas pelas equipes técnicas e a pressão social sobre as ações desenvolvidas pelo INCRA foram os argumentos que sustentaram a necessidade de alteração da modalidade usada para operacionalizar a ATES.

Dessa forma, na busca da superação destas e de outras limitações, o INCRA-RS alterou, em 2008, a forma jurídica da contratação dos serviços de ATES para a modalidade contrato. De acordo com o projeto básico da ATES, elaborado em 2008, esta alteração buscou: a) atender às reivindicações dos assentados ao estabelecer metas para a execução da ATES condizentes com as demandas apontadas pelas regiões; b) atender às demandas das prestadoras como, por exemplo, o fim do atraso no pagamento do serviço ocorrido durante a execução da ATES pela modalidade convênio, fato que prejudicava a continuidade das ações nos assentamentos; c) atender às demandas legais do INCRA, no que diz respeito à qualificação e mensuração dos produtos da ATES, bem como o atendimento à legislação que rege a execução do recurso público.

Assim, a partir de 2008, a ATES, no RS, passou a ser executada pela modalidade contrato, regimentada pela Lei n. 8.666/93. A contratação das prestadoras foi realizada mediante concorrência pública, levando em consideração a modalidade técnica e preço, seguindo a composição dos custos de ATES discriminados na Norma de Execução do INCRA de n. 77/2008 e na Nota Técnica de n. 03/DD/2008.

No entendimento do INCRA-RS, o instrumento contrato possibilitou a ampliação da eficácia e eficiência do programa, através da seguinte justificativa:

Levando-se em consideração que 'a obtenção dos resultados esperados está subordinada ao efetivo comprometimento dos assessores técnicos', a licitação do tipo Técnica e Preço é justificável, pois permite que o preço não seja o componente determinante do resultado da licitação. (INCRA, 2008, p.34).

Identificou-se que ao optar pelo contrato como forma jurídica de relação com as prestadoras, o INCRA objetivou a formulação de um instrumento que disciplinasse a

execução do serviço de ATES, baseado nas diretrizes da PNATER e deixando claro o papel de cada instituição, bem como permitindo uma avaliação da execução e dos produtos gerados.

A partir desse processo, foram habilitadas três prestadoras de ATES: COPTEC, para oito NOs, a EMATER-RS, para nove Nos, e o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP) para um NO, totalizando a contratação de 117 técnicos para atender a 9.894 famílias, distribuídas em 285 assentamentos presentes em 83 municípios do estado, conforme apresentado na tabela 2.

Tabela 2 – Divisão dos NOs de ATES no estado do RS, características de cada Núcleo Operacional quanto a abrangência de famílias, municípios, Projetos de Assentamento (PAs) e prestadoras executoras dos trabalhos

Nº	Núcleo Operacional	Nº de municípios	Nº de PA's	Nº de famílias	Prestadora
1	Júlio de Castilhos	8	17	611	EMATER
2	Tupanciretã	1	17	642	COPTEC
3	Jóia	1	8	651	EMATER
4	Sarandi	8	12	369	EMATER
5	Palmeira das Missões	8	13	352	EMATER
6	Vacaria	10	12	350	CETAP
7	Nova Santa Rita	6	9	391	COPTEC
8	Eldorado do Sul	8	15	525	COPTEC
9	Santana do Livramento	1	25	789	COPTEC
10	Fronteira Oeste	6	8	406	EMATER
11	Candiota	2	29	765	COPTEC
12	Hulha Negra	2	24	827	EMATER
13	Canguçu	2	22	660	EMATER
14	Pinheiro Machado	2	11	373	COPTEC
15	Piratini	3	16	493	EMATER
16	Herval	4	16	578	EMATER
17	São Luiz Gonzaga	5	15	402	COPTEC
18	São Miguel das Missões	6	16	710	COPTEC
TOTAL		83	285	9.894	

Fonte: adaptado e atualizado pelo autor a partir do Projeto Básico da ATES (INCRA SR 11/RS, 2008).

Para realizar a divisão dos NOs, o INCRA-RS considerou quatro fatores:

- a) a quantidade de famílias por município;
- b) a distância entre os municípios, não ultrapassando 200 km entre os assentamentos de cada NO;
- c) as especificidades de cada região, como as características de clima e relevo;
- d) o desenvolvimento das ações de crédito.

Dos 18 NOs, apenas três são compostos por um único município, por possuírem um grande número de famílias assentadas. Os demais NOs são compostos por mais de um município, sendo o maior deles o de Vacaria, com dez.³³

3.2.1 As ações contratadas para a ATES no RS

Para a execução da ATES, a partir de 2009, as ações foram divididas em cinco modalidades, objetivando contemplar a esfera ambiental, social, produtiva e a elaboração dos Planos de Recuperação e Desenvolvimento dos Assentamentos.

Em relação aos Planos de Desenvolvimento e Recuperação dos Assentamentos (PDAS e PRAs), a demanda era de 23 e 262, respectivamente. O elemento principal de diferenciação entre esses planos era o período de criação dos assentamentos. Nos assentamentos criados até 2003, as equipes técnicas tiveram que elaborar o PRA, com o objetivo de:

Apontar estratégias iniciais para a construção da viabilidade econômica e da soberania alimentar e nutricional das famílias assentadas em projetos de assentamento criados antes de 2003 ou que se encontram em estágios de estruturação ou em consolidação, revisando Planos de Desenvolvimento existentes e apontando novas estratégias de desenvolvimento, assegurando complementarmente a recuperação do passivo ambiental, social e econômico inerente às áreas de reforma e desenvolvimento agrário. (INCRA, 2008, p. 117).

Para a elaboração dos PDAs e PRAs, o INCRA estabeleceu que as equipes técnicas deveriam adotar procedimentos participativos, envolvendo os assentados em todas as etapas do processo, assim distribuídas:

- a) mobilização dos assentados e diagnóstico participativo;
- b) levantamento de campo e planejamento participativo;
- c) elaboração do relatório final e mapas.

As regras contratuais para a elaboração dos PRAs e PDAs condicionaram o pagamento dos serviços à aprovação, pelo INCRA, dos documentos/produtos de cada etapa.³⁴

Para ações de assistência técnica na esfera produtiva, o projeto básico determinou, como princípios gerais, a adoção, pelas equipes técnicas, dos preceitos do desenvolvimento rural sustentável, da economia popular e solidária, da agroecologia na orientação dos

³³ Contudo, Vacaria é o NO com o menor número de famílias.

³⁴ Os prazos determinados para a entrega dos produtos foram: primeira etapa, 30 de setembro de 2009; segunda etapa, 30 de outubro de 2009 e terceira etapa, 30 de dezembro de 2009. Estas determinações foram acordadas com as prestadoras da ATES numa oficina realizada em junho de 2009 no INCRA em Porto Alegre, bem como foi nivelado o roteiro de elaboração dos planos. No entanto, aproximadamente no final do prazo de entrega do produto da segunda etapa, o INCRA estendeu as datas, ficando a entrega desta etapa para 30 de abril de 2010 e a terceira etapa para 30 de junho de 2010. Esta decisão se baseou nas inúmeras reclamações das equipes técnicas sobre a dificuldade de elaborar os PDAs e PRAs nos moldes solicitados e num prazo muito exíguo.

processos produtivos, da adequação das técnicas produtivas às características regionais e da promoção de trocas de experiências entre agricultores.

Objetivando ampliar os trabalhos das equipes de ATES na área social, o INCRA estabeleceu um leque de ações específicas relacionadas e esta temática, entre as quais são citadas as ações sobre a documentação da família, a redução da pobreza, o estímulo à compreensão dos direitos especiais da criança do idoso e dos jovens, o estímulo às boas práticas alimentares, o saneamento básico, lazer, educação, bem como educação e organização social.

Em relação às ações de assistência técnica na esfera ambiental, o INCRA estabeleceu a priorização de espaços de capacitação, objetivando a conscientização dos assentados acerca dos problemas ambientais apontados nas Licenças de Operação e Instalação dos assentamentos (LIOS). Neste âmbito destacou também a exigência para que as equipes técnicas mantivessem, de forma permanente, um engenheiro agrônomo responsável pela área ambiental no NO, viabilizassem o licenciamento ambiental de atividades produtivas voltadas aos lotes, discutissem o manejo dos recursos naturais e encaminhassem para avaliação os projetos a serem licenciados, a fim de obter a anuência do INCRA, além de promover o controle, monitoramento e uso dos recursos naturais nos assentamentos.

Em relação às ações de Integração de Políticas Públicas e Programas do INCRA, foi estabelecido, para ATES, as funções de auxiliar no controle da documentação e identificação das famílias assentadas, acompanhar as atividades de campo do INCRA, bem como das demais entidades conveniadas, executar e orientar a aplicação dos créditos de acordo com os planos de desenvolvimento e recuperação dos assentamentos, bem como potencializar o Programa Terra Sol,³⁵ sensibilizando os assentados para a importância do processamento dos alimentos em busca da agregação de valor e renda para as famílias.

Para a implementação das ações, o INCRA dividiu os serviços da ATES em quatro categorias que compuseram as metas para o ano de 2009 e 2010, distribuídas da seguinte forma:

- a) serviços de elaboração dos PDAs e PRAs;

³⁵ O Terra Sol é uma ação de fomento à agregação de valor à produção nos assentamentos. Apoia a agroindustrialização e a comercialização por meio da elaboração de planos de negócios, pesquisa de mercado, consultorias, capacitação em viabilidade econômica e gestão e implantação/recuperação/ampliação de agroindústrias. Atividades não agrícolas – como turismo rural, artesanato e agroecologia –, também são apoiadas. (INCRA, 2010).

- b) visitas técnicas (a exigência foi que durante o ano de 2009 as equipes técnicas realizassem no mínimo duas visitas anuais para cada família assentada);³⁶
- c) ações coletivas (estas foram divididas em 21 metas no contrato de 2009 e 15 metas no contrato de 2010, ver Anexos A e B) de modo a contemplar as ações na esfera ambiental, produtiva e social;
- d) atividades não previsíveis e complementares (destinadas para as ações de organização e planejamento interno das equipes técnicas, bem como para a articulação territorial).³⁷

O tempo de trabalho das equipes técnicas foi dividido percentualmente, de acordo com a tabela 3.

Tabela 3 – Distribuição percentual do tempo de trabalho das equipes técnicas para cada atividade executada

Ação	Porcentagem
Atendimento da unidade familiar através de visitas técnicas	40%
Ações de caráter coletivo	40%
Comprovação de ações não-previsíveis	20%
Total	100%

Fonte: projeto básico da ATES-RS/2008.

Para o contrato da ATES de 2010, a única mudança ocorrida na estrutura da ATES foi a reestruturação do quadro de metas coletivas. As demais categorias ficaram inalteradas. O INCRA elaborou uma nova estrutura de metas, objetivando superar alguns problemas ocorridos em 2009 (como inadequação das ações a realidade regional dos NOs, quantidade de ações superior à capacidade operacional das equipes técnicas). Também houve mudança na natureza das metas, antes vistas como ações pontuais, sem contexto ou objetivo de construção processual do desenvolvimento dos assentamentos (metas da ATES 2010 demonstradas no Anexo B). A proposta inicial era de utilizar o resultado dos PDAs e PRAs para a elaboração das metas da ATES para 2010, mas com a mudança de datas para a entrega dos produtos, isto não foi possível. No entanto, hoje as prestadoras da ATES reivindicam que as metas para o

³⁶ Estas visitas deveriam ter como orientação as ações da ATES, bem como as demandas apresentadas pelas famílias. Originalmente foram previstas três visitas individuais dos técnicos às famílias, no entanto, tendo em vista o cronograma estabelecido para as atividades coletivas, bem como a limitação do número de técnicos, em maio de 2009, foi reduzido para duas visitas.

³⁷ Como forma de mensuração, o INCRA estabeleceu que nos NOs com até 500 famílias deveriam ser realizadas 10 atividades. Acima de 500 famílias, 20 atividades. No contrato de 2010, a mensuração foi de duas ações complementares para cada técnico.

contrato da ATES de 2011 sejam elaboradas a partir dos programas dos PDAs e PRAs, objetivando o desenvolvimento de um trabalho mais relacionado às realidades regionais e necessidades das famílias de cada NO.³⁸

3.2.2 Coordenação, execução e acompanhamento das ações da ATES

A coordenação da ATES foi desempenhada pela Divisão de Desenvolvimento do INCRA-RS, que designou um técnico para coordenar esta tarefa, auxiliado por outros em dedicação parcial. Denominados de gestores da ATES, esses profissionais tiveram a responsabilidade de acompanhar a execução da ATES nos NOs, de acordo com as ações estabelecidas no contrato, de avaliar, monitorar e fiscalizar os serviços desenvolvidos pelas equipes técnicas, bem como avaliar os produtos contratados, a exemplo dos PDAs e PRAs.³⁹

A execução da ATES no RS esteve sob a responsabilidade das equipes técnicas dos Nos.⁴⁰ De acordo com o manual operacional da ATES (INCRA, 2008), para garantir a execução das atribuições, os técnicos das prestadoras contratadas necessitam realizar intervenção diferenciadas e inovadoras, baseada em novas metodologias de trabalho, desenvolvendo uma nova dinâmica de organização e planejamento, de acordo com as metas e produtos contratados, bem como uma visão holística, tendo em vista a ênfase exigida para as áreas sociais e ambientais.

³⁸ No conselho estadual da ATES, realizado em junho de 2010, a coordenação estadual do programa e a equipe dos articuladores se comprometeram em realizar um roteiro sistemático em todos os NO da ATES, com o objetivo de organizar um processo participativo para a construção das metas para o contrato de 2011.

³⁹ Além disso, cabe à coordenação alocar recursos da ATES; orientar e estimular a entidade representativa dos assentados para acompanhar e avaliar as atividades de ATES; constituir e coordenar o Fórum Estadual de ATES; articular-se com os Colegiados Territoriais, Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável; promover articulação com entidades e instituições que trabalhem na temática da Reforma Agrária visando ao desenvolvimento do Programa; e construir e implementar, juntamente ao Fórum Estadual de ATES, um Plano Regional de Capacitação, voltado para os trabalhadores rurais assentados, das atividades de ATES. (INCRA, 2008).

⁴⁰ De acordo com o Manual Operacional da ATES (INCRA, 2008), as funções da equipe técnica são: executar as atividades de ATES, baseadas nos princípios e objetivos do Programa; elaborar, assessorar e acompanhar a implementação dos PDA, PRA; desenvolver estudos em articulação com o INCRA, para selecionar e identificar as áreas produtivas, de reserva legal e de preservação permanente; orientar a aplicação do Crédito Instalação com o envolvimento das famílias assentadas; divulgar as atividades de ATES, junto aos assentados beneficiários; orientar e capacitar os agricultores para a elaboração e implementação dos projetos produtivos nas áreas de Reforma Agrária; elaborar projetos técnicos que viabilizem o acesso dos agricultores às diferentes modalidades de crédito produtivo; elaborar os projetos técnicos dos assentamentos que permitam o acesso ao Programa Terra Sol, bem como orientar e acompanhar sua execução; trabalhar os aspectos de beneficiamento e comercialização da produção dos assentamentos; estimular e orientar a organização social do assentamento apoiando o fortalecimento e qualificação das associações e outras formas organizativas dos assentados; estimular e promover ações afirmativas visando à equidade de gênero, geração, raça e etnia nos projetos de assentamento; orientar as famílias assentadas de forma a ampliar o seu conhecimento e as oportunidades de acessos aos direitos básicos de cidadania e as políticas públicas existentes.

Com relação ao trabalho da equipe de articuladores, o Manual Operacional de ATES (INCRA, 2008) determina as seguintes atribuições: assessorar o planejamento dos NO's; proporcionar suporte técnico e metodológico aos NO's; contribuir com a integração das ações desenvolvidas na sua área de abrangência; socializar as experiências exitosas; contribuir na divulgação das atividades de ATES junto aos assentados; identificar e articular as demandas de capacitação dos Núcleos Operacionais e contribuir no monitoramento e avaliação do Programa. (INCRA, 2008). Com o objetivo de cumprir essas prerrogativas e qualificar o programa da ATES, em janeiro 2009, o INCRA-RS firmou, com o Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural (DEAER) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), um termo de cooperação técnica denominado de “Programa de Acompanhamento, Planejamento e Articulação das Ações de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATES”. O programa permitiu a constituição de uma equipe de quatro profissionais, que foram espacialmente distribuídos em quatro regiões: região 01 com os NOs de Vacaria, Nova Santa Rita, Eldorado do Sul, Canguçu e Piratini; região 02 com os NOs de Candiota, Hulha Negra, Pinheiro Machado e Herval; região 03 com os NOs de São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, Fronteira Oeste e Santa do Livramento; e região 04 com os NOs de Júlio de Castilhos, Tupanciretã, Jóia, Palmeira das Missões e Sarandi.

Com o objetivo de promover a participação social dos assentados na ATES no RS, foram criadas duas instâncias de participação, ambas de caráter consultivo: os Conselhos Regionais (um em cada NO) e o Conselho Estadual de ATES.

Os Conselhos Regionais da ATES têm como função discutir as ações realizadas pela ATES, a fim de avaliar e planejar as ações futuras. Compõem-se, em todos os Nos, por um representante do INCRA, um representante da prestadora do NO e um representante de cada assentamento.⁴¹

Já o Conselho Estadual é formado por representantes do governo federal, do governo estadual, universidades, entidades e órgãos de pesquisa em desenvolvimento rural sustentável e de representações sociais, tendo por objetivo aperfeiçoar as diretrizes e as ações do Programa. É responsabilidade do INCRA tanto a convocação dos Conselhos Regionais, quanto a do Conselho Estadual. No caso do Conselho Estadual, não foi prevista uma periodicidade definida para as reuniões, cabendo ao INCRA convocar os conselheiros sempre que necessário.

⁴¹ No contrato da ATES de 2009, foi prevista a realização de um conselho regional da ATES por NO a cada dois meses. No entanto, devido a inúmeros problemas operacionais que ocasionaram o não cumprimento desta meta (problemas estes que serão apresentados no capítulo seguinte), para 2010, foi prevista a realização de um conselho regional a cada quatro meses.

Como instrumento para controle da execução das ações, o INCRA-RS construiu o Sistema de Acompanhamento das Ações (SAMA). Cada técnico assumiu a responsabilidade de lançar no SAMA as atividades desenvolvidas mensalmente. Através de consultas ao sistema, é possível acompanhar a execução das metas previstas no contrato. Através dos relatórios gerados pelo SAMA, o INCRA realizou os pagamentos das prestadoras, em função do cumprimento das metas contratuais.

4 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DA ATES

Este capítulo aborda o comportamento das medidas descentralizadoras incorporadas à dinâmica organizativa da ATES e divide-se em três seções: a primeira busca caracterizar as diferentes configurações dos processos descentralizados; a segunda problematiza o processo de descentralização para a execução dos serviços da ATES no RS e a terceira discute os Conselhos Estadual e regionais da ATES. Parte-se do pressuposto que está ocorrendo uma descentralização incompleta, tendo em vista que ainda não foram criadas condições que permitam a distribuição do poder decisório para a definição de rumos do programa.

4.1 As diferentes configurações dos processos descentralizados

O discurso da descentralização tem se expandido mais rapidamente do que os processos de deslocamento do poder, transformando o conceito num autêntico “camaleão político”, adquirindo uma funcionalidade particular em cada caso, de acordo com as características de seus usuários, dos momentos e dos lugares de sua enunciação. (TOBAR, 2001).

Entre as mais diversas funções, a descentralização de uma política pública teria a tarefa de contribuir para a redução de efeitos negativos da burocracia, respeitando prioridades e necessidades locais; facilitar uma maior representatividade na formulação de decisões bem como assegurar uma maior equidade na alocação dos recursos, aumentando a legitimidade e estabilidade institucional. (TOBAR, 2001).

Diferentes autores⁴² utilizam o conceito de maneira particular, mesmo que se encontrem elementos comuns às definições desenvolvidas entre eles. Entre estes elementos destacam-se:

- a) sua aplicação sugere fortalecimento da esfera local;
- b) o problema da descentralização é de caráter político, a implementação eficaz e eficiente é de caráter administrativo;

⁴² Entre eles citam-se: De Castro (1991), Marshall (1988), Daniel (1988) e Tobar (2001). É importante afirmar que a maioria dos trabalhos escritos sobre descentralização de políticas públicas dizem respeito à área da saúde.

- c) o processo em si não é possível de ser conduzido de forma isolada e só é viável dentro do marco geral de reformas.

Com base nesse entendimento, assume-se análise que a descentralização tem *status* de meio para atingir determinados fins, que lhe são anteriores e superiores.

Um movimento descentralizador deve promover uma mudança na correlação de forças instaurada em um governo ou dinâmica organizativa do poder estatal. Na matriz da origem dos processos descentralizados, torna-se importante observar as medidas adotadas de modo a distinguir e desvendar o real objetivo a ser atingido. Ou seja, dependendo dos interesses e dos objetivos que se queira atingir, os processos descentralizados podem imprimir uma lógica unicamente oportunista de seus promotores, podendo ser julgada apenas como uma prática para desconcentrar uma gestão administrativa ou conduzir para uma prática democrática, envolvente e participativa para além da esfera de um governo ou ação de Estado.

Os processos descentralizados podem ser usados para promover um campo de contribuições para a resolução do déficit de legitimidade de um governo, empresa ou entidade de representação. Através desta ação, pode-se construir um campo político favorável à relação social com pessoas, atores ou organizações de representação. Pode-se dizer que tal atitude tornou-se muito comum nas administrações governamentais.

Os que visualizam a descentralização como sinônimo de desconcentração se apegam à ideia de que este processo permite, senão uma redução, ao menos um maior controle dos custos dos serviços públicos. Esta compreensão da descentralização, focalizada na redução do gasto público e no aumento da eficiência na gestão dos serviços, sugere:

- a) a privatização dos serviços públicos;
- b) a terceirização ou delegação de responsabilidades públicas a setores do mercado;
- c) a cobrança de taxas para utilização dos serviços públicos.

Nesta perspectiva, descentralizar passa a ser sinônimo de terceirizar, privatizar, deslocar a execução dos serviços públicos aos setores privados, tendo como tese que estes são mais eficientes administrativamente e eficazes na operacionalidade. Trata-se, então, de reduzir a função do Estado como promotor do desenvolvimento e afastar as organizações sociais dos espaços de decisão.

Esses princípios podem aumentar a iniquidade dos sistemas sociais, bem como expor às expectativas da universalidade dos direitos sociais. Trata-se de uma saída neoliberal em defesa do Estado mínimo de direitos sociais e de infraestrutura.

Os processos descentralizados que se basearam nos princípios da democracia buscaram distribuir o poder de decisão e a sua implementação implica a redefinição das

relações de poder. (MARSHALL, 1988). Para Tobar (2001), a correlação positiva entre descentralização e democracia só se verifica a partir da participação popular e do controle social. Ou seja, quanto mais próximo do controle social estiver a gestão e a implementação de uma política pública, mais democrático será o processo de descentralização. No entanto, compreende-se que a construção deste processo não corresponde a uma medida unilateral do tipo que se resolva por decreto, mas, sim, resulta do lento envolvimento, conscientização e convencimento dos atores envolvidos.

Embora o principal determinante para a implementação dos processos descentralizados seja econômico, os condicionantes da sua eficácia devem ser analisados por meio do caráter político das estratégias adotadas na gestão das políticas públicas, o que leva a um campo de conflito, que será tanto mais intenso quanto maior for a busca pela democratização do poder decisório. (TOBAR, 2001).

No caso da ATES, em se tratando de gestão e operacionalização de uma política pública, os processos descentralizados que buscaram as vias democráticas de participação exigiram uma predisposição dos mediadores sociais em resolver conflitos de interesses, confrontos de ideias, desvirtuamento de objetivos, o que, na maioria das vezes, foi superado pela “força dos contratos” ou pela superioridade de posição em que se encontraram aqueles mediadores sociais. Estes passaram a representar uma relação de patrão-empregado, o que significou voltar ao limite zero na construção dos processos democráticos. Inegavelmente foram atitudes mais comuns à implementação de políticas públicas que têm seus resultados medidos por produtos, e não por processos.

Salvo os devidos exageros, entende-se que um processo descentralizador operado por completo, seja na gestão ou implementação de uma política pública, bem como no planejamento de uma ação local ou regional, vai muito mais além do que uma medida administrativa. Exige o envolvimento da sociedade, dos agentes locais, dos agentes administrativos ou mesmo dos diferentes atores envolvidos com a situação em questão.

4.2 Descentralização da execução da ATES

O programa da ATES foi formado no contexto de reforma neoliberal do Estado e das reivindicações e pressões dos movimentos sociais do campo. Se, por um lado, absorveu as concepções de um serviço mais democrático, dada a participação de movimentos sociais em sua condução, por outro, foi constituído a partir dos preceitos da redução do papel do Estado, em curso desde o início dos anos de 1990. Ou seja, o programa encontra-se dentro dos marcos

da privatização e diminuição dos aparatos estatais. Neste cenário, para Dias (2004, p. 515), tanto a elaboração do extinto Projeto LUMIAR quanto o de ATES “[...] representam mecanismos administrativos de descentralização da gestão dos recursos públicos destinados a políticas sociais”. Portanto, são serviços públicos concedidos pelo Estado por meio de convênios e contratos para que outras organizações e instituições sociais os executem.

Na perspectiva das pressões sociais, o INCRA incorpora uma mudança na terminologia do serviço prestado: de *assistência técnica* para *assessoria técnica* (ATER para ATES). A mudança de termos foi uma tentativa de incorporar uma mudança conceitual aos serviços, ou seja, a assessoria simbolizaria um processo muito mais complexo e aberto do que assistência técnica. A ATER valorizou um modelo de Extensão Rural direcionado para as tecnologias externas ao agricultor, associado à ideia de pacote tecnológico. Em contrapartida, a ATES apontou para a necessidade da construção de relações horizontais e menos hierárquicas entre os sujeitos, para uma visão mais holística do processo de intervenção social, para a construção de processos duradouros e contínuos de interação; fatores estes considerados importantes para o estabelecimento de confiança mútua entre técnicos e agricultores-assentados.

O projeto básico da ATES/RS de 2008 determinou que um dos objetivos do programa foi “assegurar uma ação de assessoria técnica descentralizada e continuada de apoio às famílias dos assentados nos Projetos de Assentamento federais e naqueles reconhecidos pelo INCRA”. (INCRA SR 11, 2008, p. 4).

No caso da execução dos serviços, a descentralização ocorreu em dois momentos distintos. O primeiro dentro do próprio INCRA, onde a coordenação nacional descentralizou a administração e a gestão da ATES, transferindo-a para as superintendências. Esta medida possibilitou que cada superintendência formulasse o projeto básico da ATES, o formato do convênio ou do contrato, os prazos e metas, bem como a dinâmica de distribuição geográfica das famílias em regiões ou, no caso do RS, em NOs, respeitando os princípios e diretrizes presentes nas normas de execução e no manual da ATES nacional. O segundo ocorreu no estado do RS, onde a superintendência descentralizou a execução através de contrato com as prestadoras de assistência técnica, no caso o CETAP, a EMATER e a COPTec.

Com o processo de licitação do serviço de ATES no RS, ocorrido em 2008, tomando como base a Lei n. 8.666, o INCRA contratou três empresas de assistência técnica para atender às famílias assentadas, distribuídas em 18 NOs. Segundo o projeto básico da ATES, esta modalidade contratual buscou regulamentar os modelos de contratação e execução dos serviços técnicos da ATES, com base nas normas de execução de número 71, 72 e 77, a nota

técnica 03/DD/2008, bem como o manual operacional da ATES, formulados pelo Departamento de Desenvolvimento do INCRA. (INCRA, 2008).

Constatou-se que a contratação das empresas de ATES buscou aprimorar a continuidade no processo de descentralização administrativa entre superintendência e prestadoras da ATES, pois o contrato permitiu ao INCRA um maior controle sobre a execução da ATES, bem como possibilitou a determinação do que, como e quando as ações deveriam ser feitas. O processo de licitação das prestadoras, ocorrido em 2008, condicionou as ações dos técnicos a uma série de metas com um cronograma pré-definido. Na avaliação das equipes técnicas, esta medida engessou o trabalho, pois não permitiu flexibilidade para adequar o cronograma às necessidades locais e regionais.

O cronograma das metas do contrato de 2010 ficou mais flexível. Permitiu que as equipes técnicas determinassem a natureza das ações. Esta alteração contribuiu para a defesa da meta como “meio” e não como objetivo “fim” dos trabalhos técnicos, bem como para a aproximação dos trabalhos técnicos a realidade de cada NO. O quadro 1 demonstra as mudanças ocorridas entre as metas do contrato de 2009 e de 2010.

Meta 08 do contrato de 2009	Meta 08 do contrato de 2010
Realizar, nos meses de junho, julho e agosto, em cada assentamento do Núcleo Operacional, um curso sobre manejo profilático de pomares contribuindo para a melhoria da sanidade dos pomares domésticos.	Realizar bimestralmente atividades de capacitação nas linhas produtivas estabelecidas como prioritárias nos assentamentos do Núcleo Operacional. <u>Ação 01 da meta:</u> A cada dois meses deverá ser realizada uma atividade de capacitação em cada assentamento, utilizando metodologias tais como: oficinas, seminários, palestras, cursos e dias de campo, entre outras, que contemplem a participação dos grupos de interesse.

Quadro 1 – Comparação entre metas do contrato de 2009 e 2010 do contrato da ATES

No quadro 1, pode ser verificado que as principais alterações dizem respeito à rigidez do cronograma de execução, à especificidade e à natureza da meta, que passa a ter uma alteração rumo à construção de um processo e não apenas o cumprimento de uma ação, no caso da meta de 2009, o curso. Busca-se, com isto, superar a meta como um fim e inseri-la na dinâmica organizativa local, respeitando o tempo, a realidade, bem como a estrutura organizativa do NO.

No entanto, a descentralização da execução da ATES através do contrato, com as equipes técnicas por NO com metas únicas para todo o estado, proporcionou uma

diferenciação regional na carga de trabalho das equipes técnicas, principalmente por dois aspectos:

- a) o contrato da ATES determinou o número de técnicos de cada equipe para cada NO levando em consideração o número de famílias; no entanto, a mensuração das metas, principalmente no contrato de 2010, foi por assentamento. Ou seja, a carga de trabalho da equipe técnica de um NO onde tinha um número reduzido de famílias e existia uma grande quantidade de assentamentos foi maior do que a de um NO com esta relação inversa;
- b) os critérios utilizados para dividir as famílias assentadas em NOs⁴³ não conseguiram contemplar todas as diferenças geográficas e espaciais, tendo como consequência diferenças significativas na formação dos NOs.

Para fins de análise e comprovação dos aspectos apontados, apresenta-se a comparação entre dois Nos, onde foram observadas as maiores diferenças na carga de trabalho entre as equipes técnicas da ATES no estado. Foram utilizados os dados da tabela 2, bem como informações declaradas nos PDAs e PRAs pelas equipes técnicas destes NOs. Tendo em vista a preservação do trabalho da ATES, não se declara o nome do NO, mas sim um número correspondente.

Na tabela 4, identifica-se que os técnicos do NO 2 executaram mais que o dobro de ações coletivas e seis visitas individuais a mais por técnico, mensalmente, o que acarretou uma carga de trabalho desigual entre os NOs em questão. Isto se deve pelo fato de que o NO 2 possui apenas três técnicos a mais na equipe do que o NO 1 (11 e 8 respectivamente). Em compensação, o NO 2 tem 31 assentamentos, enquanto o NO 1 tem 8. Como a quantidade de técnicos é mensurada pelo número de famílias e a maioria das metas é mensurada por assentamento, o resultado neste caso é a disparidade da carga de trabalho entre os NOs. Embora em menor dimensão, esta disparidade ocorre em todos os NOs.

⁴³ Segundo o projeto básico da ATES (INCRA Superintendência, 2008), a divisão dos NOS levou em consideração a quantidade de famílias por município; a distância entre os municípios, não ultrapassando 200 km entre os projetos de assentamento; as especificidades de cada região, como as características de clima e relevo; e o desenvolvimento das ações de crédito.

Tabela 4 – Relação da quantidade de ações individuais e coletivas por técnico, por ano e por mês, entre o NO 01 e 02.

Ações da ATES	NO 01			NO 02		
	Total no ano	Ação técnico ano	Ação técnico mês	Total no ano	Ação técnico ano	Ação técnico mês
Individuais	1302	163	14	2360	215	18
Coletivas	237	30	2,5	799	73	6

A tabela 5 demonstra que a distância média da sede da equipe técnica aos assentamentos do NO 2 é de 22,2 km a mais do que as distâncias médias do NO 1. Esta diferença não foi levada em consideração na mensuração das metas entre os NOs. Ou seja, a equipe do NO tem que se deslocar uma distância maior para realizar as mesmas ações, tendo, como consequência, uma diferenciação nos custos para a realização dos trabalhos técnicos nos assentamentos.

Tabela 5 – Comparação entre o NO 1 e o NO 2: km médio percorrido pela equipe, área total abrangida pelos assentamentos e o valor em reais por família pago pela INCRA pelos serviços da ATES

NO	km médio entre a sede da equipe técnica e os assentamentos (km)	Área total dos assentamentos no NO (ha)	Valor por família pago pela ATES (R\$)
01	22,56	11.717,68	702,21
02	44,76	20.459,76	713,41

Dessa forma, destaca-se que, para evitar a disparidade de trabalho entre as equipes, a mensuração das metas deve levar em consideração as especificidades dos NOs, entre elas a composição da equipe técnica, a distância que cada equipe tem que percorrer para executar as ações e o número de assentamentos em cada NO.

4.3 A constituição dos conselhos e a descentralização do poder decisório

Embora previstos no manual operacional de 2004 (INCRA, 2004), foi a partir dos contratos em 2009 que o INCRA/RS passou a reunir os Conselhos Regionais e Estadual da ATES. Com o caráter consultivo, estes espaços tiveram por objetivo descentralizar a gestão, bem como democratizar o poder decisório do programa da ATES.

4.3.1 Conselhos Regionais da ATES

Segundo o projeto básico (INCRA SR 11, 2008), em 2009, os conselhos regionais deveriam ser convocados mensalmente pelo INCRA em todo os NOs. Estes seriam compostos por um representante do INCRA, um membro da prestadora da ATES e um representante dos beneficiários (por assentamento), escolhido em assembleia. Na renovação do contrato, em 2010, a periodicidade passou a ser quadrimestral. As reuniões dos Conselhos Regionais deveriam cumprir duas funções: discutir as ações de ATES, trazendo contribuições das famílias e nivelando informações; gerar um documento de produção coletiva (a “ATA” do CR), que ajudaria avaliar as atividades desenvolvidas pela prestadora.

Contudo, inúmeros problemas impediram o cumprimento do cronograma e dos objetivos traçados para os Conselhos Regionais. O INCRA não teve condições operacionais para realizar mensalmente as reuniões dos Conselhos Regionais nos 18 NOs, devido ao número reduzido de profissionais que atuam na ATES. Este fator, entre outros, determinou que, em 2010, os Conselhos Regionais passassem a se reunir a cada quatro meses. Contudo, em 2010, as primeiras reuniões dos conselhos só foram agendadas para meados do segundo semestre, sinalizando a continuidade de um problema operacional.

Uma questão importante na concretização dos conselhos foi a logística, que permitiu a presença dos assentados nesses espaços. Na maioria dos NOs, a distância da sede aos assentamentos foi demasiadamente grande (até 100 km), o que impediu que representantes de muitos assentamentos participassem das reuniões. Alguns alegaram que o custo da passagem era elevado, além das restrições de horários e dos dias que houve transporte público. Estes dois fatores foram os mais recorrentes na justificativa de ausência às reuniões. Cabe destacar que tanto o contrato da ATES de 2009 quando o de 2010 não previu orçamento para custear a participação aos Conselhos Regionais. Por isto, mesmo depois de quatro rodadas dos Conselhos Regionais, alguns representantes dos assentamentos ainda não tinham conseguido participar de nenhuma delas.

Outro fator limitante parece ser a falta de encaminhamentos aos problemas apresentados nas reuniões dos Conselhos Regionais. Nas primeiras reuniões realizadas em 2009, tudo era novidade e qualquer assunto tratado no Conselho chamava a atenção dos assentados. Inclusive a reduzida presença do INCRA nos assentamentos parecia estimular a participação dos agricultores nos Conselhos Regionais da ATES, espaço onde se tinha oportunidade de apresentar os problemas dos assentamentos. Contudo, os problemas

operacionais do INCRA, aliados à dificuldade de solução os problemas dos assentamentos, principalmente daqueles relacionados à infraestrutura, provocou o esvaziamento gradativo destes espaços, ao ponto de inviabilizar boa parte deles.

Não raramente a pauta dos Conselhos Regionais da ATES tratava majoritariamente de problemas não diretamente relacionados à ATES. Ao analisar os contratos da ATES no RS, Moraes et al. (2010, p. 13) afirmam que,

Uma constatação recorrente foi que a reunião dos conselhos de ATES, que tem como objetivo principal a avaliação do trabalho de ATES, por parte dos assentados, acabou revelando a insatisfação desses assentados em relação à falta de atendimento às suas necessidades imediatas. Sendo assim, as reuniões acabavam tendo como pauta principal, a reivindicação dos assentados ao INCRA quanto ao encaminhamento de suas necessidades e também, a colocação por parte dos técnicos, da impossibilidade de atendimento à algumas outras necessidades, em função da obrigatoriedade do cumprimento das metas, cujo prazo se expirava.

Como consequência dessa problemática, no contrato de 2010, foi baixa a contribuição dos Conselhos Regionais ao processo de elaboração das metas da ATES. Os Conselhos Regionais, realizados no final de 2009, tiveram como objetivo apenas a validação e a renovação do contrato, distanciando-se do almejado pelo manual operacional da ATES:

Ao final de cada ano, com base nas informações obtidas no monitoramento e no processo de avaliação será realizada uma Oficina com a participação de assentados, articuladores, técnicos das prestadoras e do INCRA e demais envolvidos no programa, visando o re-planejamento das ações a serem desenvolvidas adequadas conforme necessário para o alcance dos objetivos. (INCRA, 2008, p. 40).

A dificuldade em discutir, avaliar e propor mudanças para a ATES a partir dos Conselhos Regionais pode encontrar explicação na falta de clareza, para os representantes dos reais objetivos deste espaço. Da mesma forma, sendo meramente consultivos, os conselheiros podem apresentar escasso interesse em discutir os problemas e o futuro da ATES. Se não há clareza dos objetivos da discussão e diante da incerteza sobre o encaminhamento prático das decisões dos Conselhos, para que participar? Estas questões reforçaram a visão de que, em 2009, estes fóruns tiveram função exclusiva de validação das ações da ATES em detrimento à correção de rumos do programa.

4.3.2 Conselho estadual da ATES

De acordo com o manual operacional da ATES de 2008, cada superintendência do INCRA deveria realizar o Fórum Estadual da ATES a cada três meses (e, extraordinariamente, quando necessário), para atender ao seguinte objetivo:

promover um espaço de diálogo e articulação entre os diferentes níveis de governo, os beneficiários do programa, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, com o objetivo de discutir a implementação do Programa da ATES no estado, propor ações de melhoria e aperfeiçoamento das atividades do programa. O seu caráter é consultivo, sem vínculo institucional e remuneratório. (INCRA, 2008, p. 22).

De acordo com esse documento, ao Fórum Estadual coube:

- a) intensificar o diálogo e a interação entre o público beneficiário e o INCRA;
- b) contribuir para o levantamento das demandas das atividades de ATES em nível regional para o planejamento das ações e o acompanhamento eficiente e eficaz das fases de implantação, desenvolvimento e recuperação dos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária;
- c) contribuir para o aperfeiçoamento dos critérios de alocação dos recursos relativos à assessoria técnica, com vistas ao pleno atendimento das famílias assentadas, bem como o controle, acompanhamento e monitoramento da sua aplicação;
- d) propiciar a identificação de possíveis parcerias para a execução das atividades de ATES, bem como para a elaboração e implementação do PDA e PRA;
- e) contribuir na avaliação do desempenho das ações e da qualidade das atividades de ATES, juntamente com os (as) beneficiários (as) e a Equipe de Articulação;
- f) articular-se com as Câmaras Técnicas, com os Colegiados Territoriais, Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, tendo em vista a necessidade de integração do Programa;
- g) contribuir na discussão e implementação de estratégias de divulgação e internalização da ATES, junto aos(às) assentados(as) beneficiários(as), para o pleno entendimento, sintonia e participação desses atores na execução do Programa, entre outros.

A partir dessa base de orientação, em 2009 o INCRA-RS realizou quatro reuniões do Conselho Estadual da ATES, e uma no mês de junho de 2010.

Observou-se que o INCRA teve dificuldade em mobilizar todos os agentes envolvidos com a ATES para participação nas reuniões do Conselho Estadual. Com exceção do próprio INCRA, dos representantes das prestadoras da ATES, da EMBRAPA e da UFSM, os demais envolvidos⁴⁴ raramente se fizeram presentes, o que prejudicou a potencialização da discussão sobre os rumos da ATES.

⁴⁴ Entre eles, citam-se o Convênio Leite Sul, a UFRGS, o Centro de Apoio aos Pequenos Agricultores e o Departamento de Desenvolvimento Agrário do governo do estado.

Tendo em vista que a ATES não possui um fórum onde seja possível problematizar os aspectos negativos, avaliar os pontos positivos e formular o planejamento futuro do programa, a pauta do Conselho Estadual sempre foi demasiadamente longa, prejudicando uma discussão mais detalhada sobre cada assunto problematizado bem como a determinação de encaminhamentos condizentes com os problemas apontados. Ou seja, na maioria dessas reuniões, as discussões não repercutiram nas ações da ATES ou serviram apenas para validar decisões do INCRA.⁴⁵ Um exemplo disto foi a formulação do contrato da ATES de 2010, que foi debatido apenas em uma das reuniões do Conselho Estadual, resultando em reclamações (das coordenações das prestadoras) sobre a falta de tempo e espaço para discutir os rumos do programa.

As dificuldades operacionais e de comunicação das prestadoras da ATES com as equipes técnicas dos NOs prejudicaram a descentralização das informações e decisões tomadas no Conselho Estadual da ATES. Em muitos casos, foi o INCRA ou a equipe de articuladores que garantiram o acesso dessas equipes aos debates realizados no conselho estadual.

Outro fator a ser considerado foi a falta de regularidade das reuniões do conselho estadual, por dificuldades operacionais do INCRA. Segundo orientações do manual operacional da ATES (INCRA, 2010), de janeiro de 2009 a julho de 2010, deveriam ter ocorrido no mínimo seis reuniões, no entanto foram realizadas apenas quatro. De outro lado, não houve pressão das prestadoras para que as reuniões ocorressem com maior frequência. Provavelmente, também aqui parte do desinteresse explica-se pelo caráter consultivo do Conselho. Sem poder de decisão, o Conselho Estadual não estimulou os demais agentes de ATES a se mobilizarem para participar, reivindicar periodicidade ou até chamar pela realização de reuniões.

Além disso, observou-se que, embora seja exigido o envolvimento dos técnicos da ATES com os demais convênios estabelecidos pelo INCRA,⁴⁶ estes não foram debatidos nas reuniões do Conselho Estadual, o que dificultou a articulação de ações entre as diferentes instituições envolvidas com o desenvolvimento dos assentamentos.

Do exposto, observou-se a predominância da desconcentração dos serviços e não do poder decisório ou de um sistema de planejamento compartilhado com os demais atores

⁴⁵ Entre elas, citam-se a estrutura e a quantidade de metas, a manutenção das percentagens entre as ações, a manutenção de um único contrato de metas para todos os NOs etc.

⁴⁶ Atualmente, a Divisão de Desenvolvimento dos Assentamentos do INCRA possui convênio com a EMBRAPA, objetivando desenvolver tecnologias apropriadas aos assentamentos; com a COPTEC, para desenvolver o projeto Leite Sul; e com a UFSM, para assessorar o Programa Terra Sol de agroindustrialização dos assentamentos.

envolvidos no programa da ATES do RS. Implantou-se uma desconcentração administrativa visando à racionalização das operações burocráticas e ao aumento da eficiência e da qualidade dos serviços, e não a descentralização das decisões sobre os rumos da ATES, através da criação de canais institucionais democráticos de participação dos beneficiários.

Com base nesses apontamentos, é possível afirmar que (na ATES do RS) ocorreu uma divisão clara das tarefas entre a coordenação da ATES e as estruturas responsáveis pela execução. Na relação entre o INCRA e as equipes técnicas, prevaleceu o sentimento de patrão-empregado, na qual o INCRA-patrão contrata e a equipe contratada executa. No entanto, para um programa que reivindica o desenvolvimento sustentável, baseado nos princípios da agroecologia, há necessidade de avançar em busca de um sistema mais democrático, horizontal e pluralista, principalmente no que tange aos espaços de tomada de decisão. Até o momento, identificou-se que o processo de descentralização da ATES ficou restrito aos objetivos que buscam uma maior operacionalidade do programa, uma maior eficiência no gasto público, bem como uma maior fluidez administrativa do órgão gestor. Os problemas enfrentados pelos agentes de campo com as disparidades regionais na execução da ATES, a formatação e dimensionamento dos NOs, bem como as decisões sobre o que fazer, como fazer e quando fazer devem fazer parte de um processo amplo de discussão com os NOs, envolvendo as equipes técnicas, a coordenação das prestadoras, os assentados, articuladores da ATES, bem como o próprio INCRA. Já se avançou no processo de descentralização de tarefas. A descentralização do poder decisório se mantém como algo a ser conquistado na ATES.

Acredita-se que por trás do aparente altruísmo estatal que transfere maior poder ao cidadão, está oculto o que propriamente se objetiva com o benevolente discurso em prol de uma sociedade atuante e pretensamente influente. Segundo Teixeira (2002, p. 124) na concretização de determinadas ações públicas, ainda que a descentralização dos programas liberais coincida com bandeiras históricas dos movimentos sociais “é preciso ressaltar que esta participação tem o significado de transferir a execução dos projetos para a sociedade”. A partir deste entendimento, Oliveira (2004) conclui que o chamado à participação pode ser entendido como uma proposta à responsabilização, ao compromisso e não ao compartilhamento do poder decisório. Embora o manual operacional da ATES (INCRA, 2008, p. 48) defenda que a ATES “deva se orientar pela demanda vinda da realidade das famílias assentadas”, observa-se que ainda se está trabalhando com um processo de planejamento descendente, partindo do INCRA para as prestadoras, que, inevitavelmente, descentralizam a execução para as equipes técnicas dos NOs.

Compreende-se que a descentralização que está em curso na ATES tornou-se fruto das mudanças institucionais na estrutura do Estado, que deixou de ser executor para fomentar e coordenar atores privados e públicos, formando um universo pluralista de executores. A ATES promoveu uma descentralização incompleta, determinando aos agentes executores apenas a função de executar e aos beneficiários o contentamento com o que se está ofertando. Centraliza-se a coordenação, o gerenciamento a fiscalização e descentraliza-se a execução, o contato com os beneficiários, a adaptação da ATES às demandas dos assentados.

A descentralização incompleta causa um problema de direcionamento da ação extensionista nos NOs, pois o que se determina para ser executado está distante da realidade das famílias assentadas, devido à falta de um espaço, momento ou instrumento de controle social. A problemática transforma o extensionista em um excelente executor de projetos, muitas vezes deslocado e alheio ao seu local de trabalho ou, até mesmo, executor de ações descontínuas e pulverizadas, o que lhe confere ações sem resultados e ineficazes.

5 O PROCESSO DE OPERACIONALIZAÇÃO DA ATES: COORDENAÇÃO, EXECUÇÃO E PLANEJAMENTO

Este capítulo divide-se em três seções. A primeira analisa a estrutura de coordenação da ATES no RS, a forma de divisão e acompanhamento das ações nos NOs, o monitoramento e a fiscalização das metas da ATES, o modo de execução do pagamento dos serviços prestados às prestadoras, bem como a expressão de avaliação do INCRA sobre o processo de construção da ATES no estado. A segunda seção problematiza a execução da ATES a partir da análise do trabalho das equipes técnicas, juntamente à organização e avaliação das prestadoras da ATES e da análise das funções que foram definidas e executadas pela equipe de articuladores. A terceira seção analisa o processo de elaboração e construção dos PDAs e PRAs, bem como a expressividade destes produtos na construção do programa de ATES no RS.

5.1 A atuação da coordenação da ATES

A ATES exigiu, tanto das prestadoras quanto do próprio INCRA, um esforço muito além das ações técnicas tradicionais da Extensão Rural. Colocou-se sob a responsabilidade da ATES uma série de tarefas no que tange à organização social, ao aprimoramento de tecnologias com fins à adaptação aos assentamentos, à integração regional bem como à troca de saberes e conhecimentos entre os assentados.

Em se tratando das mudanças institucionais, avalia-se que a nova configuração institucional, instaurada na Extensão Rural a partir da formulação da PNATER em 2004, colocou a tarefa de aprimorar e ampliar as estruturas disponíveis para coordenação, acompanhamento e monitoramento dos processos de assistência técnica para os agricultores assentados. No entanto, a Coordenação Nacional da ATES (INCRA, 2010b) reconhece que ainda houve limites significativos para o cumprimento adequado dessas tarefas, o que comprometeu o alcance de melhores resultados pelo programa. Destaca, ainda, que o desafio que se apresenta diz respeito à equalização das exigências formais da lei de contratos, com serviço de qualidade e em quantidade adequada às demandas das famílias assentadas.

No caso da ATES no RS, avalia-se que o INCRA encontrou limitações estruturais à coordenação do programa, principalmente para o acompanhamento qualitativo dos serviços contratados. Se de um lado a avaliação foi de que a execução aportou um salto de qualidade

por dispor de mais recursos para a contratação de técnicos e de uma equipe de articuladores, bem como de uma estrutura de metas que determinou com maior clareza o que fazer nos assentamentos; de outro se pode avaliar que o INCRA encontrou dificuldades para coordenar e monitorar o programa. Esta problemática residiu, principalmente, no quadro reduzido de profissionais disponíveis para a coordenação da ATES. Durante o ano de 2009 e primeiro semestre de 2010, o INCRA contou com dois profissionais com dedicação parcial, e apenas um profissional com dedicação exclusiva para a função, o que inviabilizou o acompanhamento sistemático aos 18 NOs e a realização dos conselhos regionais da ATES de acordo com o cronograma previsto inicialmente.

Comparando o trabalho da coordenação da ATES no ano de 2009 com o de 2010, pode-se afirmar que as dificuldades aumentaram. Embora o trabalho da equipe fosse criticado no primeiro ano de contrato, por atuar de forma insuficiente junto aos NOs, em 2010, a situação tornou-se mais intrincada, pois se efetuou apenas um roteiro em todos os NOs e os conselhos regionais não ocorreram até o primeiro semestre.

Este cenário trouxe algumas consequências, entre elas o afastamento da relação do INCRA com as equipes técnicas e as famílias assentadas. Embora no contrato fora prevista a realização de uma reunião de avaliação da ATES pela equipe técnica em todos os assentamentos, com periodicidade de quatro meses, a análise do programa, enquanto NO, não foi realizada no primeiro semestre de 2010, o que se deve, em grande medida, pela não realização do conselho regional da ATES. Além disso, este afastamento dificultou o acompanhamento do planejamento de trabalho das equipes técnicas por parte do INCRA, bem como o monitoramento da execução das ações nos assentamentos.

Dessa avaliação podem-se apontar três situações para os rumos da ATES.

Se a coordenação da ATES continuar restrita a poucos profissionais e permanecer com as principais tarefas de decisão sobre o andamento do programa, corre-se o risco de aumentar ainda mais as funções a ela atribuídas, pois a tendência que se apresenta deve-se ao não compartilhamento das decisões com os demais atores envolvidos no programa. Em oposição, se o andamento do programa da ATES for totalmente descentralizado para os NOs, ficando a coordenação responsável pelas tarefas burocráticas (pagamento das prestadoras, verificação do SAMA, controle de documentação), pode-se inviabilizar muitas ações das equipes da ATES, pois estas dependem do envolvimento do INCRA no andamento cotidiano dos trabalhos nos assentamentos. O amadurecimento de um sistema compartilhado, em que todos os atores envolvidos na ATES possam assumir responsabilidades, descentralizando as decisões hoje focadas na coordenação da ATES, por meio da descentralização não apenas da

execução como também da coordenação do programa aos NOs, poderia levar a modelos de ATES mais participativos. Esta opção poderia comprometer os técnicos da ATES e as famílias assentadas a construírem permanentemente os rumos do programa, não se restringindo à tarefa de executores e receptores das ações pré-determinadas por uma coordenação centralizada, permitindo adequações às realidades locais, bem como às dinâmicas organizativas das equipes técnicas.

Pelo exposto, reafirma-se a necessidade de uma redefinição do processo de condução da ATES pelo INCRA, com vista à adequação de procedimentos que proporcionem proximidade do programa a realidade de cada assentamento.

5.2 O monitoramento e fiscalização da ATES para fins de pagamento: a utilização de parâmetros quantitativos

Seguindo as orientações e normativas estabelecidas pela Lei n. 8.666/93 (lei das licitações) e da Controladoria Jurídica da União (CJU), a ATES no RS organizou um sistema de fiscalização que atuou de diferentes formas, objetivando abranger a execução de todas as ações realizadas pelas equipes técnicas nos NOs. Foi dividido em duas partes: verificação dos lançamentos feita no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de ATES (SAMA) e conferência a campo das ações realizadas.

Em 2009 a coordenação estadual da ATES criou o SAMA, com o objetivo de sistematizar, através de um sistema digitalizado *on-line*, todas as ações realizadas a campo. Todos os documentos que antes eram enviados ao INCRA para fins de fiscalização agora são armazenados nos escritórios dos NOs e os dados lançados no sistema. Até o terceiro dia do mês sequencial, as equipes técnicas dos NOs devem lançar no SAMA todas as informações referentes a cada atividade realizada. Para tanto, cada técnico da ATES possui uma senha que lhe permite o acesso ao sistema.

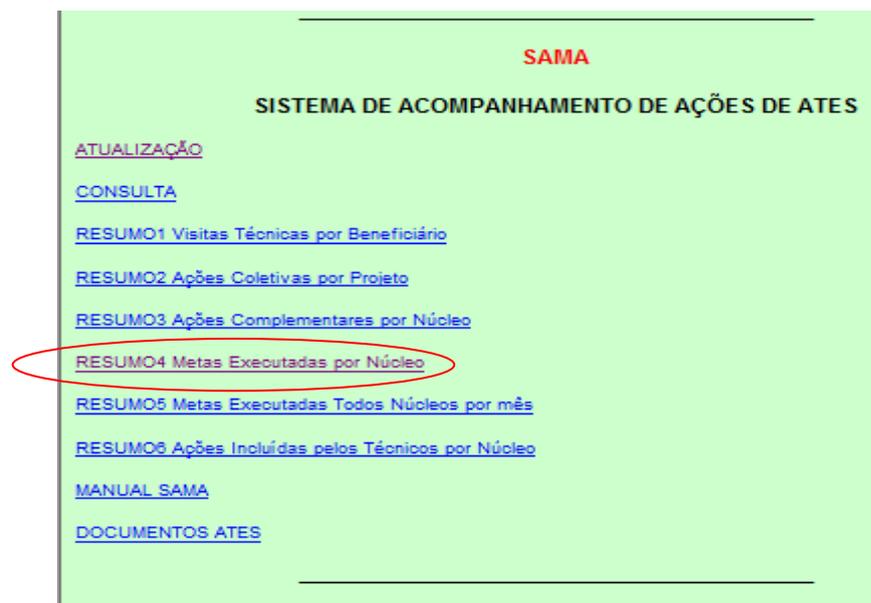
Na figura 2, apresenta-se a endereço virtual do SAMA, no qual cada técnico da ATES lança as ações realizadas. O preenchimento do sistema tem os seguintes passos: informação do tipo de ação realizada (visita técnica, ação coletiva ou não previsível/complementar); seleciona o projeto de assentamento⁴⁷ onde a ação foi realizada. No caso do lançamento de uma visita técnica, na sequência, o técnico seleciona o beneficiário e qual foi a orientação da visita (social, ambiental ou produtiva). Após isto, declara-se a data em que a ação foi

⁴⁷ Todos os assentamentos são cadastrados no sistema. Assim que o técnico selecionar a célula “projeto” vai aparecer os assentamentos pertencentes ao seu NO.

realizada. Se ação foi individual, o técnico deve marcar se foi aceita a visita e se a família que reside no lote insere-se na relação dos beneficiários. Após o lançamento dessas informações, o técnico deve descrever a ação em no máximo 255 caracteres. Posteriormente, o técnico deve clicar na célula “executar” para que sejam processadas as informações.

Fonte: http://www.wapwapw.com/terraincra/Sama_Atualiza/Sama_Mostra_Editado.php

Figura 2 – Endereço eletrônico do SAMA destinado ao lançamento das ações da ATES pelos técnicos



Fonte: http://www.wapwapw.com/terraincra/Sama_Atualiza/Sama_Mostra_Editado.php

Figura 3 – Seção do endereço eletrônico principal do SAMA, no qual o técnico pode ter acesso aos relatórios das atividades executadas

Além de lançar as ações realizadas, através do SAMA os técnicos da ATES podem acessar o Sistema de Acompanhamento de Regularizações das famílias assentadas (SISREG), bem como os relatórios completos de todas as ações da ATES desenvolvidas no estado⁴⁸ através do *link* destacado na figura 3.

Do exposto, analisa-se que ao estabelecer um sistema informatizado para o lançamento das ações realizadas pelas equipes técnicas, o INCRA/RS aperfeiçoou os métodos destinados à sistematização e verificação do programa da ATES. O SAMA possibilitou a redução do envio de documentos impressos ao INCRA. O sistema ofereceu, ainda, a transparência ao programa da ATES, de acordo com as exigências da CGU, demonstrando a localização e a quantificação dos gastos do programa. O *link* RESUMO4 (ver figura 3) permite conhecer o volume dos valores recebidos mensalmente por cada equipe técnica. Outrossim, o SAMA poderá ser usado para acompanhamento de outras informações sobre a realidade da ATES e dos assentamentos.⁴⁹

De posse dos lançamentos feitos no SAMA pelos técnicos da ATES, a equipe de fiscais do INCRA realizaram verificação *in loco* em todos os NOs, aferindo mensalmente o desenvolvimento dos trabalhos previstos (metas do contrato), através da verificação da documentação comprobatória das informações lançadas no sistema, bem como da verificação junto às famílias assentadas, tendo em mãos a caderneta de campo das atividades desenvolvidas pela equipe técnica do NO. A Coordenação Estadual da ATES determinou que cada fiscal realizasse visitas mensais a oito famílias em cada NO, ficando o critério de escolha a cargo do fiscal.

Embora com dedicação parcial,⁵⁰ a equipe de fiscais é formada por 11 profissionais que atuam nos 18 NOs. Denominados pelo INCRA de “supervisores”, estes profissionais distribuem-se no estado, sendo que alguns chegam a fiscalizar três NOs.

⁴⁸ Este foi um dos grandes avanços que o SAMA trouxe para a ATES. Todos os técnicos podem acompanhar o que está sendo executado em todo o estado, mas principalmente no seu NO. No caso dos NOs onde houve mais de uma equipe técnica, pelo fato de ser dividido em mais de um município, esta ferramenta permitiu que todos os técnicos do NO ficassem em sintonia, embora se reconheça que a minoria deles habitualmente acessam os relatórios das ações executadas.

⁴⁹ Desta questão, tem-se que, em 2009, como parte da construção do diagnóstico dos PDAs e PRAs, as equipes técnicas da ATES tiveram que sistematizar os dados dos assentamentos em um documento chamado de “planilha resumo” (Anexo C). Esta planilha foi preenchida e enviada ao INCRA. Sugere-se que esta planilha seja inserida no SAMA, permitindo o acesso *on-line* dos dados de todos os assentamentos, facilitando as devidas atualizações, sistematizações e a melhoria no sistema de comunicação. Além disso, poderia ser criado no sistema um campo onde as equipes técnicas possam postar o planejamento mensal, facilitando o acompanhamento sistemático das ações que deverão ser desenvolvidas.

⁵⁰ Além de atuarem na fiscalização da ATES, estes profissionais são asseguradores dos projetos de assentamento, o que lhes demanda uma carga significativa de trabalho, entre elas o controle e fiscalização da ocupação dos lotes. Para a fiscalização da ATES, a equipe tem a orientação de destinar uma semana mensal ao trabalho de

Observa-se que nesse período a função da equipe de fiscais esteve restrita à coleta de informações e formulação de relatórios, com a finalidade de atestar as ações feitas pelos técnicos nos NOs. Não houve um envolvimento dos fiscais na construção e determinação do planejamento das ações da ATES, dificultando a fiscalização das ações desenvolvidas pelas equipes técnicas. Observou-se que o não envolvimento dos fiscais nos espaços de discussão e construção do programa da ATES proporcionou uma fiscalização falha, pois esta ação se distanciou dos objetivos do programa, bem como das orientações que embasaram os trabalhos de campo dos técnicos nos NOs. Frequentemente as equipes técnicas dos NOs questionaram os critérios adotados na formulação das perguntas (feitas pelos fiscais às famílias assentadas), bem como sua utilidade para fins de monitoramento da ATES.

Com o objetivo de resolver essas questões, no primeiro semestre de 2010, a Coordenação Estadual da ATES realizou quatro reuniões de planejamento juntamente com os fiscais e a equipe de articuladores. Um dos resultados dessas reuniões foi a criação do formulário⁵¹ usado nas entrevistas com as famílias assentadas. Até junho de 2010 o formulário foi aplicado a 460 famílias. Os dados sistematizados foram usados como parâmetro para análise e verificação dos dados lançados no SAMA e estão servindo de referência para o apontamento de parâmetros qualitativos no desenvolvimento do programa da ATES. Não obstante, observa-se que este método necessita ser melhorado e verificado periodicamente, de acordo com o avanço do programa da ATES, das novas metas contratadas e das especificidades locais.

Até então, a análise dos dados do SAMA e das informações prestadas nos relatórios dos fiscais, para fins de pagamento das equipes técnicas da ATES, restringiu-se basicamente as informações quantitativas. Ou seja, o pagamento das notas de ATES ficou condicionado ao cumprimento físico da meta, quantidade de reuniões, número de visitas, número de oficinas, número de dias de campo, cursos de capacitação e outros (ver Tabela 6). Não foram utilizados parâmetros qualitativos, como exemplo dos indicadores de impactos na realidade dos assentamentos e na vida das famílias assentadas.

verificação a campo, além de um período para a elaboração e apresentação de relatórios a coordenação estadual da ATES.

⁵¹ Anexo C.

Tabela 6 – Número de ações individuais e coletivas realizadas pelos técnicos da ATES durante o ano de 2009 e 2010

	2009	2010	Total
Individual	23575	13637	37212
Coletiva	10882	6411	17293

OBS: Informações extraídas e sistematizadas a partir do SAMA.

Segundo a coordenação nacional da ATES (INCRA, 2010b), entre os desafios do programa estão a organização e a incorporação na realidade da ATES, sistemas de transparência social e processos de monitoramento e a avaliação qualitativa com vistas a qualificar a intervenção da ATES no processo de desenvolvimento dos assentamentos. Observou-se que estas dificuldades se consolidaram na ATES no RS, onde ainda não foi possível promover processos mais dinâmicos e elaborados, tanto de monitoramento de processos como de resultados, de acordo como previsto no manual operacional do programa. Da mesma forma, o programa da ATES necessita de uma estrutura que garanta a sistematização e análise das informações coletadas, tanto no formulário utilizado pelos fiscais, quanto nas informações prestadas no SAMA. Avalia-se que este aprimoramento passa pela reestruturação da Coordenação Estadual da ATES, ampliando o número de servidores para esta função, bem como de especialistas dispostos a analisar as informações qualitativas geradas pelo trabalho das equipes técnicas nos NOs.

5.3 Do convênio para o contrato: a avaliação a partir do trabalho dos técnicos da ATES

Analisou-se que a alteração da modalidade convênio para contrato, com a adesão do processo licitatório na ATES do RS, foi uma medida que buscou, entre outros objetivos, atender às exigências dos órgãos de controle das contas públicas da União. Embora não ofereça uma justificativa clara para esta alteração, o projeto básico da ATES (INCRA SR 11, 2008, p. 31) destaca que:

O instrumento de contratação também ampliará a eficácia e eficiência do Programa, pois oportuniza aos cadastrados nos serviços de ATER disponibilizar para o INCRA suas práticas de fortalecimento da agricultura familiar, através dos conhecimentos e habilidades obtidas em suas outras ações de Extensão Rural compatíveis com os requisitos da Política Nacional de ATER.

A Coordenação Nacional da ATES (INCRA, 2010b) declarou que o contrato concilia a formalidade com a burocracia e o rigor na prestação dos serviços da ATES, possibilitando o pagamento dos serviços em continuidade e sem atraso, caso frequente na modalidade

convênio. Para a Coordenação Estadual da ATES (INCRA SR 11, 2010b), a organização na execução dos serviços, por meio de uma estrutura pré-definida de metas, foi um dos grandes avanços da modalidade contrato. Ou seja, esta modalidade promoveu a possibilidade de o INCRA ter um maior controle sobre as prestadoras de ATES, diminuiu a flexibilidade no trabalho das equipes técnicas, benefício que era concedido pela modalidade convênio, em que as ações eram definidas de acordo com a realidade local e as orientações metodológicas de cada prestadora.

Neste sentido, observou-se que a execução da ATES, a partir de um contrato baseado numa estrutura de metas, possibilitou uma maior organicidade no trabalho das equipes técnicas. Se durante os convênios a grande crítica foi a falta de planejamento e orientação, a partir de 2009 estes fatores passaram a ocupar lugar privilegiado no calendário mensal de trabalho, inclusive uma das exigências do contrato da ATES foi que as equipes técnicas enviassem, no início de cada mês, o planejamento das atividades que seriam desenvolvidas no período.

Sobre o cronograma de trabalho das equipes técnicas da ATES, Morais et al. (2010, p. 15) afirmam que,

O que se pode perceber durante o acompanhamento das atividades realizadas é que as metas, que foram elaboradas pelo INCRA, de certa maneira, acabam fazendo com que os técnicos realizem suas atividades de forma mais direcionada e apressada, em função do curto prazo para o cumprimento das metas.

Esta análise correspondeu à realidade vivenciada pelas equipes técnicas em todo o estado, as quais relataram que o cronograma estabelecido para o cumprimento das metas não foi adequado às diferentes realidades das equipes técnicas e composição dos NOs. Como já foi destacado no capítulo 4, houve distinções significativas na carga de trabalho entre as equipes técnicas seja devido às diferenças de composição dos NOs (equipe técnica, número de famílias e distância entre os assentamentos etc.) seja em função das diferenças na mensuração das metas comparadas aos parâmetros utilizados para a contratação das equipes. Ou seja, o número de técnicos de cada equipe foi determinado pelo número de famílias e as metas pelo número de assentamentos, gerando um quadro de assimetria pouco aceitável.

Além do cumprimento do cronograma estabelecido pelo contrato da ATES, os técnicos acabaram se envolvendo com outras ações não previstas nas metas. Para Claudino de Sá et al. (2010, p. 6),

No que se refere ao sistema de atividades na estrutura organizacional do Modelo de Ates é possível observar que a equipe que realiza as atividades tem que atender as exigências das prestadoras, do INCRA e dos assentados, onde nem sempre existe uma concordância destes atores sobre as prioridades que devem ser observadas.

Ou seja, a atuação dos técnicos da ATES inseriu-se em um campo de conflitos onde foi um desafio sintonizar a execução das ações aos diferentes interesses que regem sua presença no NO. Uma explicação para este fato decorre da disposição das especificidades nos territórios do RS que, segundo Silva Neto e Basso (2005), foi composto por seis sistemas agrários distintos,⁵² o que deriva afirmar que o estado tem realidades distintas, exigindo ações técnicas diferenciadas, ajustadas às particularidades de cada região.

Deste modo, o desempenho eficiente do trabalho da ATES tornou-se condicionado à definição de ações específicas ao atendimento das particularidades de cada NO. Por este motivo, tornou-se necessário o avanço na construção de contratos com metas regionalizadas, que abordassem conteúdos condizentes com as especificidades dos assentamentos de cada NO.

Para tanto, sugere-se que sejam utilizados os dados sistematizados nos PDAs e PRAs, já que estes centralizam uma diversidade de informações sobre os assentamentos e apontam para uma série de diferentes conteúdos, adequados a cada realidade.⁵³ Acredita-se que ao aproximar a determinação das ações e os conteúdos das metas da ATES às especificidades e realidades regionais evitar-se-iam conflitos entre os diferentes atores comprometidos com o desenvolvimento dos assentamentos.

Outro fator que limitou o trabalho das equipes técnicas da ATES foi a insuficiente estrutura de apoio da coordenação das prestadoras aos NOs. Os NOs possuem um coordenador local, mas tanto a COPTec quanto a EMATER – que atuam em mais de um NO – possuem um coordenador estadual que responde em primeira instância às questões referentes ao contrato da ATES com o INCRA. A frequente ausência desses coordenadores no apoio à execução dos trabalhos da ATES nos NOs prejudicou o bom andamento do programa, pois ao mesmo tempo em que a coordenação das prestadoras exige do INCRA o cumprimento do fluxo operacional interno de funcionamento, não corresponde com uma atuação mais eficiente junto às equipes dos NOs. Este fator tornou-se problemático, principalmente nos locais onde foram formadas equipes com grande número de técnicos (recém-formados) que não passaram por um processo de capacitação sobre o programa da ATES.

A inexperiência dos técnicos com a realidade da reforma agrária e a falta de apoio de especialistas, em especial nos temas agroecologia, economia solidária, igualdade racial e de gênero, dentre outros, comprometeu a viabilização de projetos inovadores, sustentáveis e

⁵² Anexo D.

⁵³ Um dos exemplos dessas especificidades é o plantio de arroz nos assentamentos da região metropolitana e a produção de leite nos assentamentos da região norte do estado.

estruturantes nos assentamentos. A análise dos relatórios do SAMA aponta que os NOs com maior índice de metas não realizadas foram os mesmos que tiveram a equipe técnica mais renovada. Nesse sentido, acredita-se que, apesar da inovação na atuação de uma equipe de articuladores e do trabalho renovado da Coordenação Estadual da ATES, tornaram-se pouco resolutas a concretização e finalização das atividades, dada a inexistência de uma estrutura, por parte das prestadoras, que garantisse apoio e suporte às equipes técnicas dos NOs.

5.4 Os contratos da ATES e a EMATER

Em 2009, a EMATER ganhou a licitação em nove NOs. Estes foram compostos por 4.947 famílias em 136 assentamentos, distribuídos em 42 municípios. Ao mesmo tempo em que atendiam os assentamentos de reforma agrária, os técnicos da EMATER prestaram serviços aos agricultores familiares, através de convênios com os governos municipais, estadual e federal, além de parcerias locais.

As equipes técnicas da EMATER foram formadas por composição de horas técnicas, o que não permitiu que os técnicos dedicassem 100% do seu trabalho ao cumprimento das ações da ATES. A proporção foi variada de acordo com a realidade da empresa em cada região.

O fato de os NOs da ATES nem sempre abrangerem a mesma região geográfica das regionais da EMATER causou distorções na disponibilidade de técnicos para o programa. Em quase todos os NOs sob responsabilidade daquela empresa, que possuem mais de um município, as equipes da ATES foram compostas por técnicos de mais de uma região. Conseqüentemente estes técnicos responderam a mais de um coordenador (do NO e da regional), gerando conflitos de orientação e prioridades. Este cenário dificultou o planejamento e a comunicação do NO, bem como o atendimento às demandas específicas, em particular aquelas relacionadas às temáticas social e ambiental.

Em 2009, a EMATER contratou novos profissionais para atuarem nos assentamentos de reforma agrária, a fim de cumprir as metas da ATES. A maioria deles não tinha experiência profissional com agricultores assentados, o que dificultou o cumprimento das metas. Esta problemática se evidenciou nos PDAs e PRAs elaborados pelos técnicos da empresa, onde ficou evidente a reivindicação de metas específicas para a capacitação dos técnicos. Contudo, a realidade de quadros profissionais jovens na assistência técnica para as famílias assentadas não é exclusivo da EMATER, embora seja mais sobresaliente na empresa (ver Tabela 7).

Tabela 7 – Número de técnicos que passaram a atuar na ATES a partir de 2009 e percentual sobre o número total de técnicos

NO	Nº Técnicos	NO	Nº Técnicos
Núcleo Operacional Júlio de Castilhos	06	Núcleo Operacional Tupanciretã	00
Núcleo Operacional Jóia	05	Núcleo Operacional Candiota	05
Núcleo Operacional Sarandi	02	Núcleo Operacional Nova Santa Rita	00
Núcleo Operacional Palmeira das Missões	03	Núcleo Operacional Eldorado do Sul	02
Núcleo Operacional Fronteira Oeste	05	Núcleo Operacional Pinheiro Machado	01
Núcleo Operacional Herval	08	Núcleo Operacional Santana do Livramento	05
Núcleo Operacional Hulha Negra	06	Núcleo Operacional São Luiz Gonzaga	02
Núcleo Operacional Canguçu	03	Núcleo Operacional São Miguel das Missões	03
Núcleo Operacional Piratini	05	Núcleo Operacional Vacaria (CETAP)	02
Subtotal	43	Subtotal	20
Total		63	
% sobre nº total de técnicos da ATES		45%	

No ano de 2009, o não cumprimento das metas da ATES pelas equipes da empresa alcançou um percentual relativamente baixo. A média de metas não realizadas nos nove NOs foi de 5,72%. Deste modo, o problema não reside no número de ações desenvolvidas, mas sim na qualificação dos trabalhos da ATES. Segundo a Coordenação Nacional do programa (INCRA, 2010b), esta reivindicação ocorre em todo o país e deve compor as diretrizes do programa para o próximo ano.

Com relação à construção dos PDAs e PRAs, a equipe técnica da empresa se valeu de uma série de ferramentas de trabalho que acabaram sendo usadas também para o cumprimento das metas da ATES. No anexo E, consta a sistematização metodológica de trabalho da EMATER nos NOs, sendo o enfoque principal as ferramentas do Diagnóstico Rural Participativo (DRP). (VERDEJO, 2006). Neste cenário, avalia-se que organização dos trabalhos das equipes da EMATER proporcionou um maior empoderamento das famílias assentadas. Porém, a complexidade dos conteúdos de cada módulo e a dificuldade que as equipes da empresa tiveram em mobilizar as famílias para a participação das atividades inviabilizou o desenvolvimento integral da proposta metodológica, ficando em segundo plano questões referentes à administração do lote, as relações e organização social, bem como aspectos relacionados à gestão dos recursos naturais.

Todavia a intenção das equipes, relatada nos relatórios do PDAs e PRAs, demonstram a preocupação em desenvolver os trabalhos da ATES, objetivando melhoria na vida das

famílias assentadas, motivando-as a desenvolverem suas atividades de maneira mais prazerosa, buscando obter resultados econômicos animadores e que garantam a sustentabilidade do lote.

5.5 Os contratos da ATES e a COPTEC

A COPTEC ganhou a licitação em 2009 para executar as ações de ATES em oito NOs, compostos por 4.597 famílias, distribuídas em 137 assentamentos, em 31 municípios. As equipes da COPTEC foram alocadas de modo exclusivo para o atendimento dos assentamentos de reforma agrária. Não houve composição de horas técnicas, permitindo uma dinâmica de trabalho diferenciada, comparado com as equipes técnicas dos NOs atendidos pela EMATER.

Segundo a entidade COPTEC (2009, p. 5), um caráter inovador presente na ATES é a possibilidade de permitir o acesso e o desenvolvimento de políticas públicas nos assentamentos:

tendo como desafios a garantia da presença dos técnicos junto às famílias assentadas; a contribuição para avanços significativos nas questões ambientais e sociais, a utilização dos espaços escolares visando construir outra referência do campo; possibilitando uma evolução na concepção e no resgate da identidade do agricultor como sujeito ativo do processo; a visualização do assentamento como uma unidade política, como um território que possa superar a visão hegemônica do agronegócio; o fortalecimento da idéia da participação, transformando estes espaços garantindo tomada de decisões consensuadas, superando a participação constrangida,⁵⁴ garantindo a participação da família, especialmente mulheres e jovens.

No entanto, com relação ao contrato da ATES, a coordenação da COPTEC avaliou que o caráter jurídico estabeleceu outra lógica de relação, bastante diferente do que acontecia nos convênios, levando a um tensionamento constante entre as partes. Para a entidade, o contrato estabeleceu uma relação de patrão e empregado, na qual um manda e o outro obedece, um contrata e outro executa. Esta percepção da COPTEC residiu em dois aspectos. O primeiro no fato de não haver na ATES um processo mais amplo de compartilhamento do poder decisório. O segundo pelo enquadramento que a lei de contratos impôs às prestadoras da ATES: “A vinculação e a exigência contratual proporcionou um tensionamento permanente. Ou cumpre as metas ou terá o salário reduzido. A ATES está submetida às condições dos órgãos de controle da União” (COPTEC, 2009, p. 3). Neste entendimento, a

⁵⁴ Carvalho (1994).

relação jurídica se sobrepôs à atividade fim, e o objeto do contrato passou a ser secundário em relação ao marco regulatório.

Para um dos coordenadores da entidade, o contrato apresentou um limite estrutural por conta do condicionamento orçamentário da União, o que ocasionou dificuldades em operar o orçamento em função do caráter burocrático e centralizado das esferas governamentais responsáveis pela liberação dos recursos. Segundo ele,

a ATES continua sendo um ação de governo. Muda o dirigente, muda o orçamento, as condições de liberação, as formas de execução. Um programa da complexidade que é a ATES deve ser política de Estado, com garantias e estabilidade de longo prazo, respeitando sempre as organizações sociais na definição dos rumos a ser seguido. (COPTec, 2009, 10).

Esta posição corrobora com a ideia de Dias (2004) e Piccin (2007) quando afirmam que a institucionalidade e o marco regulatório em que se inserem os programas da ATES causam grande instabilidade para a execução dos serviços. A rotatividade dos técnicos, a troca constante de prestadoras, o atraso no pagamento dos salários, bem como a prestação de um serviço baseado em produtos e não em processos comprometem os objetivos traçados na formulação da política da ATES.

Com relação à operacionalização da ATES, a COPTec entende que as metas não foram estabelecidas através de um diálogo com a prática cotidiana, considerando a realidade existente em cada assentamento. A entidade considera que se deve adequar os planos de trabalho das equipes técnicas sem perder de vista as particularidades dos assentamentos.

Entre as prestadoras da ATES, avaliou-se que a COPTec foi a que teve maiores dificuldades para se adaptar à estrutura de metas do contrato da ATES. Quando o INCRA operava a ATES através dos convênios, as equipes técnicas da entidade trabalharam mais articuladas às demandas emergenciais dos assentamentos. Ao analisar o trabalho da COPTec em Jóia durante o ano de 2007, Piccin (2007) afirma que tanto o planejamento, como a organização da produção, os cursos técnicos e a assessoria técnica da empresa foram submetidos a uma dinâmica que buscava responder às demandas de curto prazo. Ou seja, o contrato da ATES, organizado em uma estrutura de metas, desconstituiu esta dinâmica organizativa, impondo uma forma de organização dos trabalhos totalmente diferente do habitual executado.

Para esta nova configuração, a empresa determinou que a metodologia de trabalho das equipes técnicas nos oito NOs deveria se orientar com base na Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários (DAS) (COPTec, 2009). A partir dessas iniciativas a empresa compreende que a execução das metas tende a se aproximar das demandas reais das famílias. A proposta

central da metodologia foi orientada por cinco princípios básicos: passos progressivos, partindo do geral para o particular; a estratificação da realidade estabelecendo conjuntos homogêneos e contrastados; enfoque sistêmico da realidade; amostragens dirigidas com o objetivo de focar a análise sobre os fenômenos mais importantes; e a busca da explicação e não somente da descrição dos fenômenos observados.

5.6 Os contratos da ATES e o CETAP

O CETAP concorreu e venceu a licitação da ATES em apenas um NO, que foi composto por 350 famílias, distribuídas em 12 assentamentos, em um universo de 10 municípios.

Segundo a coordenação da prestadora (CETAP, 2009a), a modalidade contrato foi um instrumento que produziu excelentes resultados na medida em que foram sanados alguns problemas operacionais decorrentes do caráter inovador da proposta.

O CETAP estabeleceu como desafios para viabilizar o programa de ATES a construção de referências em agroecologia através do manejo ecológico do solo, a diversificação da produção, além de incorporar novas demandas produtivas dos assentados.

Durante o período avaliado, percebeu-se o esforço da entidade em envolver as famílias assentadas no processo de construção de alternativas aos sistemas de produção existentes. Como alternativa, propôs atividades voltadas ao processamento da produção das famílias assentadas, a realização de feiras ecológicas, a venda dos produtos agrícolas para o Programa Aquisição de Alimentos (PAA) e para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Através da execução das metas da ATES e com a formulação dos PDAs e PRAs, o CETAP pretendeu colaborar no desenvolvimento e implantação de uma nova agricultura, adequada às condições socioculturais, econômicas e ecológicas, a fim de eliminar os problemas socioambientais causados pelo processo produtivo (centrado nos agroquímico), bem como desenvolver e fomentar o uso de técnicas e princípios agroecológicos, especialmente para a agricultura familiar e camponesa, através da experimentação, demonstração, formação e pesquisa-ação. Para isto, teria que contemplar, de forma mais intensa (na ATES), os espaços destinados às atividades de formação técnica, socioambiental, de caráter educacional e cultural visando ao desenvolvimento sustentável (CETAP, 2009a).

Na construção dos PDAs e PRAs daquele NO, a equipe técnica do CETAP seguiu a orientação apresentada no anexo F. O grande diferencial da proposta metodológica conduzida pelo CETAP se deve ao envolvimento das famílias na construção desses planos. Entre as

prestadoras da ATES, esta entidade se destacou por promover um diálogo constante com as famílias assentadas. No entanto, a complexidade e a diversidade de ações aliadas ao curto espaço de tempo e ao número reduzido de técnicos da equipe prejudicaram o desenvolvimento dos trabalhos.

O NO atendido pelo CETAP inseriu-se num dos extremos das disparidades de composição dos NOs. Composto por quatro profissionais devido à proporção equivalente a 350 famílias assentadas, que estavam distribuídas em 12 assentamentos distantes entre si em média de 80 km, este NO se caracteriza pela grande dificuldade em operacionalizar as ações da ATES. Com média de três assentamentos/técnico, a distância que cada um teve que percorrer para cumprir as ações da ATES foi muito superior a realizada pelos técnicos dos demais NOs. Se não bastassem essas questões, os 10 municípios que compuseram este NO foram divididos em dois sistemas agrários distintos (SILVA NETO; BASSO, 2005), o que condiciona uma significativa diferença sociogeográfica entre eles, implicando o atendimento técnico diferenciado de acordo com as especificidades regionais.

Apesar de a equipe do CETAP executar a ATES com uma carga de trabalho e um grau de dificuldade superior aos demais NOs, em 2009, esta foi a prestadora que teve a menor percentagem de ações não realizadas (apenas 2,13% do total das metas contratadas). Este fator foi resultado da facilidade com que a equipe planejou a execução das metas, de acordo com sua dinâmica de trabalho. Contudo, esta realidade não descarta a necessidade de se repensar a distribuição dos NOs, a composição das equipes técnicas, bem como a mensuração e definição das metas da ATES. O baixo percentual de ações não realizadas teve como parâmetro as informações quantitativas do INCRA e, portanto, não contemplou aspectos qualitativos. Da mesma forma, afirma-se que estes dados não refletem a satisfação da prestadora com o trabalho desenvolvido. Para esta, a formulação de uma estrutura de metas que possibilite um maior planejamento dos trabalhos, adequado às demandas específicas e condizentes com a realidade dos assentamentos, possibilitaria a qualificação do trabalho da ATES, bem como um maior entusiasmo no desenvolvimento dos trabalhos técnicos.

5.7 O contrato da ATES e a equipe de articuladores

Diferentemente da época em que a ATES foi executada pela modalidade convênio, a equipe de articuladores, a partir dos contratos, foi composta por profissionais sem ligação formal ou ideológica com as prestadoras da ATES.

Em 2009 o INCRA formalizou um termo de cooperação com a UFSM para a contratação e execução do trabalho dos articuladores e o apóio teórico-metodológico para a construção do programa da ATES.

A partir dos desafios estabelecidos pelo Manual Operacional da ATES aos articuladores, o trabalho dessa equipe consolidou-se sobre dois eixos: assessoramento periódico em todos os Nos, potencializando e refletindo sobre as ação desenvolvidas; e reflexão sistemática sobre a política de ATES.

Para atender o primeiro eixo, a equipe auxiliou no planejamento das ações de ATES junto às equipes de cada NO, com o objetivo de alcançar as metas propostas no contrato e realizar um trabalho qualificado junto às famílias assentadas. A equipe dedicou-se à busca de soluções para as adversidades e à resolução de conflitos, bem como à elaboração de instrumentos de suporte para a realização dos PDAs e PRAs. Avalia-se que o trabalho de assessoramento dos técnicos de campo, pelos articuladores, colaborou para a promoção do desenvolvimento local, possibilitando as condições de investigar, identificar e disponibilizar aos agricultores assentados um conjunto de ações técnicas e não técnicas, compatíveis com as necessidades locais e com o espaço territorial onde se inserem. Um dos grandes desafios colocados para a equipe foi construir a ideia de conjunto nas equipes técnicas, principalmente nos NOs compostos por mais de um município ou escritório técnico.

Com relação ao segundo eixo de trabalho, os articuladores sistematizaram em diversos relatórios algumas experiências desenvolvidas pela ATES, buscando apontar os avanços e limites da operacionalização do programa, a fim de proporcionar elementos que qualifiquem a execução do atual contrato, bem como para servir de exemplo para tempos vindouros, considerando que o programa da ATES passa frequentemente por processos de renovação, principalmente das equipes técnicas atuantes nos Nos.⁵⁵

Coube aos articuladores o aprimoramento e adequação de metodologias participativas às equipes técnicas, desenvolvendo técnicas de planejamento, execução e monitoramento da evolução das propostas de desenvolvimento individual, coletivo e comunitário nos NOs, incentivando a melhoria nas atividades da ATES, tornando-as eficazes nas ações conjuntas pela prática do compartilhamento de conhecimentos e experiências, gerando aprendizado mútuo.

⁵⁵ Na mudança de convênio para contrato, houve troca de equipes em seis NOs. Além disto, foi frequente a substituição de técnicos, além de reorientação de princípios e metodologia de trabalho, principalmente, quando tratou-se de instituição pública, cuja direção muda quando mudam os governos, o que prejudica a relação, planejamento e os trabalhos desenvolvidos com as famílias assentadas.

Destacaram-se alguns limites e desafios ao trabalho da equipe de articuladores. A distância física e a quantidade de NOs, com grande número de técnicos sob responsabilidade de cada articulador, foram fatores que prejudicaram o trabalho da equipe. Em média, cada articulador trabalhou com 31 técnicos da ATES, enquanto o manual operacional determina entre 24 e 26. A distância entre os NOs de até 500 km impediu a realização de roteiros mais frequentes. A Coordenação da ATES, ao considerar apenas o número de técnicos para delimitar o número de Núcleos sob acompanhamento de cada articulador (reflexo do número de famílias assentadas), desconsiderou a distância entre eles. Torna-se necessário repensar o número de articuladores de equipe, levando em consideração o número de NOs, o número de técnicos da ATES, as características regionais e a distância entre os Núcleos.

Ao provocar alterações na dinâmica organizativa da ATES, o contrato exigiu que a equipe de articuladores focasse o trabalho na resolução de problemas operacionais do programa, secundarizando um trabalho mais sistemático, de apoio metodológico às equipes de ATES, bem como à formulação de reflexões mais aprofundadas sobre a realidade do programa no estado. Segundo os relatórios dos articuladores (UFSM, 2009), a equipe destinou a maior parte do tempo para participação em reuniões com a coordenação da ATES ou na discussão da operacionalização das metas contratadas juntamente com as equipes técnicas.

Para as prestadoras da ATES, a equipe de articuladores esteve muito vinculada ao INCRA e preocupada em resolver as demandas da coordenação da ATES ao contrário de um trabalho a serviço das equipes técnicas e do programa como um todo. Afirmaram que os problemas operacionais do INCRA causaram uma descentralização de tarefas para serem executadas pela equipe de articuladores. Se, no período dos convênios, a crítica foi referente à vinculação prioritária dos articuladores às demandas das prestadoras, avalia-se que na modalidade contrato criticou-se a equipe por estar submetida às demandas do INCRA.

No entanto, observou-se que esta realidade só será alterada se o processo de descentralização e operacionalização da ATES avançar, permitindo que as equipes técnicas nos NOs, as famílias assentadas, bem como a equipe de articuladores tenham maior autonomia sobre as ações da ATES. Isto implicaria na construção de processos mais duradouros e sistematizados, possibilitando, inclusive aos articuladores, o desenvolvimento de um trabalho mais articulado e a serviço do programa da ATES. De outro lado, avalia-se que, ao estabilizar os conflitos gerados pela modalidade contrato, diminuirá as tarefas burocráticas e operacionais, permitindo que a equipe de articuladores possa atuar intensamente junto aos NOs.

5.8 A construção dos PDAs e PRAs: uma saída à definição de rumos para a ATES

A partir da avaliação de que as ações nos assentamentos de reforma agrária apresentavam-se carentes de planejamento e que a orientação dos trabalhos da ATES não se dava a partir das necessidades das famílias, o INCRA/RS incluiu, nas tarefas do contrato da ATES de 2009, os Planos de Recuperação e de Desenvolvimento dos Assentamentos. O objetivo era construir um diagnóstico detalhado dos assentamentos, identificando as reais demandas das famílias e definição de um plano de trabalho composto por programas, projetos, metas e ações. (INCRA SR 11, 2008).

Contudo, foi grande a diferença entre a proposta apresentada pelo INCRA e a forma como a mesma foi executada nos NOs. Entre os principais problemas pode-se citar a dificuldade das equipes técnicas em se adequar ao planejamento e mesmo compreenderem as diretrizes propostas para os PDAs e PRAs. Também o curto prazo para a elaboração dificultou a construção de um processo participativo com as famílias assentadas; a conjuntura local, a escassez e dificuldades de operacionalização de algumas políticas públicas e a orientação técnica das equipes que conduziram majoritariamente as elaborações aos padrões convencionais de desenvolvimento, entre outros.

Para os assentamentos criados antes de 2003, foi estabelecido pelo INCRA a construção de PRAs, que tinham como objetivo:

Apontar estratégias iniciais para a construção da viabilidade econômica e da soberania alimentar e nutricional das famílias assentadas em projetos de assentamento criados **antes de 2003** ou que se encontram em estágios de estruturação ou em consolidação, revisando Planos de Desenvolvimento existentes e apontando novas estratégias de desenvolvimento, assegurando complementarmente a recuperação do passivo ambiental, social e econômico inerente às áreas de reforma e desenvolvimento agrário. (INCRA SR 11, 2008, p. 117).

O grande desafio das equipes técnicas na construção do PRA foi resgatar os Planos de Desenvolvimento já existentes nos assentamentos. Esta tarefa foi inviabilizada em alguns casos devido à falta de registros ou arquivos dos documentos.⁵⁶ Os PRAs foram realizados em 262 assentamentos (91%). Para a construção desses planos, foi previsto, na licitação, um valor de R\$ 120,00 por família.

Já o processo de construção dos PDAs se deu em 23 assentamentos (9%), criados depois de 2003. Estes planos tiveram como objetivo “apontar estratégias iniciais para a

⁵⁶Além da troca constante de profissionais que trabalham na ATES, não era prática comum das equipes realizar registros sistemáticos dos trabalhos desenvolvidos nos assentamentos.

construção da viabilidade econômica e da soberania alimentar e nutricional das famílias assentadas em projetos de assentamento novos”. (INCRA SR 11, 2008, p. 104). O valor previsto na licitação para a construção dos PDAs foi de R\$ 240,00 por família.

Os problemas de credibilidade decorrentes do “engavetamento” das propostas apresentadas nos PDAs e PRAs construídos até 2003 provocaram incertezas para a elaboração dos contratos em 2009. O sentimento de que se estaria novamente realizando planos simplesmente para “cumprir meta do INCRA” dificultou o trabalho das equipes técnicas. Já nos assentamentos mais novos, a situação de expectativa impulsionou as famílias à participação.

Contudo, essa condição propiciou que, no decorrer do processo de construção dos planos, os técnicos tratassem de se apropriar dos objetivos previamente definidos para o trabalho e passassem também a reelaborar seus próprios objetivos, de modo a tornar essa ferramenta algo capaz de qualificar sua atuação segundo a realidade dos assentamentos. Por parte dos assentados e de suas lideranças também houve uma reorganização interpretativa de como poderiam ser aproveitados esses Planos e seus processos de construção, colaborando para a reflexão sobre a conjuntura dos assentamentos, contendo em si as demandas latentes não supridas pela intervenção do Estado.

As três prestadoras da ATES buscaram construir os planos a partir de metodologias participativas e atuação conjunta com os assentados. O próprio Manual de ATES (INCRA, 2008) definiu como de livre escolha a metodologia utilizada na operacionalização dos diagnósticos e planejamentos contidos nos PDAs e PRAs, entretanto, trazia, no seu referencial teórico, apontamentos para o mesmo escopo da ação extensionista indicada na Política Nacional de ATER (MDA, 2004). Este referencial apresentou pressupostos como a participação das famílias; o uso de um sistema de planejamento “ascendente” a contemplar os aspectos de gênero, geração e etnia; a inovação como fruto da construção do conhecimento; e a utilização de ferramentas como intercâmbios e experimentos pedagógicos.

A partir dos aspectos apontados tornou-se presente que a questão dos conflitos enfrentados na elaboração dos planos refletiu-se nos documentos entregues. De forma geral, o produto da primeira etapa teve como principal problema a reduzida participação das famílias assentadas no levantamento e validação das informações sobre a realidade dos assentamentos. Ao analisar as metodologias utilizadas pelas prestadoras, observou-se que a maioria dos dados contextualizados no diagnóstico partiu da coordenação do assentamento, de entrevistas individuais às famílias e de fontes secundárias. Pode-se aferir que não houve um processo amplo e participativo das famílias no levantamento e problematização das informações. Este

problema tendeu a se refletir na elaboração da programação das ações, segunda etapa, pois um diagnóstico distante da realidade tem como consequência o planejamento de ações que não correspondem à realidade do assentamento.

Outro aspecto que se repete em todos os diagnósticos foi a generalidade das informações. A seguir estão descritos dois casos observados:

– caso 01: ao descrever o item “equipamentos de interesse grupal ou comunitário no assentamento” a equipe de elaboração informou apenas que “Com exceção dos equipamentos para a agroindústria, existe no assentamento apenas um trator de uso coletivo beneficiando três irmãos”;

– caso 02: no item “Condições físicas e edafoclimáticas do assentamento: flora e fauna” a equipe de elaboração descreveu apenas: “A vegetação natural é a floresta subtropical. A mata virgem foi profundamente modificada, com extinção de muitas espécies vegetais característica da unidade mapeamento Erechim”. Seria possível elaborar um plano ambiental a partir desta informação?

Foi com base nessas constatações que se identificou falhas no processo de elaboração dos diagnósticos, principalmente no que se refere à contextualização, qualificação e problemática das informações prestadas.

Na análise de alguns relatórios da segunda etapa, observou-se a falta de ações destinadas ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos. Os programas apresentados refletem o tradicional, com poucas perspectivas inovadoras ao desenvolvimento de ações sustentáveis nos assentamentos, de acordo com os objetivos dos PDAs e PRAs. Considerando que a maioria dos diagnósticos apontou a questão ambiental como problema, nos programas este tema não aparece com a frequência esperada ou com suficiente problematização. No quadro 2 demonstra-se um exemplo de um programa que tem por objetivo o aumento da renda das famílias assentadas a partir da produção de leite.

PROGRAMA	Aumento da renda-leite.
OBJETIVO	Produção de estratégias de logística e organização da produção leiteira.
PROJETO/META	A meta é produzir, no prazo de dois anos, estudos técnicos sistêmicos.
AÇÃO	Elaboração de estudos técnicos de viabilidade de rotas e organização da produção de leite nos assentamentos.
COMO	Formação de comitê envolvendo representantes dos assentados, equipe técnica e outras organizações ligadas ao setor.
QUANDO	Até 2011.
QUEM	Equipe e assentados.

Fonte: relatórios dos PDAs e PRAs.

Quadro 2 – Cronograma de trabalho para o aumento de renda-leite num PRA

Observou-se que, por meio do exemplo retirado do produto da segunda etapa de um dos PRAs, torna-se difícil compreender de que maneira a “formação de comitê” conseguirá “produzir no prazo de dois anos estudos técnicos sistêmicos”. Além disto, o prazo determinado e o item “quem” da última coluna (referindo-se à execução da atividade) carece de um detalhamento e uma maior especificação dos reais responsáveis.

O programa exposto no quadro 3 trata da dificuldade em aumentar a capacidade produtiva do solo, um dos grandes problemas enfrentados na atualidade pelos assentados no RS. No entanto, será que apenas com a ação “implantar espécies de plantas recuperadoras do solo” a equipe, juntamente com os assentados, terá condição de atender as demandas deste programa? Além disto, “reunião e demonstração de semeadura de plantas” da conta de tal ação?

PROGRAMA	Aumentar a capacidade produtiva do solo.
OBJETIVO	Proporcionar às famílias assentadas o conhecimento, na busca e adoção de práticas que venham a melhorar as condições físicas e químicas do solo.
PROJETO/META	Nove famílias para 60 ha.
AÇÃO	Implantar espécies de plantas recuperadoras do solo.
CÔMO	Reunião e demonstração de semeadura de plantas.
QUANDO	Até dezembro de 2011.
QUEM	Assentados e equipe técnica.

Fonte: INCRA SR 11 (2010).

Quadro 3 – Cronograma de trabalho de um PRA para aumentar a capacidade produtiva do solo de um assentamento

Para ambos os casos, compreendeu-se como necessário uma maior clareza das ações propostas, além de um maior detalhamento destas, a fim de proporcionar o cumprimento do programa e do objetivo proposto. Deste modo, identificou-se que, na maioria dos casos, a problemática residiu na descrição e identificação de ações claras e objetivas de acordo com o programa estabelecido, bem como de maior clareza e determinação sobre como e quando realizar tal ação.

Do exposto, conclui-se que a maior dificuldade imposta aos diferentes agentes que atuam nos assentamentos de reforma agrária foi detectar os limites que impedem o desenvolvimento sustentável das famílias, de modo a gerar subsídios para as propostas de trabalho, que deveriam estar em consonância com as necessidades das famílias assentadas, a organização das lideranças, as possibilidades institucionais, as competências dos técnicos, as estruturas das prestadoras, entre outros fatores.

A construção dos Planos de Desenvolvimento e de Recuperação dos Assentamentos pode ser tomada como exemplo de um processo com o qual se pode aprender tanto pelas falhas quanto pelos avanços. Sua avaliação não deve restringir-se à pontuação e remuneração

pelos produtos obtidos, mas deve ser ampliada para uma análise de resultados em todas as suas fases e considerar que, mesmo em suas deficiências, os documentos constituíram-se em importantes registros do contexto atual da Reforma Agrária no estado. Os planos refletem também expectativas em grande parte do público-alvo da política pública Reforma Agrária, da mesma forma que contêm propostas concretas a serem refletidas e implementadas pelas equipes de ATES. Desta forma, compreende-se que a análise detalhada dos PDAs e PRAs torna-se importante ponto de partida rumo à definição de novas linhas de ação para a ATES nos assentamentos.

CONCLUSÃO

Os serviços de Extensão Rural no Brasil foram fundamentais para a consolidação de um modelo de modernização conservadora na agricultura que privilegiou a categoria dos agricultores “modernos”, restando aos demais o êxodo ou a permanência na atividade agrícola numa condição marginal. Durante muito tempo, a Extensão Rural foi vista como um instrumento eficiente para a difusão das tecnologias modernizantes. As instituições de ensino formavam profissionais com um viés claramente difusionista, que concebia o agricultor como mero receptor dos pacotes tecnológicos criados nos centros de pesquisa. Inserida neste cenário de políticas agrícolas e agrárias conservacionista, a Extensão Rural contribuiu com o processo de exclusão social ocorrido na agricultura brasileira.

Embora a abertura democrática ocorrida na década de 1980 tenha provocado a reformulação das estruturas governamentais de apoio ao desenvolvimento agrário e agrícola – entre elas a política de Extensão Rural –, o avanço dos preceitos neoliberais sobre a dinâmica organizativa e operacional do Estado aprofundaram o processo de diferenciação dos agricultores. Do mesmo modo, excluiu-se do cenário governamental a possibilidade da formulação de políticas públicas adequadas à realidade da maioria dos agricultores, que estavam à margem da modernização em curso. A extinção de empresas públicas, como a EMBRATER, ampliou a crise da Extensão Rural pública, resultando que o atendimento aos agricultores, principalmente às famílias e assentados da reforma agrária, acabou ficando sob responsabilidade do setor privado e das iniciativas estaduais e regionais.

Essa realidade promoveu inúmeros conflitos. A pressão dos movimentos sociais, aliada à necessidade do Estado em garantir a gerência sobre o desenvolvimento do campo, forçou o surgimento de algumas iniciativas, entre elas o projeto LUMIAR, destinado a custear a assistência técnica para as famílias assentadas da reforma agrária. No entanto, essas iniciativas se revelaram como medidas insuficientes e inadequadas à realidade desse público, não evitando a continuidade de um movimento nacional favorável à redefinição dos padrões desenvolvimentistas para o campo.

A mudança do governo federal, ocorrida em 2003, possibilitou a valorização dos agricultores familiares e assentados no cenário da formulação das políticas públicas, a exemplo da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e a Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES). Entre os grandes avanços dessas iniciativas

identifica-se a valorização do saber popular, a incorporação de temáticas relacionadas às questões ambientais e sociais, a defesa dos espaços de compartilhamento do poder decisório, a criação do Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIMBRATER) do MDA e a incorporação de diretrizes em prol do desenvolvimento sustentável e da agroecologia.

No caso da ATES, houve importantes avanços positivos. O questionamento do caráter assistencial e difusionista dos trabalhos técnicos predominantes ao longo da modernização da agricultura resultou na qualificação das diretrizes do programa. A ATES, ao estabelecer como meta a elaboração dos Planos de Desenvolvimento e de Recuperação dos assentamentos, criou, em âmbito nacional, um cenário favorável ao diálogo e à construção permanente de um processo reflexivo da ação nos assentamentos e exigiu que os planos fossem os principais instrumentos norteadores das intervenções nos assentamentos, aproximando gradativamente a prática extensionista da realidade das famílias assentadas.

Entretanto, o programa da ATES reeditou o caráter descentralizador das políticas públicas nos marcos da reforma neoliberal ocorrida no Estado a partir da década de 1990. A execução dos serviços foi terceirizada num ambiente de pluralidade institucional, onde prevaleceu a diversidade de situações, nem sempre coerentes com as diretrizes preconizadas pelas normativas da ATES. O Estado deixou de ser o executor e passou a ser o provedor, mantendo a centralidade das decisões através da coordenação do programa.

No RS, a alteração da modalidade de execução da ATES de convênio para contrato, ocorrida em 2009, proporcionou ao INCRA um maior controle sobre os serviços prestados, através do regramento institucional determinado pela lei de licitações. Também permitiu atender às reivindicações normativas dos órgãos de controle da União. Entretanto, esta alteração não solucionou os inúmeros problemas estruturais e de gestão do programa, resultando em um sistema de descentralização administrativa sem alterar a concentração do poder decisório.

Neste sentido, a descentralização ocorrida na ATES foi parcial, pois restringiu-se à execução dos serviços e não ao compartilhamento do poder decisório. Os Conselhos Regionais e Estadual serviram, prioritariamente, para a legitimação das definições tomadas pela coordenação da ATES. Este fato resultou da dificuldade encontrada pelo setor administrativo em compartilhar o poder decisório.

Da mesma forma, os problemas detectados nas reuniões dos conselhos da ATES podem ser relacionados à falta de espaço de capacitação e formação que possibilitassem o empoderamento dos representantes. Dado que os assentados têm um papel determinante na

sustentação e aprimoramento da ATES, o fomento da capacidade organizativa deveria ser uma das prioridades da ATES. Estes espaços, se estimulados, tendem a contribuir para a redução das distâncias existentes entre as intenções do programa da ATES e o campo concreto em que as propostas se realizam. Deste modo, a descentralização com o objetivo de compartilhar o poder decisório pode ser construída no decorrer do desenvolvimento das ações, promovendo capacidades técnicas e políticas para agir e intervir nos rumos das próprias intervenções. Neste entendimento, a descentralização muito além da execução dos serviços, resulta num movimento contrário à concentração e centralização das decisões, em prol da construção de um cenário de cooperação entre os atores envolvidos.

A efetivação de processos descentralizados não descarta a necessidade de recomposição estrutural e organizativa da coordenação da ATES no RS. Mostra-se composta por um quadro profissional insuficiente perante às demandas que os contratos da ATES apresentam. A deficiência no acompanhamento das ações desenvolvidas nos NOs, a dificuldade em operacionalizar os conselhos regionais da ATES e as dificuldades em dar vazão aos problemas apresentados foram alguns dos elementos que comprovaram os limites vivenciados pelo programa no estado.

No mesmo entendimento, a maior responsabilização da coordenação das prestadoras sobre as equipes técnicas dos NOs podem contribuir para a efetivação de um programa da ATES mais eficiente.

Um dos grandes avanços da ATES no estado foi a conferência e o controle das ações realizadas através do sistema SAMA. O sistema possibilitou a conferência quantitativa dos serviços prestados pelas equipes técnicas, e a aferição a campo feita pela equipe de fiscalização permitiu que o INCRA efetuasse o pagamento às prestadoras. Se, por um lado, a verificação da execução física foi melhorada com este sistema, o mesmo não se verificou em relação ao monitoramento qualitativo ou de resultados. O Programa carece de instrumentos que possibilitem mensurar os impactos da ATES no desenvolvimento dos assentamentos e que apontem os resultados efetivos da ação dos técnicos. A quantificação física das ações não foi suficiente para garantir a estabilidade do programa e dificultou a construção da ATES como processo. Da mesma forma, a alteração da natureza das metas foi apontada como necessária para esta evolução. Se o resultado do trabalho extensionista vier a ser mesurado por produtos em vez de ações, o monitoramento qualitativo da ATES se torna facilitado.

Independente da evolução desses aspectos no processo de construção da ATES, entende-se como insuficiente o envolvimento dos fiscais nas discussões referentes ao programa. Além disso, a participação desses atores nas ações desenvolvidas nos NOs foi

pontual e esporádica, o que dificultou o processo de fiscalização, pois a maioria dos fiscais encontrou limitações no momento de expressar a avaliação sobre o trabalho desenvolvido pelos técnicos.

No caso da ação extensionista nos NOs, o regramento proporcionado pelas metas do contrato auxiliou no processo de planejamento das equipes. Se na época dos convênios a organização dos trabalhos da ATES foi determinada pelas carências emergenciais das famílias ou pelos agricultores que demandavam mais serviços do técnico, as metas exigiram uma organicidade para cumprir o cronograma estabelecido no contrato, tendo como resultado o atendimento universal a todas as famílias. Se este aspecto foi um avanço, o contrato de trabalho único para todo o estado, o excesso de metas e a disparidade entre a composição dos NOs prejudicou o bom andamento do trabalho das equipes técnicas. Nesta perspectiva, aponta-se a necessidade da elaboração de metas específica para cada região, considerando as particularidades regionais dos assentamentos, a capacidade operacional das equipes técnicas e o dimensionamento de cada NO. Acredita-se que esta medida possibilitará um planejamento mais adequado do trabalho técnico para cada realidade, sem sobrecargas ou cumprimento de ações não condizentes com as características regionais do estado.

Neste cenário construtivista, apresentam-se desafios a serem superados, ao exemplo da instabilidade institucional do programa da ATES, principal responsável pela rotatividade frequente dos técnicos nos NOs. Embora maior em uma das prestadoras, a renovação das equipes prejudicou a continuidade do trabalho, pois exigiu um novo processo de capacitação e construção de relações com as famílias assentadas. O fato de os contratos serem submetidos anualmente ao processo de renovação provocou incerteza sobre o futuro de trabalho dos técnicos, o que dificultou a construção de relacionamentos duradouros, contínuos e fundados na confiança mútua com as famílias assentadas, bem como a construção de um sistema permanente de capacitação e formação.

Sugere-se que a elaboração das metas futuras seja definida a partir de um processo de construção conjunta entre os técnicos e as famílias assentadas, apontando para uma maior afirmação e autonomia na definição do que fazer e como fazer. Nesta perspectiva, as ações elaborados nos PDAs e PRAs configuram-se enquanto um importante ponto de partida, pois apresentam as principais necessidades dos assentamentos e apontam inúmeras prioridades para o trabalho das equipes técnicas.

Neste sentido, a atuação da equipe de articuladores no programa da ATES poderá contribuir ainda mais, a partir de um processo mais efetivo de acompanhamento aos NOs e de uma sistemática permanente dos trabalhos das equipes técnicas, permitindo ajustes e reflexões

sobre a prática do programa. Contudo, esta tarefa certamente requer uma adequação da carga de trabalho, uma vez que a relação de articuladores por NOs e de técnicos se mostrou muito elevada. Desta forma, a recomposição da equipe e um novo planejamento de trabalho tornam-se necessários para que os articuladores tenham uma ação mais efetiva no processo de construção do programa da ATES.

O entendimento de que a implementação de uma política pública configura-se como um processo que exige constante reflexão remete para a necessidade constante e permanente de espaços de diálogo e negociação entre todos os atores envolvidos. Espera-se que os fatores apontados neste trabalho possibilitem construir fundamentações sólidas para a transformação social e consolidação de alternativas condizentes com a realidade dos assentamentos de reforma agrária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ALMEIDA, G. H. de La R. **O controle das políticas públicas pelo poder judiciário: algumas considerações**. Disponível em: <<http://www.ticontrôle.gov.br/portal/pls/portal/docs/769506.PDF>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

ALTAFIN, I.; MOLINA, M. C. Participação popular e assistência técnica em assentamentos de reforma agrária. In: X CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL, 10., CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38., 2000, Rio de Janeiro/RJ. **Anais...** Rio de Janeiro: Sociedade Internacional de Sociologia Rural, 2000. p. 86-107.

ALVES, M. O.; VALENTE JUNIOR, A. S. Comunicação rural entre três atores nas áreas de concentração de fruteiras no nordeste brasileiro: o pequeno fruticultor, suas organizações e a Extensão Rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER. 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Sociedade Internacional de Sociologia Rural, 2006. p. 151-180.

BAUER, M., GASKELL, G.; ALLUM, N. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 17-36.

BECKER, H. S. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993.

BRASIL. **Senado Federal**. Decreto n. 99.916 de 17 de outubro de 1990. Senado Federal, 1990.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930 – 1995**. 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

CAPORAL, F. R. **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. 1998, 517f. Tese (Doutorado em Agroecología Campesinado e Historia)–ISEC-ETSIAN, Universidade de Córdoba, Córdoba, 1998.

_____. Extensão Rural no Rio Grande do Sul: da tradição “made in USA” ao paradigma agroecológico. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: EXTENSÃO RURAL E O NOVO ESPAÇO RURAL NO NORDESTE BRASILEIRO, 2003, Recife. **Coletânea de Palestras**. Recife: PRORENDA, 2003. p. 109-120.

_____. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável. Perspectivas para uma nova Extensão Rural. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Brasília, 2004.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. de F. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia.** Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/0730612230.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2007.

CARDOSO, R. C. L. Aventuras de antropólogos em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: ____ (Org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 95-105.

CARVALHO, H. M. **Participação e organização consensuadas como uma das dimensões da cidadania.** Curitiba, 1994, 92 p. (mimeo).

CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS POPULARES. **1986 – 1996: CETAP 10 Anos, Auto-avaliação.** Passo Fundo: 1997, 57 p.

_____. **PDA/PRA-NO de Vacaria-CETAP.** Porto Alegre, 2009a. Impresso.

_____. **Quadro síntese para execução do PDA e PRA.** Porto Alegre, 2009b. Impresso.

_____. **Subsídios metodológicos para atuação CETAP.** Passo Fundo: 2004, 23p. Disponível em: <<http://cetap.org.br/wp-content/uploads/2009/09/subsidios-metodologicos.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola,** Brasília, ano X, n. 3, jul./ago. 2001.

CONNOLLY, M. Private extension and public-private partnerships: privatized, contracted, and commercialized approaches. In: RIVERA, W.; ALEX, G. (ed.). **Privatization of extension systems: case studies of international initiatives.** Washington: WB, 2004. v. 2.

CONTAG. Elementos para a construção de uma nova política de assistência técnica e Extensão Rural. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília. **Anais...** Brasília: [s.n.], 1997.

COPTEC. Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos. **Metodologia.** Porto Alegre, 2009. Impresso.

CORAZZA, G.; MARTINELLI, O. Jr. Agricultura e questão agrária no pensamento econômico. **Teoria e Evidência Econômica,** Passo Fundo, v. 10, n. 19, p. 9-36, 2002.

CLAUDINO, V. S.; CHIES, J. J.; NEUMANN, P.; DIESEL, V. In: XV JORNADAS NACIONALES EXTENSIÓN RURAL. San Luiz, Argentina. **Anais...** Argentina: Asociación Argentina de Extensión Rural, 2010.

DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. **Espaço & Debates,** n. 24, p. 26-39, 1988.

DE CASTRO, M. H. G. Descentralização e políticas de saúde: tendências recentes. **Planejamento e Políticas Públicas,** v. 5, p. 105-123, jun. 1991.

DELGADO, G. C. **A questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea**. Brasília, 2004. (Versão não publicada).

DELGADO, G. C. **Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária**. 2001. (mimeo).

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DIAS, M. M. Extensão Rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “Serviço de ATES”. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez. 2004.

DIESEL, V.; FROEHLICH, J. M.; NEUMANN, P. S.; DA SILVEIRA, P. R. C. Privatização dos serviços de Extensão Rural: uma discussão (des)necessária?. **RESR**, Piracicaba, SP, v. 46, n. 04, p. 1155-1188, out./dez. 2008.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; GARCIA, J. V. Por que a “nova ater” não sai do papel? Uma análise da visão dos alunos do projeto residência agrária. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 45., 2007, Londrina, PR. **Anais...** Londrina: Sociedade Internacional de Sociologia Rural, 2007. CD-ROM.

ECHENIQUE, O. S. **Perspectivas de evolução dos serviços de assistência técnica agrícola no Brasil: análise do Projeto Lumiar e das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, DF: FAO; INCRA, 1998. 44 p. Relatório de Consultoria.

EMBRATER. **Extensão rural, desenvolvimento e democracia, pronunciamentos do presidente da Embrater, Romeu Padilha de Figueiredo**. 1985. Brasília, 1986.

FAZER. A construção de um novo modelo de serviço público de Extensão Rural e assistência técnica: a contribuição da FAZER. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília, DF. **Anais...** Brasília: [s.n.], 1997.

FONSECA, M. T. L. da. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER – FEE. **DADOS 2003/2005**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional**. São Paulo: Campus, 1990.

GUANZIROLI, C. E.; BRUNO, R. L.; CABANILHA, I. S.; DIAS, M. M. **Assistência técnica para assentamentos rurais: análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER)**. Brasília, DF: MDA; FAO, 2003. 39 p. Relatório de Consultoria. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index>>. Acesso em: 13 ago.2009.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Projeto LUMIAR: Assistência técnica nos assentamentos**. Brasília: Diretoria de Assentamento. Programa de qualidade e Produtividade nos Assentamentos de Reforma Agrária, 1997.

_____. Norma de Execução n° 39, de 30 de março de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 8 maio 2004. Com anexos I, II e III.

_____. **Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos**. Brasília: 2000. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

_____. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/portal/index>>. Acesso em: 15 maio 2010a.

_____. **Assessoria Técnica, Social e Ambiental-Panorama Nacional**. Impresso, 2010b.

_____. Manual operacional 2008: norma de execução n. 77, de 28 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 de setembro de 2008.

_____. Manual operacional 2008: nota técnica n. 03, de 30 de setembro 2008. **Boletim de Serviço do INCRA**. Brasília, DF, 2008, 52 p.

_____. **Sistema de apoio e monitoramento da ATES**. Porto Alegre. Disponível em: <http://www.wapwapw.com/terraincra/Sama_Atualiza/Sama_Mostra_Editado.php>. Acesso em: 16 maio 2010.

_____. Manual operacional 2008: norma de execução n. 78, de 31 de outubro de 2008. **Boletim de Serviço do INCRA**. Brasília, DF, 2008, 142 p.

_____. **Projeto Básico visando à licitação para a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES), e elaboração de PDA ou PRA para as famílias assentadas no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, outubro de 2008, 66 p.

_____. Superintendência 11. **Sistematização da reunião de maio com a equipe de fiscalização da ATES**. Impresso, 2010a.

KIKERI, S.; BURMAN, A. **Privatization trends: near-record levels in 2005**: public policy for the private sector. n. 314, p.1-4, fev. 2007. Disponível em: <<http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal> Malheiros Editores>. Acesso em: 20 nov. 2009.

MARINHO, D. N.; BARBIERO, A. K.; PEREIRA, E. Q.; PÓVONS, F. A.; MARQUES, M. I. Projeto Lumiar: uma avaliação qualitativa. **Extensão Rural Santa Maria**, Santa Maria, RS, v. 6, p. 97-114, jan./dez. 1999.

MARINHO, D. N. (Coord.); BARBIERO, A. K.; PEREIRA, É. Q. **Projeto LUMIAR: uma avaliação qualitativa. Relatório de Consultoria.** Brasília: 1999.

MARSHALL, A. **Políticas sociais: el modelo neoliberal.** Buenos Aires: Flacso/Legasa, 1988.

MAXWELL, J. A. **Qualitative research design: an interactive approach.** 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Grupo de Trabalho ATER. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: versão final.** Brasília, 2004.

_____. **Fortalecimento da ATES é uma das prioridades do INCRA.** Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

MEDEIROS, L. S. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil.** Rio de Janeiro: UFRRJ – CPDA; UNRISD, 2002. 127 p.

MEDEIROS, L. S. de; LEITE, S. Marchas e contra-marchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). In: INESC (Org.). **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Sócio-econômicos, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito administrativo brasileiro.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEJIA, H. G. **Situación y Perspectivas de los Programas de Extension Rural em América Latina y el Caribe:** Algunas recomendaciones para la formulacion de políticas. Proyecto ESAS/ LAC. Consórcio ARCOS Argentina, Colômbia, Costa Rica. Abril de 2003.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MORAIS, S. C.; SOLIS, B. A.; HAAS, J.; NEUMANN, P.; DIESEL, V. Contratos de ATES no Brasil: a elaboração das metas contratuais na prestação de serviços – o caso do RS. In: SIMPÓSIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E ASSENTAMENTOS RURAIS, 4., 2010, Araraquara. **Anais...** Araraquara: UNIARA, 2010. CD-ROM.

MOREIRA, R. J. **Agricultura familiar: processos sociais e competitividade.** Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

NEUCHATEL GROUP. **Common framework on agricultural extension.** Paris: Ministère des Affaires Etrangères, 1999.

NEUMANN, P.; FROELICH, J. M. (Coord.). **Perfil dos serviços de ATER no Brasil: análise crítica dos relatórios.** Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.nead.org.br>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

OLIVEIRA, V. **A impossível simetria: distinção, interdependência e poder entre a relação de agricultores e mediadores sociais.** 2004. 222 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

OLIVEIRA, N. R. F. Sabores na História: Um estudo a partir dos saberes e fazeres alimentares de agricultores familiares de Jaboticaba, RS. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2009. p. 160.

PALMEIRA, M.; LEITE, S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: COSTA, L.F. C.; SANTOS, R. (Org.). **Política e reforma agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p. 92-165.

PEREIRA, E. Q. **Assistência técnica e extensão rural ou assessoria técnica e social?:** visões opostas do apoio à agricultura familiar. 2004, 141f. Tese (Doutorado em Sociologia)–Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba, 2004.

PICCIN, M. B. **Lógicas socioculturais e estratégias produtivas no assentamento menina dos olhos dos sem-terra**. 2007, 199f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)–CPDA–Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2007.

PIMENTEL, V. C. **Assentamento é mais que um “projeto”:** a assistência técnica nos assentamentos rurais. 2007, 150f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)–CPDA–Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

PRADO JR., C. **A questão agrária**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RIBEIRO, M. **Relatório final de avaliação - Projeto Lumiar/RS**. Porto Alegre: INCRA; COCEARGS; CAPA; UFRGS, fev. 2000.

RICCI, R. **Políticas públicas e o Projeto Inovar**. Belo Horizonte: EMATER MG, 2004.

RS. Rio Grande do Sul – Gabinete da Reforma Agrária. **Números gerais da reforma agrária e organograma**. Porto Alegre, 2002.

RIVERA, W. M. **Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación**. University of Maryland, College Park. Roma, 2001.

RIVERA, W.; ALEX, G. (ed.). **Privatization of extension systems:** case studies of international initiatives. Washington: WB, 2004.

RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.

SEMINÁRIO NACIONAL AGRICULTURA FAMILIAR E A EXTENSÃO RURAL. 1995. Brasília. **Documento preliminar...** Brasília: CONTAG/FAZER, 1995. p. 11(mimeo).

SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTENCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: PNUD, 1997.

SADIGHI, H. **Agricultural Extension Privatisation: An Analysis of Different Financing Schemes**. In: AIAEE, Dublin, Ireland, 2004. Proceedings of the 20 th Annual Conference. p. 932-940.

SILVA NETO, B.; BASSO, D. (Org.). **Sistemas agrários do Rio Grande do Sul: análise e recomendações de políticas**. Ijuí: Ed. da UNIJUI, 2005.

SILVA, A. G. da; ARAÚJO, J. P. O dilema da assessoria em assentamentos rurais: entre o ideal concebido e o real praticado. **Revista Extensão Rural**, Ano XV, p. 103-127, jan./jun. 2008.

SILVA, A. M. da **Política nacional de assistência técnica e extensão rural no Brasil**. 2007. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

SILVA, J. G. da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas, SP: Unicamp, 1996.

SOUZA, M. S. de; FOSCHIERA, L. A. **Pequenos agricultores, situação agrária; e meio ambiente**. CETAP, 2004. Disponível em: <<http://cetap.org.br/wp-content/uploads/2009/09/subsidios-metodologicos.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 105-142.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

THORNTON, R. D. SATERs de Brasil: empresas de asistencia técnica y extensión rural. In: **Los 90 y el nuevo siglo em los sistemas de extensión rural y transferencia de tecnología públicos en el Mercosur**. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA, 2006. p. 105-161.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 5, p. 31-51, jun. 2001.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1997.

UFSM. Universidade Federal de Santa Maria. **Relatórios trimestrais da equipe de articuladores de ATES**. Santa Maria, 2009. Impresso.

VERDEJO, M. E. **Diagnóstico rural participativo: um guia prático**. Brasília: SAF/MDA, 2006.

WANDERLEY, M. N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 42-61, out. 2003.

WILLIAMSON, J. What should the World Bank think about the Washington Consensus? **The World Bank Research Observer**, v. 15, n. 2 p. 251-264, ago. 2000.

ZALUAR, A. Teoria e prática do trabalho de campo: alguns problemas. In: CARDOSO, R. C. L. (Org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 107-125.

ZANG, N.; TONIAL, T. M.; MISSIO, E. **A região do CODEMAU: dados e pesquisa com vistas à agroindustrialização**. Frederico Westphalen: Ed. da URI, 2006.

DOCUMENTOS CUNSLTADOS

Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra.

Lei n° 9.138/95, de 29 de novembro de 1995 – Securitização da dívida agrícola.

MATÉRIAS DE JORNAIS CITADAS

1. Folha de São Paulo. **Sindicância do INCRA apura confisco de parte do pagamento aos técnicos que trabalham em assentamentos**. São Paulo, 12/10/2000.
2. Folha de São Paulo. **PF vai abrir inquérito sobre "pedágio"**. São Paulo, 14/10/2000.
3. Folha de São Paulo. **Superintendente do órgão no Estado é acusado de usar verba para transportar a Folha a assentamentos**. São Paulo, 10/11/2000.
4. Folha de São Paulo. **Incra diz que é dever dar publicidade de seus atos**. São Paulo, 10/11/2000.

ANEXOS

ANEXO A - METAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS DOS CONTRATOS DE ATES – 2009

Ações Individuais

Deverão ser realizadas no mínimo duas visitas técnicas a cada família assentada, não considerando as repetições, sendo a primeira realizada, impreterivelmente, até julho e a segunda, no segundo semestre de contrato. A execução das visitas obedece ao critério mínimo de 15% por mês, podendo ser executadas NO's meses seguintes desde que justificado o atraso, contudo, alcançando 100% ao final do semestre.

Esta proposta de alteração deve-se ao atraso de repasse dos recursos por parte do INCRA, que inviabilizou estruturalmente a ação dos técnicos dos Núcleos Operacionais, comprometendo a realização das visitas até o momento, dado esse comprovado pelo SAMA.

As visitas individuais não se confundem com outras ações desenvolvidas pela assistência técnica, como laudos, elaboração de projetos, avisos para reuniões, entre outras. Esta atividade está diretamente ligada às ações de cunho produtivo, social ou ambiental.

Das Ações de Caráter Coletivo

Meta 01: Elaborar o PDA NO's assentamentos contemplados, a partir de Diagnóstico Inicial, que engloba os aspectos físicos, sócio-econômicos e produtivos da área e entorno do assentamento (Marco Zero), Laudo de Vistoria e Avaliação e/ou Relatório Ambiental, e LP ou LIO vigentes, documentos estes fornecidos pelo INCRA/RS quando disponível.

Propõe-se o período de julho a dezembro de 2009 para execução do PDA, devido ao atraso no repasse de recursos, que resultou no atraso na execução das ações iniciais (Reunião Marco Zero, por exemplo). Por este motivo, faz-se necessário um adiamento do início da elaboração do PDA visando adequada execução da ação.

Meta 02: Elaborar o PRA NO's assentamentos contemplados, a partir de Diagnóstico Inicial, que engloba os aspectos físicos, sócio-econômicos e produtivos da área e entorno do assentamento (Marco Zero), Laudo de Vistoria e Avaliação e/ou Relatório Ambiental, Plano de Desenvolvimento já elaborado, e LIO vigente, documentos estes fornecidos pelo INCRA/RS quando disponível.

Propõe-se julho de 2009 como mês para início e outubro como prazo limite para conclusão do PDA, devido ao atraso no repasse de recursos, que resultaram em atraso na execução das ações iniciais (Reunião Marco Zero, por exemplo) faz-se necessário um adiamento do início da elaboração do PRA, visando adequada execução da meta.

Meta 04: Capacitar a comunidade para a ação de instalação e manejo de unidades demonstrativas de adubação verde e adubação orgânica no assentamento, que sejam utilizadas com fim didático-pedagógico para o acompanhamento da evolução do perfil do solo por suas características físicas, biológicas e químicas, promovida pelo manejo adequado da ciclagem de nutrientes e de energia no sistema.

Objetivo da meta: Construir espaços de capacitação sobre manejo e conservação de solo, visando apresentar e dialogar com a comunidade ações que auxiliem na conservação e na melhoria das características físicas, químicas e biológicas dos solos.

Meta 05: Viabilizar a interação efetiva com as escolas localizadas NO's assentamentos do Núcleo Operacional através da proposição de atividades multidisciplinares, onde serão discutidas as questões de alimentação adequada e pirâmide dos alimentos, culminando com o planejamento e instalação de uma horta coletiva. Esse contexto será utilizado para desenvolver atividades de compreensão do ciclo das plantas (anuais e perenes) a serem cultivadas, métodos de propagação, manejo do solo para manutenção da fertilidade e umidade, importância de cultivos intercalares e rotação de culturas para potencializar os efeitos de alelopatia e controle de infestações de insetos e doenças, importância do planejamento da rotação e registro dos cultivos, importância da habilidade de reprodução de sementes próprias e critérios de seleção, desenvolvimento de habilidades de reconhecimento do estado sanitário e nutricional das plantas, bem como da identificação de diferentes substratos e insumos orgânicos utilizáveis como adubação. Contemplar a diversidade de funções das plantas selecionadas (alimentares, condimentares, medicinais, ornamentais, etc.), além de técnicas de produção de mudas e solarização de substratos.

Objetivo da meta: Propiciar espaços que integrem os estudantes às ações e temas trabalhados pela assistência técnica NO's assentamentos, no que tange a alimentação adequada, produção agroecológica e a preservação ambiental.

Meta 06: Realizar estudos coletivos para a formação de um catálogo de sementes crioulas pertencentes à região do assentamento e da região de origem das famílias.

Objetivo da meta: Estudos coletivos para a formação de um catálogo de sementes crioulas;

Meta 07: Realizar, no ano, um ciclo de palestras sobre a linha produtiva predominante identificada pelo assentamento na elaboração do PDA/PRA.

Objetivo da meta: Organizar e viabilizar um ciclo de palestras para cada assentamento com uma abordagem que contemple às principais linhas produtivas dos PAs, considerando a base tecnológica dos sistemas de produção, a infra-estrutura necessária, as necessidades e estratégias de organização, o calendário das atividades, as metas produtivas, as possibilidades de mercado e de transformação, as necessidades de capacitação profissional e assistência técnica, etc.

Meta 08: Realizar, NO's meses de junho, julho e agosto, em cada assentamento do Núcleo Operacional, um curso sobre manejo profilático de pomares contribuindo para a melhoria da sanidade dos pomares domésticos.

Objetivo da meta: Estimular atividades que garantam o auto-sustento das famílias.

Meta 09: Realizar a campanha “Documentação da Família Assentada”, com material de divulgação (cartazes), realizando uma palestra por escola, NO's assentamentos que possuírem escola, e uma reunião geral por assentamento sobre o tema “A Importância da Documentação Pessoal para a Família Assentada”, esclarecendo a importância da documentação pessoal de toda a família, homens, mulheres e crianças, possibilitando o cumprimento das obrigações legais e fiscais para acesso aos créditos e outros benefícios.

Objetivo da meta: Desenvolver ações de conscientização da importância da documentação pessoal e dos contratos firmados entre os beneficiários e o INCRA, com vistas à manutenção da situação de regularidade junto aos órgãos da administração pública. Trabalhar a redução da pobreza rural através do fortalecimento da noção de Cidadania e suas implicações NO's

direitos e responsabilidades sociais, incluindo ações de valorização da documentação do indivíduo, da família e da unidade produtiva como instrumentos de inclusão social.

Meta 10: Realizar, no primeiro semestre do ano, uma oficina para cada 30 famílias dos assentamentos que compõe o Núcleo Operacional de esclarecimento sobre doenças infecto-contagiosas, boas práticas para a preparação higiênica dos alimentos, proteção de fontes de água, e manejo do entorno da residência.

Objetivo da meta: realização de oficinas para cada 30 famílias;

Meta 11: Realizar, no segundo semestre de cada ano, uma oficina para cada 30 famílias dos assentamentos que compõe o Núcleo Operacional, capacitando as famílias em temas como saneamento básico, destinação final dos resíduos sólidos (lixo doméstico), destinação das embalagens de agrotóxicos, compostagem e encaminhamento para reciclagem de resíduos sólidos cumulativos.

Objetivo da meta: realização de oficinas para cada 30 famílias;

Meta 12: Realizar o levantamento de todas as associações, cooperativas, grupos coletivos ou de interesses presentes no Núcleo Operacional, proporcionando vivências para o fortalecimento dos mesmos, bem como potencializar a busca de objetivos comuns na comunidade, estimulando a criação de novos grupos por afinidades para atividades produtivas ou de lazer.

Objetivo da meta: Ações que fortaleçam a organização e mobilização social, acompanhando e dando apoio às associações existentes NO's assentamentos, além de trabalhar com outras formas organizativas (grupos de mulheres, jovens, movimentos, etc.), potencializando o trabalho organizativo e associativo no sentido de superar os obstáculos, viabilizar o desenvolvimento local e fortalecer a identidade das comunidades assentadas.

Meta 13: Manter um engenheiro agrônomo responsável pelas ações produtivas e ambientais por Núcleo Operacional, cujo plano de trabalho será baseado nas condições e restrições da LP e/ou LIO do assentamento.

Objetivo da meta: Desenvolver e orientar as ações produtivas e de capacitação ambiental junto às famílias beneficiadas e demais profissionais do Núcleo Operacional. A meta 13 visa atender a orientação da Resolução CONAMA N° 387/06.

Meta 14: Realizar palestras em cada escola localizada NO's assentamentos do Núcleo Operacional sobre a utilização das fontes de água existentes no assentamento e técnicas para sua proteção, com entrega de material de apoio e cartazes, realizando uma experiência de práticas de proteção de fontes por assentamento.

Objetivo da meta: Trabalhar com os estudantes e corpo docente a conscientização sobre a importância da água.

Meta 15: Elaborar um projeto por assentamento para recuperação de solos degradados, através de unidades demonstrativas.

Objetivo da meta: Localizar os principais pontos de degradação do solo e seus motivadores, e elaborar um projeto que aponte as medidas necessárias para sua recuperação.

Meta 16: Realizar uma reunião para cada 30 famílias em cada Núcleo Operacional, com o tema legislação ambiental (Licenças), esclarecendo suas possibilidades, potencialidades e os impedimentos legais para atividades produtivas, entregando material explicativo e enviando cópia ao INCRA. Também, realizar atividades NO's assentamentos para debater a gestão coletiva dos recursos naturais, Reservas Legais (RLs) e Áreas de Preservação Permanente (APPs). NO's assentamentos que possuem RLs que possam ser manejadas, propor a elaboração de projeto de manejo dessas áreas e cronograma de execução.

Objetivo da meta: Todos os assentamentos devem renovar suas licenças ambientais a cada 4 aNO's. Dessa forma, as equipes técnicas devem realizar ações de informação e formação sobre a legislação ambiental.

Meta 17: Realizar, em um assentamento de até 50 famílias em cada Núcleo Operacional, uma pesquisa continuada sobre saneamento básico e destinação final dos resíduos sólidos (lixo doméstico) coletando dados a cada 3 meses e apresentando-os no Relatório de Atividades.

Objetivo da meta: Realizar um levantamento da situação do saneamento básico no PA e das modificações ocasionadas em função das oficinas sobre água e saneamento básico (meta 10 e 11).

Meta 18: Realizar uma atividade por assentamento com representantes da Polícia Ambiental (PATRAM) sobre prevenção, controle e combate a incêndios rurais, bem como sobre Legislação Ambiental e responsabilidades administrativas e civis cabíveis a quem comete daNO's ambientais.

Objetivo da meta: Todos os assentamentos devem renovar suas licenças ambientais a cada 4 aNO's. Capacitação sobre prevenção, controle e combate a incêndios rurais, pela PATRAM ou outras, é requisito para obtenção da licença.

Meta 19: Gerar uma planilha a cada 4 meses, para cada assentamento do Núcleo Operacional, contendo informações sobre todas as famílias assentadas, com os dados da família, o número do lote que ocupa e se possui alguma pendência junto ao INCRA. A planilha número 1 deverá ser elaborada no primeiro mês de contrato, a planilha número 2 será gerada no quarto mês de contrato, e a planilha número 3 no oitavo mês de contrato. Para finalizar, a elaboração da planilha número 4 será realizada no final do contrato.

Objetivo da meta: gerar planilha a cada quatro meses. Estas planilhas servirão como base para o acompanhamento permanente do desenvolvimento dos assentamentos. Através delas, o INCRA poderá, no caso onde houver irregularidades, acelerar o processo legal de regularização, bem como aprimorar as políticas públicas destinadas aos assentamentos.

Meta 20: Realizar um Seminário em cada assentamento do Núcleo Operacional sobre a Matriz Produtiva apontada pelo PDA ou PRA, debatendo e caracterizando suas principais linhas de atividades e as demandas por elas exigidas, planejando e orientando a correta aplicação dos Créditos a serem acessados, propiciando a construção de um Plano de Aplicação sequencial para cada família assentada.

Objetivo da meta: caracterizar as linhas produtivas e as demandas por elas exigidas, de modo a orientar a aplicação dos créditos acessados pelos assentados.

Meta 21: Produzir 1 relatório técnico trimestral sobre as atividades desenvolvidas pela ATES NO's investimentos realizados pelo Programa da Ação de Fomento a Agroindustrialização e a Comercialização e Atividades Pluriativas Solidárias (Programa Terra Sol). Com exceção do Núcleo Operacional Vacaria, que ainda não possui investimentos do Programa, todos os outros Núcleos Operacionais estão contemplados.

Objetivos da meta: produzir um relatório técnico trimestral;

ANEXO B - METAS PARA RENOVAÇÃO DOS CONTRATOS DE ATES – 2010

1) VISITAS TÉCNICAS:

META 01: Realizar duas visitas técnicas para 100% das famílias assentadas.

Ação 01: No mínimo uma visita individual em 100% das famílias assentadas no primeiro semestre de contrato. Para a avaliação mensal do cumprimento desta meta, será considerado o percentual mínimo de 15% ao mês (em valores acumulados temos o seguinte cronograma: Fev/2009 - 15%; Mar - 30%; Abr - 45%; Mai - 60%; Jun - 75%; Jul - 100%).

Ação 02: No mínimo uma visita individual em 100% das famílias assentadas no segundo semestre de contrato. Para a avaliação mensal do cumprimento desta meta, será considerado o percentual mínimo de 15% ao mês (em valores acumulados temos o seguinte cronograma: Ago/2009 - 15%; Set - 30%; Out - 45%; Nov - 60%; Dez - 75%; Jan/2011 - 100%).

OBS: As visitas técnicas deverão ser orientadas pelos programas definidos NO's PDAs e PRAs, assim como pelas visitas técnicas realizadas no ano de 2009 (ação de continuidade). Considera-se visita individual a visita ao lote das famílias assentadas.

META 02: Realizar a coleta de dados do monitoramento de resultados NO's assentamentos, através do desenvolvimento da "Pesquisa sobre Qualidade de Vida, Produção e Renda NO's Assentamentos".

Ação 01: Aplicar questionários em famílias assentadas NO's assentamentos de cada Núcleo Operacional no mês de Mar/2010, por amostragem, conforme procedimentos a serem fornecidos pelo INCRA até Fev/2010.

Ação 02: Digitação dos dados coletados a campo, o que deverá ser realizado pela equipe técnica, em sistema específico a ser disponibilizado pelo INCRA, no mês de Abr/2010.

2) ATIVIDADES COLETIVAS:

META 03: Realizar atividades mensais em grupos de interesse existentes NO's Núcleos Operacionais.

Ação 01: Realizar no mínimo 1 atividade mensal por Núcleo Operacional em grupos de interesse (grupo de mulheres, grupo de jovens, grupo produtivo, grupo religioso, entre outros).

OBS: poderão ser consideradas nesta meta as ações de fomento à formação de grupos de interesse.

META 04: Acompanhar mensalmente as ações das diversas políticas públicas para o desenvolvimento dos assentamentos.

Ação 01: Acompanhar mensalmente as ações NO's assentamentos do Núcleo Operacional, realizadas pelo Programa Terra Sol, Convênio Embrapa, Convênio Leite Sul, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, entre outras.

OBS: Para estas ações, o Conselho Regional de ATES servirá como espaço de avaliação e acompanhamento da participação da equipe técnica e de outras entidades convenientes.

META 05: Contemplar quadrimestralmente os assentamentos do Núcleo Operacional com uma reunião de avaliação e planejamento da ATES.

Ação 01: Realizar reuniões em cada assentamento para avaliar e planejar a ATES.

OBS: Esta reunião deverá ocorrer previamente ao Conselho Regional de ATES.

META 06: Avaliar, atualizar e/ou adequar os PDAs ou PRAs dos assentamentos do Núcleo Operacional.

Ação 01: Realizar uma atividade coletiva no ano em cada assentamento para discutir com as famílias assentadas a execução dos programas definidos NO's PDAs e PRAs, bem como as alterações necessárias.

Ação 02: A equipe técnica deverá elaborar uma síntese dos Programas do Núcleo Operacional, apontando as prioridades comuns e específicas para as ações futuras da equipe técnica.

OBS: A ação 01 deverá ser realizada no segundo semestre do ano, NO's meses de Ago, Set ou Out/2010. Tanto o produto da ação 01, quanto da ação 02, deverá ser redigido e entregue ao INCRA até o mês de Nov/2010.

META 07: Realizar atividades nos assentamentos atendidos pelos convênios do PAC. Envolve os Núcleos Operacionais Santana do Livramento, Candiota, Pinheiro Machado e Piratini.

Ação 01: Acompanhar mensalmente as ações previstas NO's PlaNO's de Consolidação (PCAs) dos assentamentos contemplados pelo PAC e assessorar as Associações conveniadas com o INCRA/RS.

Ação 02: Participar das reuniões quadrimestrais de nivelamento sobre as ações do PAC que serão realizadas no INCRA/RS (Fev, Jun e Out/2010).

Ação 03: Elaborar relatórios quadrimestrais sobre o andamento das ações previstas NO's convênios com as Associações do PAC (Mai e Set/2010 e Jan/2011).

Ação 04: Promover, ao longo do ano, pelo menos um curso de capacitação de acordo com prioridade da Associação, relacionados com as metas do PCA e com a disponibilidade de recursos disponíveis no convênio.

OBS: Para o desenvolvimento desta meta será necessário o conhecimento das normativas que regem o Programa PAC e o estudo dos PlaNO's de Consolidação (PCAs), onde estão previstas todas as ações a serem desenvolvidas NO's assentamentos. Também é parte da meta apoiar os grupos sociais que se formam NO's assentamentos (grupos de jovens, grupos de mulheres, grupos produtivos e similares) e estimular a formação de novos grupos nesses assentamentos. Também, para a realização dessa meta, é necessária a articulação com a Unidade Técnica Estadual do Programa no INCRA (UTE/RS).

META 08: Realizar bimestralmente atividades de capacitação nas linhas produtivas estabelecidas como prioritárias NO's assentamentos do Núcleo Operacional.

Ação 01: A cada dois meses deverá ser realizada uma atividade de capacitação em cada assentamento, utilizando metodologias tais como: oficinas, seminários, palestras, cursos e dias de campo, entre outras, que contemplem a participação dos grupos de interesse.

OBS: Para os assentamentos onde houver mais de uma linha produtiva priorizada, planejar esta ação de modo a contemplar todas as linhas no decorrer do ano. A equipe técnica não poderá se valer de ações de capacitação de outros convênios do INCRA para cumprir esta meta. Exemplos: ação do Somar/Terra Sol, Embrapa, Leite Sul.

META 09: realizar quadrimestralmente atividades de formação em agroecologia NO's assentamentos do Núcleo Operacional.

Ação 01: quadrimestralmente realizar atividades de formação em agroecologia em cada assentamento, utilizando metodologias tais como: oficinas, seminários, palestras, cursos, dias de campo, espaços de troca de experiências, viagens de estudo, visitas, entre outras.

OBS: Deverão ser contemplados 25% dos assentamentos mensalmente com esta ação.

Ação 02: instalar e acompanhar as unidades pedagógicas agroecológicas a cada 85 famílias conforme linha produtiva identificada como prioritária NO's PDAs ou PRAs.

Ação 03: realizar uma ação anual coletiva de socialização dos resultados para cada unidade pedagógica.

OBS: A equipe técnica deverá realizar atividades mensais de acompanhamento das unidades pedagógicas. A unidade pedagógica é entendida como uma unidade física de demonstração e ou de experimentação de conhecimento em agroecologia. Esta poderá ser uma unidade de produção agroecológica ou convencional, pode ser uma lavoura cultivada, um sistema de criação ou de cultivo, um manejo ou itinerário técnico, entre outras.

META 10: Realizar quadrimestralmente atividades de formação sobre soberania e segurança alimentar NO's assentamentos do Núcleo Operacional.

Ação 01: Desenvolver atividades de formação em cada assentamento sobre auto-consumo, qualidade dos alimentos, segurança alimentar, plantas medicinais, sementes crioulas e saúde preventiva, utilizando metodologias tais como: oficinas, seminários, palestras, cursos, dias de

campo, espaços de troca de experiências, viagens de estudo, unidades pedagógicas, visitas, entre outras.

OBS: Deverão ser contemplados 25% dos assentamentos mensalmente com esta ação.

META 11: Realizar quadrimestralmente ações de promoção do bem-estar social das famílias, equidade social e valorização da cidadania NO's assentamentos do Núcleo Operacional.

Ação 01: realizar atividades em cada assentamento que contemplem práticas de higiene, saneamento e destinação do lixo, entorno da moradia, educação em saúde pública e atividades relacionadas ao acesso das famílias às políticas públicas (Documentação, Pronera, Projovem, Inclusão Digital, entre outras).

OBS: Deverão ser contemplados 25% dos assentamentos mensalmente com esta ação.

META 12: Realizar atividades mensais em escolas do Núcleo Operacional.

Ação 01: Desenvolver atividades educativas todos os meses nas escolas, abordando temas sociais e ambientais, tais como educação ambiental, saúde preventiva, destinação do lixo, saneamento básico, práticas de higiene, organização social, áreas de reserva legal, áreas de preservação permanente, manejo e conservação do solo e água, segurança alimentar e nutricional, entre outras.

OBS: No mês de fev/2009 deverá ser encaminhada ao INCRA/RS a relação das escolas dos Núcleos Operacionais a serem contempladas pela ação 01 (no mínimo deverão ser relacionadas todas as escolas localizadas dentro dos assentamentos). Esta meta passará a ser considerada para fins de avaliação a partir do mês de Mar/2010.

META 13: Realizar ações de educação ambiental NO's assentamentos do Núcleo Operacional.

Ação 01: Elaborar um plano de capacitação ambiental para o Núcleo Operacional, prevendo atividades quadrimestrais por assentamento.

OBS: O plano deve conter a apresentação das LIOs NO's assentamentos, bem como observar os programas elaborados NO's PDAs e PRAs. Estes planos deverão ser enviados ao INCRA até Mar/2010.

Ação 02: Realizar atividades quadrimestrais de educação ambiental em cada assentamento, de acordo com o plano construído na ação 01.

OBS: Deverão ser contemplados 25% dos assentamentos mensalmente com esta ação.

Ação 03: Manter continuamente um Engenheiro Agrônomo responsável pelas questões ambientais do NO.

3) ATIVIDADES COMPLEMENTARES DE ATES:

META 14: Realizar mensalmente duas ações complementares para cada 85 famílias do Núcleo Operacional.

Ação 01: As ações complementares poderão ser cumpridas através da participação em conselhos, reuniões de articulação com entidades locais e regionais, planejamento da equipe técnica, participação em atividades estaduais, capacitação dos técnicos, entre outras. Estas atividades serão desenvolvidas além das metas coletivas e das visitas individuais e demais demandas apresentadas pelas famílias.

META 15: Elaborar os projetos e laudos demandados, atender as famílias NO's escritórios da ATES e realizar outras atividades não previstas.

Ação 01: Elaborar todos os projetos demandados.

Ação 02: Elaborar todos os laudos demandados.

Ação 03: Atendimento às famílias NO's escritórios da ATES.

Ação 04: Outras atividades das equipes técnicas não relacionadas acima.

OBS: Para estas ações, o Conselho Regional de ATES servirá como espaço de verificação da demanda e do seu atendimento.

ANEXO C – QUESTIONÁRIO PARA FISCALIZAÇÃO DA ATES COM OS BENEFICIÁRIOS

DATA:...../...../..... FISCAL:.....

Nº:..... ASSENTAMENTO:.....

ASSENTADO (A).....

CPF:.....

1. O senhor (a) conhece a ATES do INCRA?

() sim, () não. Nome da empresa:

2. Conhece o técnico que lhe assiste?

() sim, () não. Nome do Técnico

a. Sabe quem é o técnico da área social: () sim, () não.

OBS.....

b. Da área ambiental: () sim, () não

OBS.....

c. Da área produtiva: () sim, () não

OBS.....

3. Já recebeu visita do técnico neste ano? (a partir de fevereiro de 2010)

() sim, () não. Quando:.....

a. Lembra o assunto que discutiram: () sim, () não

Qual assunto:.....

i. () Ambiental

ii. () Social

iii. () Produtivo

b. Foi útil, teve algum encaminhamento/consequência: () sim, () não

Qual:.....

c. Sabe quando ele volta: () sim, () não

Quando:.....

4. Participou de alguma reuniãocurso/oficina/atividade promovida pela equipe técnica no assentamento:

() sim, () não. Qual:.....

a. Se não participou, ficou sabendo: () sim, () não

b. Lembra o assunto discutido: () sim, () não

Qual assunto:.....

c. Foi decidido/encaminhado alguma coisa: () sim, () não

O que:.....

5. Já visitou o escritório da equipe este ano:

() sim, () não. Quantas vezes?.....

6. Já precisou/solicitou atendimento da equipe:

() sim, () não. OBS.....

a. foi atendido: () sim, () não

7. Outras observações:.....

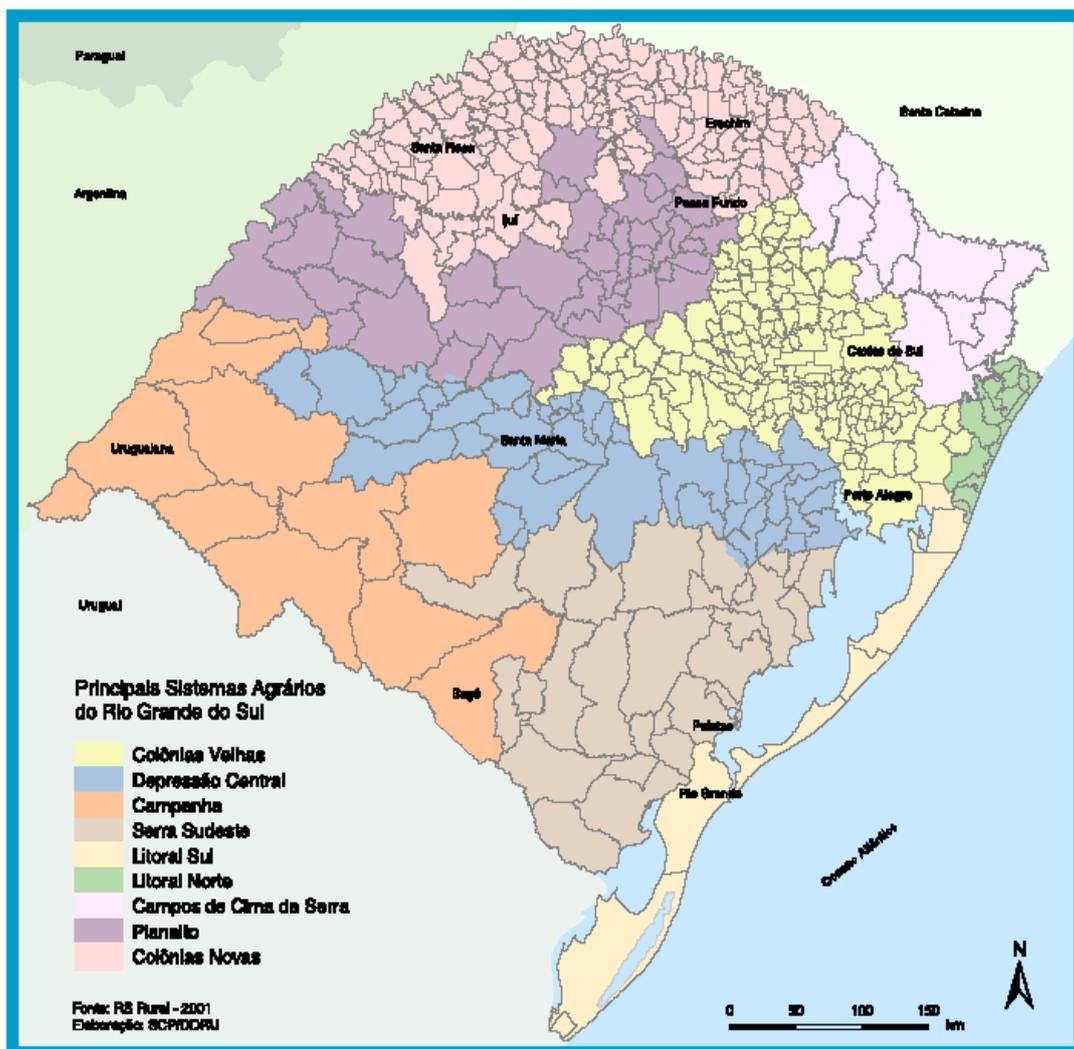
.....

.....

.....
ASSINATURA BENEFICIÁRIO

.....
SERVIDOR DO INCRA

ANEXO D - MAPA DOS SISTEMAS AGRÁRIOS DO RIO GRANDE DO SUL



ANEXO E - RESUMO DOS MÓDULOS ADOTADOS PELA EMATER, PARA REALIZAÇÃO DO DIAGNÓSTICO DOS PDAS E PRAS

Módulo	Temática	Abordagens
Módulo 1	Percepção	Desenho do local onde vivem: como enxergam os espaços circundantes (propriedade, família, comunidade, sociedade). Discussão e provocações questionadoras.
Módulo 2	Leitura da paisagem através de caminhada coletiva	Construção de roteiro da caminhada observando aspectos econômicos, sociais, ambientais, segurança alimentar (sustentabilidade). Sistematização das visitas; Apresentação e discussão. Caminhadas de leitura da paisagem são a base para os temas e debates de todo o processo.
Módulo 3	Gestão dos recursos naturais (solo, água, flora e fauna)	Visualização do ambiente: caminhada com observação e questionamentos sobre ciclo da água (microbacias hidrográficas) desmatamentos e eliminação de campos naturais (perda de biodiversidade, APPs, situação dos rios e córregos). Formação do solo X sucessão vegetal (plantas indicadoras). Sistema de avaliação da qualidade do solo (roteiro prático), ressaltando a importância de atributos físicos, químicos e biológicos para a qualidade do solo. Perda de biodiversidade: animais e plantas, incluindo sementes crioulas. Perda de segurança e soberania alimentar.
Módulo 4	Gestão econômica e Administração	Organização da propriedade, uso racional dos meios de produção. Informação como insumo fundamental da produção. Tipo de informação. Sistemas de produção NO's assentamentos. Planejamento dos fatores de produção. Cálculo de custos de produção, depreciações, margem bruta. Planilhas de custos.
Módulo 5	Segurança e Soberania Alimentar	Sensibilização para o alimento (o que é alimento), valorização do agricultor produtor de alimentos. Valoração da produção de subsistência: quanto custa o que produzimos para comer? Consideramos isso como renda? O que compramos de comida na cidade? Quanto custa? Trabalho individual ou por família. Apresentação e discussão. Teoria: O que é segurança alimentar e o que ela implica. Soberania: poder decidir o que plantar e comer. O que é alimento de qualidade? Como deve ser produzido? Fazemos isso?
Módulo 6	Relações humanas	Sensibilização do EU, exposição participativa do EU, família, comunidade, sociedade e meio ambiente. Associativismo e cooperativismo (princípios). Avaliação final do diagnóstico com a construção de proposições de melhorias.

ANEXO F - ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA DO CETAP NA CONSTRUÇÃO DOS PDAS E PRAS DO NO

Fase de execução	Ações	Período	Observações
1. Levantamento de informações existentes em nível de região e em nível e assentamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Informações já existentes sobre a região nordeste RS (universidades, Conselhos, Associações de municípios, IBGE, censos, e outros. - Informações sobre os PA e PE's c/ INCRA e DDA e Antiga prestadora. 	Julho	
2. Sensibilização das famílias	<ul style="list-style-type: none"> - reunião geral com a coordenação regional de ATES; - definição de um roteiro de ação para cada assentamento; - uma reunião em cada assentamento - apresentação e coleta de dados gerais. 	Julho e agosto	- ter condicionantes para que as famílias se motivem a participar da elaboração do PDA e PRA.
3. Coleta de informações junto às famílias (definir um ROTEIRO para cada assentamento)	<ul style="list-style-type: none"> - serão coletadas informações durante: oficinas, atividades coletivas com as escolas, capacitação de unidades demonstrativas. Visitas individuais, reuniões com lideranças, etc. - serão oportunizados os espaços de participação para as mulheres, jovens, crianças e idosos e homens. - roteiro com levantamento de informações (infraestrutura, sociais, produtivos, ambientais, econômicos, alimentação e auto-sustento,... - demarcação de pontos GPS. - coleta informações c/ famílias residentes próximo aos PA e PE's. 	Julho, agosto, e setembro	-será definida a forma de coleta em cada PA ou PE. - serão levantadas informações sobre dificuldades, limites, e potencialidades e sonhos das pessoas envolvidas.
4. Validação das informações coletadas	<ul style="list-style-type: none"> - sistematização das informações coletadas e validação. 	Setembro	- com grupo de lideranças - primeiro produto INCRA/PRA
5. Devolução e elaboração do Plano de Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - identificar junto das famílias o plano/eixos de ação para cada PA e PE e a definição de programas. (o que é mais prioritário, como executar, quando/período e responsáveis assentado, INCRA, DDA ou equipe ATES). - os planos orientaram o trabalho futuro das famílias, do CETAP e demais entidades que terão atuação os assentamentos. - criar/fortalecer a coordenação NO's PA e PE. - gerar condições para a elaboração de metas que venham de encontro a necessidade dos PA e PE levando em conta os aspectos sociais, econômicos, ambientais,... 	Setembro, outubro e novembro	- definir as formas de devolução. - segundo produto INCRA - manter uma dinâmica de aplicação do plano NO's PA e PE's a longo prazo que permita avaliações constantes e replanejamento de ações.
6. Construção dos mapas dos PDAs	<ul style="list-style-type: none"> - elaboração/sistematização 	Dezembro	- terceiro produto INCRA
7. Processo de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> - ter pensado um processo de avaliação. 	Final do contrato/ano	