

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

Vinicius Piccin Dalbianco

**RACIONALIDADE BUROCRÁTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS:
CRÍTICA AO SISTEMA NORMATIVO DA ASSESSORIA TÉCNICA,
SOCIAL E AMBIENTAL AOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA
AGRÁRIA NO RS**

Santa Maria, RS
2016

Vinicius Piccin Dalbianco

RACIONALIDADE BUROCRÁTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: CRÍTICA AO SISTEMA NORMATIVO DA ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL AOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA NO RS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural (PPGExR) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para a obtenção do título de **Doutor em Extensão Rural**.

Orientador: Prof Dr. Pedro Selvino Neumann

Santa Maria, RS
2016

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Dalbiano, Vinicius Piccin
RACIONALIDADE BUROCRÁTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS:
CRÍTICA AO SISTEMA NORMATIVO DA ASSESSORIA TÉCNICA,
SOCIAL E AMBIENTAL AOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA
NO RS / Vinicius Piccin Dalbiano.- 2016.
284 p.; 30 cm

Orientador: Pedro Selvino Neumann
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-
Graduação em Extensão Rural, RS, 2016

1. Extensão Rural 2. Burocracia 3. Políticas Públicas
4. Assentamento 5. Sistema Normativo I. Neumann, Pedro
Selvino II. Título.

@ Todos os direitos autorais reservados a Vinicius Piccin Dalbiano. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.

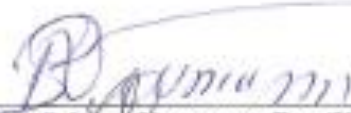
E-mail: vinidalbiano@yahoo.com.br

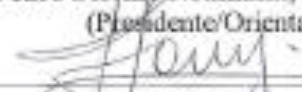
Vinicius Piccin Dalbianco

RACIONALIDADE BUROCRÁTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: CRÍTICA AO SISTEMA NORMATIVO DA ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL AOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA NO RS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural (PPGExR) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para a obtenção do título de **Doutor em Extensão Rural**.

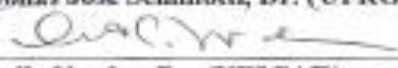
Aprovado em 25 de agosto de 2016:


Pedro Selyino Neumann, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)


Renato Santos de Sousa, Dr. (UFSM)


Marco Antônio Verardi Fialho, Dr. (UFSM)


Jonas José Seminotti, Dr. (UFRGS)


Luiz Antonio Cabello Norder, Dr. (UFSCAR) - por videoconferência

Santa Maria, RS, Brasil
2016

DEDICATÓRIA

À Nádía, minha companheira.
À dona Ótilia e ao seu Maximino, meus pais.

AGRADECIMENTOS

Esta tese de doutorado 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, das reflexões, dos momentos de estudos, bem como compartilharam carinho, companheirismo e amizade ao longo desse tempo:

– ao Ensino Superior público e à Universidade Federal de Santa Maria, que possibilitou a um filho de camponeses o direito de estudar;

– aos meus irmãos, Izaldo, Iolene, Rozeli, Erenita, Renilda e Raquel, pelo apoio incondicional as minhas opções de vida;

– aos companheiros e amigos Adilson, Alisson, Antônio, Beatriz, Eduardo, Fernanda Ferreira, Fernanda Miranda, Gustavo, Jacir, Luiz Eduardo, Marcelo, Marcos, Márcio, Nelson, Pablo e Vladimir. As discussões que tivemos juntos foram fundamentais para a construção deste trabalho;

– ao orientador desta pesquisa, professor e amigo Pedro Selvino Neumann, pela oportunidade de trabalharmos juntos;

- à comissão avaliadora da tese: professores Renato Santos de Souza, Marco Antônio Verardi Fialho, Jonas Jose Seminotti e Luiz Antonio Cabello Norder, grato pela contribuição;

– ao conjunto de técnicos da ATES da EMATER, da COPTEC, do CETAP e do INCRA. Agradeço pelo espaço e pela dedicação 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 desse programa e, com vocês, discutir temas pertinentes ao objeto de estudo;

– a você que lê este trabalho.

EPÍGRAFE

AULA DE VOO

O conhecimento
caminha lento feito lagarta.
Primeiro não sabe que sabe
e voraz contenta-se com cotidiano orvalho
deixado nas folhas vividas das manhãs.

Depois pensa que sabe
e se fecha em si mesmo:
faz muralhas,
cava trincheiras,
ergue barricadas.

Defendendo o que pensa saber
levanta certeza na forma de muro,
orgulha-se de seu casulo.

Até que maduro
explode em voos
rindo do tempo que imagina saber
ou guardava preso o que sabia.

Voa alto sua ousadia
reconhecendo o suor dos séculos
no orvalho de cada dia.

Mas o voo mais belo
descobre um dia não ser eterno.
É tempo de acasalar:
voltar à terra com seus ovos
à espera de novas e prosaicas lagartas.

O conhecimento é assim:
ri de si mesmo
E de suas certezas.
É meta de forma
metamorfose
movimento
fluir do tempo
que tanto cria como arrasa

a nos mostrar que para o voo
é preciso tanto o casulo
como a asa.

(Mauro Iasi)

RESUMO

RACIONALIDADE BUROCRÁTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: CRÍTICA AO SISTEMA NORMATIVO DA ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL AOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA NO RS

AUTOR: Vinicius Piccin Dalbianco
ORIENTADOR: Prof. Dr. Pedro Selvino Neumann

Considerando-se que a execução dos serviços de Extensão Rural (ER) foi terceirizada pelo Estado num ambiente de pluralidade institucional e que esse processo foi acompanhado por uma racionalização instrumental das políticas públicas, caracterizada pela crescente normatização e regramento burocrático, esta pesquisa objetivou analisar o Sistema Normativo (SN) na configuração do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) aos assentamentos de Reforma Agrária no RS. Foram utilizados métodos mistos de abordagem quanti-qualitativa quanto à forma de abordagem e analítica quanto ao objetivo. Realizou-se análise documental, observação e entrevistas individuais para produção de narrativas referentes à configuração dos serviços de ATES. Foi realizada análise a partir da perspectiva teórica e das categorias analíticas emergentes, sendo os dados interpretados, sistematizados em seu conjunto. A revisão documental buscou caracterizar as bases conceituais e as diretrizes da ATES, bem como desvendar as referências que caracterizaram a constituição do SN que regimentou a operacionalização do Programa de modo a possibilitar a compreensão dos fatores que influenciam o planejamento e a execução dos serviços de ER. A ATES está inserida no contexto da reforma do papel do Estado, que é mediado pelos pressupostos neoliberais e caracterizado pela terceirização de serviços, pelo pluralismo institucional e pela ampliação do regramento burocrático sobre as ações do Estado. Foi identificado que o SN configurado na ATES teve como princípio a determinação clara de procedimentos legais em detrimento de processos de desenvolvimento, promovendo a garantia da segurança jurídica e burocrática dos contratos e a legitimidade social das ações desenvolvidas. Aliado aos problemas dos critérios de avaliação que não conseguiram medir os fins objetivados pela ATES, foi criado um ambiente onde prevaleceu o cumprimento dos meios nos procedimentos e na sua correspondência com a realidade organizativa e operativa das instituições envolvidas. Nesse sentido, equipes técnicas bem avaliadas foram aquelas que conseguiram evitar penalidades por atenderem os critérios normativos mesmo que sua ação não tivesse sentido prático para a vida das famílias assentadas. Observou-se que o SN da ATES evoluiu como inferência para a correção das práticas e distorções que foram sendo diagnosticadas no decorrer do desenvolvimento do Programa. As inovações metodológicas e estruturais foram procedidas de novas medidas de regulação, que buscaram solucionar as disfunções operativas anteriores e prevenir novos desvios funcionais. O Sistema Normativo também contribuiu para a promoção da acomodação dos atores do Programa de ATES, sendo importante a garantia de cumprimento das regras, impulsionando rotinas uniformes. A análise do funcionamento do Programa de ATES também evidenciou o comprometimento da participação social. O SN dificultou o desenvolvimento do exercício democrático da participação social. Compreende-se que a combinação entre a descentralização executiva e participativa poderia ser a condição para o rompimento com a normatização burocrática das políticas públicas. Compreende-se que uma nova configuração do modelo de gestão da ATES possibilitará ampliar os resultados positivos, principalmente pela conjunção entre demanda social e ações realizadas. Desafia-se, com isso, um novo ciclo de discussão e ação no Programa, no qual a centralidade esteja no modelo de gestão e nos ajustes nas relações de poder e no papel do Estado frente à realidade das famílias assentadas.

Palavras-chave: Burocracia. Sistema Normativo. Assentamentos. Extensão Rural. ATES.

ABSTRACT

BUREAUCRATIC RATIONALITY AND PUBLIC POLICIES: CRITICISM TO THE NORMATIVE SYSTEM OF TECHNICAL, SOCIAL AND ENVIRONMENTAL ASSISTANCE TO LAND REFORM SETTLEMENTS IN RS

AUTHOR: Vinicius Piccin Dalbianco

ADVISOR: Prof. Dr. Pedro Selvino Neumann

Considering that the implementation of the Rural Extension (RE) services was outsourced by the State in an institutional pluralism environment and that this process was accompanied by an instrumental rationalization of public policies, characterized by increasing regulation and bureaucratic rules, this study aimed to analyze the Regulatory System (ReS) in the configuration of the Technical, Social and Environmental Assistance Program (TSEA) to the settlements of Land Reform in Rio Grande do Sul (RS). We used mixed quantitative and qualitative methods as approach and analytical methods concerning the objectives. We conducted document analysis, observation and individual interviews for the production of narratives concerning the configuration of TSEA services. The analysis was performed from the theoretical perspective and emerging analytical categories, and the data were interpreted and systematized as a whole. The document review sought to characterize the conceptual basis and the guidelines of TSEA and unravel the references that characterized the establishment of ReS that guided the operationalization of the Program in order to enable an understanding of the factors influencing the planning and execution of RE services. TSEA is inserted in the context of reform of the State's role, which is mediated by the neoliberal assumptions and characterized by outsourcing services for institutional pluralism and the expansion of bureaucratic rules on State's actions. We identified that the ReS set in TSEA aimed the clear determination of legal procedures at the expense of development processes, assuring legal and bureaucratic security of contracts and the social legitimacy of the actions developed. Allied to the problems of assessment criteria that could not measure the goals aimed by TSEA, an environment was created which prevailed the meeting of the means in procedures and correspondence with the organizational and operational reality of the institutions involved. In this sense, well-assessed technical teams were those who managed to avoid penalties for meeting regulatory criteria even if their actions had no practical meaning settlers' lives. We observed that the ReS of TSEA evolved as inference to the correction of practices and distortions that have been diagnosed during the development of the Program. Methodological and structural innovations have arisen from new regulatory measures, which sought to solve previous operational dysfunctions and prevent new functional deviations. Regulatory System also contributed to the promotion of accommodation of actors from TSEA Program, when it is important to guarantee compliance with the rules, promoting uniform routines. The analysis of the functioning of the TSEA Program also highlighted the commitment of social participation. RS hindered the development of the democratic exercise of social participation. We understand that the combination of executive and participatory decentralization could be the condition to break with the bureaucratic regulation of public policies. We understand that a new configuration of TSEA management model will enable increase the positive results, especially by the conjunction between social demand and actions performed. Thus, there is a challenge that is a new round of discussion and action in the Program, in which the central role is in the management model and adjustments in power relations and the role of the State concerning the reality of settlers.

Keywords: Bureaucracy. Regulatory System. Settlements. Rural Extension. TSEA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Mapa do RS com a divisão territorial dos NOs da ATES	43
Figura 2 –	Número de pessoas por NO nos Assentamentos do RS – SIGRA 2015	47
Figura 3 –	Conformação estrutural da teoria burocrática	99
Figura 4 –	Estrutura operacional e organizativa do programa de ATES do RS	143
Figura 5 –	Linha do tempo da configuração do Sistema Normativo do Programa de ATES no RS – 2004 a 2016	148
Figura 6 –	Esquema metodológico para a organização territorial das equipes técnicas da ATES	166
Figura 7 –	Demonstração esquemática da sequência metodológica exigida no processo de elaboração do planejamento regional para os anos de 2012 e 2013, ATES/RS	185
Figura 8 –	Seção do endereço eletrônico principal do SAMA, no qual foram feitas inserções e consultas sobre as ações de ATES	207
Figura 9 –	Demonstração do resumo 04 do SAMA, com a quantidade de horas executadas e os valores mensais pagos para uma equipe técnica no ano de 2015	209

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Passos metodológicos da pesquisa	49
Quadro 2 –	Relação e caracterização dos documentos consultados	50
Quadro 3 –	Caracterização dos entrevistados	54
Quadro 4 –	Categorias e meios de verificação	57
Quadro 5 –	Categorias de prestadoras de serviços de Extensão Rural, MDA-2013	72
Quadro 6 –	Distribuição percentual do tempo de trabalho das equipes técnicas em categorias de metas	155
Quadro 7 –	Etapas e seus respectivos produtos no processo de construção dos PDAs e PRAs	157
Quadro 8 –	Síntese da Meta estadual de número 13, referente ao ano contratual de 2010	159
Quadro 9 –	Demonstração da aplicação do fator de correção Bolsa Família em um NO	163
Quadro 10 –	Aplicação do fator de correção sobre a idade dos assentamentos em um NO da ATES	164
Quadro 11 –	Categorização dos dias do ano para a definição dos dias úteis de trabalho disponíveis para as equipes de ATES	167
Quadro 12 –	Demonstrativo da composição e distribuição do tempo de trabalho de uma equipe de ATES após o planejamento de metas para o ano de 2012	168
Quadro 13 –	Demonstrativo da composição dos tempos necessários para a realização de um tipo de ação-padrão da ATES a partir da reformulação contratual ocorrida no ano de 2011	170
Quadro 14 –	Síntese das Metas do contrato de ATES executadas no ano de 2014	173
Quadro 15 –	Planilha utilizada pelas equipes de ATES para sintetizar o planejamento regional proposto para o ano de 2011	183
Quadro 16 –	Planilha utilizada pelas equipes de ATES para sintetizar o planejamento regional proposto para os anos de 2012 e 2013	186
Quadro 17 –	Quadro de detalhamento do planejamento regional da ATES para o ano de 2014	187
Quadro 18 –	Fluxograma do monitoramento de processo de ATES	191
Quadro 19 –	Etapas para a implantação do Monitoramento de Resultados	192
Quadro 20 –	Relação de documentos por categorias de ação exigidos pelo INCRA SR 11 para a comprovação da execução do contrato de ATES	194
Quadro 21 –	Relação de UOPs do Subsistema Hortigranjeiros para Venda Direta – ano de 2014	223
Quadro 22 –	Quadro demonstrativo do planejamento regional da temática do leite em um NO	235

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Divisão dos NOs de ATES no estado do RS, características de cada NO quanto a abrangência de famílias, municípios, Projetos de Assentamento (PAs), prestadoras executoras dos trabalhos e número de técnicos	44
Tabela 2 –	Número de pessoas residindo nos assentamentos do RS por faixa etária – SIGRA 2015	46
Tabela 3 –	Quantidade de ações de ATES inseridas no SAMA entre os anos de 2009 e 2014 – SAMA 2014	52
Tabela 4 –	Quantidade de famílias atendidas pelos contratos de ATES em fevereiro de 2014	134
Tabela 5 –	Registro da quantidade de ações coletivas inseridas no SAMA entre os anos de 2009 e 2014	178
Tabela 6 –	Quantidade de Intercâmbios Técnicos executados na ATES entre os anos de 2011 e 2014	179
Tabela 7 –	Uso da ação-padrão Unidades Pedagógicas: quantidade de ações para instalação, acompanhamento e socialização dos resultados obtidos (2011-2014)	181
Tabela 8 –	Uso da ferramenta visita regional dirigida e ou complementar (2011-2014)	182
Tabela 9 –	Número total de famílias que deveriam ser entrevistadas pelo INCRA anualmente em cada NO	195
Tabela 10 –	Horas regionais planejadas e executadas nos NOs da ATES no ano contratual de 2014	201
Tabela 11 –	Quantidade de atividades registradas no SAMA entre os anos de 2009 e 2014	208
Tabela 12 –	Demonstrativo do somatório de ações regionais planejadas por quatro NOs para serem executadas no ano de 2015	237

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
IBC	Instituto Brasileiro do Café
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CETAP	Centro de Tecnologias Alternativas Populares
CFR	Casas Familiares Rurais
CICDA	<i>Centre International de Cooperation pour Le Développement Agricole</i>
CNATER	Conferência Nacional da ATER
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
DATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
DCE	Diretório Central dos Estudantes
EFA	Escolas Família Agrícola
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAPEG	Fundação de Apoio à Pesquisa Edmundo Gastal
FASER	Federação das Associações e Sindicatos dos Servidores da Extensão Rural do Brasil
FEAB	Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GRA	Gabinete da Reforma Agrária
IAPAR	Instituto Agrônômico do Paraná
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
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
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEA	Projetos de Exploração Anual
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAMP	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual

PRA	Plano de Recuperação do Assentamento
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRV	Sistema de Pastoreio Racional Voisin
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RS	Rio Grande do Sul
RUOP	Rede de Unidade de Observação Pedagógica
SAMA	Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de ATES
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SEGES	Secretaria de Gestão
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SIGRA	Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UOP	Unidade de Observação Pedagógica
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	26
1	INTRODUÇÃO	30
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	39
1.2	HIPÓTESES	39
1.3	OBJETIVOS	40
1.3.1	Objetivo Geral	40
1.3.2	Objetivos Específicos	40
1.4	MÉTODO DE PESQUISA	41
1.4.1	Descrição do contexto estudado	42
1.4.2	Tipo de pesquisa	47
1.4.3	Passos metodológicos	49
1.4.4	Categorias de análise	57
2	DISPUTAS DO ESTADO E A CONFIGURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE EXTENSÃO RURAL NO BRASIL	58
2.1	PODERES ASSIMÉTRICOS NA DISPUTA DO ESTADO	58
2.2	DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E A ABERTURA DO ESTADO PARA O NEOLIBERALISMO	63
2.3	INFLUÊNCIAS NEOLIBERAIS NAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO: TERCEIRIZAÇÃO E PLURALISMO NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EXTENSÃO RURAL	67
2.4	CRISES DA PNATER E A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	80
3	BUROCRACIA, SISTEMAS NORMATIVOS E POLÍTICA PÚBLICA ...	86
3.1	CONCEITOS E FUNDAMENTOS SOBRE BUROCRACIA	86
3.2	FUNÇÕES E DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA	92
3.3	O SIGNIFICADO DE BUROCRACIA PARA A DEMOCRACIA: UMA PERSPECTIVA TEÓRICA OTIMISTA	100
3.4	DESCENTRALIZAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .	104
3.5	BUROCRACIA E GESTÃO ESTATAL: O CASO BRASILEIRO	109
4	CONTEXTO DOS SERVIÇOS DE EXTENSÃO RURAL PARA OS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA – CRIAÇÃO DA ATES DO RS	124
4.1	A CRIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ER PARA OS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA	124
4.2	A CRIAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL PARA OS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA	131
4.3	CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE ATES NO RS	137
5	CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA NORMATIVO DA ATES NO RS	148
5.1	PERÍODO DOS CONVÊNIOS – 2004 A 2008: FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA PARA AS PRESTADORAS DA ATES	149
5.2	PRIMEIRO PERÍODO DOS CONTRATOS – 2009 E 2010: CRIAÇÃO DE REGIMENTO PARA UMA ATES GENERALISTA	152
5.3	SEGUNDO PERÍODO DOS CONTRATOS – 2011 A 2016: REGIONALIZAÇÃO DAS METAS E APRIMORAMENTO DAS NORMAS	161
5.3.1	Redefinição da composição das equipes técnicas a partir da situação de pobreza das famílias assentadas	162
5.3.2	Redefinição da composição das equipes técnicas a partir da idade dos assentamentos	164

5.3.3	Redefinição da composição das equipes técnicas a partir da distância entre as famílias e os escritórios das equipes	165
5.3.4	Orientação específica para a configuração metodológica das equipes	165
5.3.5	Regramento para a definição das metas conforme a capacidade técnica das equipes	167
5.3.6	Redefinição das metas estaduais	171
5.3.7	Definição das normas para a elaboração do planejamento regional	175
5.4	SISTEMA NORMATIVO PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA ATES	188
5.4.1	Sistema Normativo para o Monitoramento e Avaliação – Nacional	188
5.4.2	Sistema Normativo para o Monitoramento e Avaliação – RS	193
6	EFEITOS DO SISTEMA NORMATIVO NA CONFIGURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ATES	198
6.1	IMPACTO DO SISTEMA NORMATIVO NA REVISÃO DAS METAS NO PERÍODO DOS CONTRATOS	198
6.2	A CONSOLIDAÇÃO DA SIMPLIFICAÇÃO DO OBJETO CONTRATADO COMO EFEITO DO APRIMORAMENTO DO SISTEMA NORMATIVO	205
6.3	EFEITOS DO SISTEMA NORMATIVO NAS AÇÕES DE ATES DE ABRANGÊNCIA ESTADUAL	214
6.4	EFEITOS DO SISTEMA NORMATIVO NAS AÇÕES DE ATES DE ABRANGÊNCIA REGIONAL	231
6.5	DINÂMICA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER DECISÓRIO NO PROGRAMA DE ATES	240
7	CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	246
7.1	CONCLUSÃO	246
7.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS	251
	REFERÊNCIAS	258
	APÊNDICE A – ROTEIRO UTILIZADO PARA A REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS	272
	APÊNDICE B – SISTEMATIZAÇÃO DAS METAS DE ATES: 2009, 2010 E ESTADUAIS DE 2011	274
	ANEXO A – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM CADA NO	278
	ANEXO B – QUADRO SINÓPTICO DE MAX WEBER	280
	ANEXO C – FICHA DE CAMPO PARA AS VISITAS TÉCNICAS INDIVIDUAIS AOS LOTES E AÇÕES COLETIVAS	282
	ANEXO D – QUESTIONÁRIO USADO PELOS ASSEGURADORES DE CONTRATOS DE ATES	284

APRESENTAÇÃO¹

A tese de doutorado em Extensão Rural (ER) é fruto do processo histórico de construção do conhecimento individual (como estudante, pesquisador do tema e ator social) e coletivo (como integrante de um grupo social que constrói relações sociais). Por esses motivos, antes de apresentar as partes que integram esta tese, apresentarei um breve contexto da minha trajetória, pois entendo que o pesquisador não é imune ao seu problema de pesquisa tendo em vista seu percurso social, seus valores, suas crenças e imersões nas relações de poderes assimétricos que constituem a sociedade. Desse modo, compreendo que a produção do conhecimento não é neutra visto que mantém identidade com a historicidade e as relações traçadas pelo pesquisador.

Sou filho de camponeses residentes no município de Jaboticaba, localizado no Médio Alto Uruguai do estado do Rio Grande do Sul (RS). Minha vinculação com a UFSM se dá desde o ensino médio, quando cursei o Colégio Agrícola em Frederico Westphalen. Durante a graduação do Curso de Agronomia, atuei ativamente no movimento estudantil, principalmente na Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB), no Diretório Central dos Estudantes (DCE) e na organização dos Estágios Interdisciplinares de Vivência (EIVs).

O curso de especialização em Residência Agrária e o curso de mestrado em ER foram dedicados à pesquisa sobre o processo de construção da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) aos assentamentos de Reforma Agrária no RS. A vinculação aos Projetos dos Articuladores e Assessores Técnicos Pedagógicos da ATES, coordenador pela UFSM, colaborou para a compreensão da percepção social dos diferentes atores envolvidos com o desenvolvimento de assentamentos.

Em fevereiro de 2015, ingressei na Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus Dom Pedrito, na função de Professor do Magistério Superior, com atuação prioritária no curso de Licenciatura em Educação do Campo. Minha função nesse curso se concentra na problematização das temáticas dos Movimentos Sociais do Campo, da Agroecológica, do Desenvolvimento Rural e da ER, relacionadas à formação de educadores que atuarão nas Escolas do Campo. Nesse curso, há a compreensão de que não existe Escola do Campo sem

¹ Esta seção está em primeira pessoa por tratar da trajetória do pesquisador.

campo com gente e que não é possível haver Educação do Campo sem Educador do Campo. A política pública de ER é uma importante aliada da Educação do Campo, pois, ao fortalecer a agricultura familiar e camponesa, colabora para inverter a lógica do êxodo rural, demandando, com isso, mais Educação do Campo. Essa parceria também se materializa nas dinâmicas organizativas da escola, sejam elas políticas, pedagógicas ou estruturais. A existência da Educação do Campo só tem sentido quando a escola do campo aborda os elementos constitutivos do território onde está inserida, valorizando o aprendizado que os educandos do campo trazem a partir das suas vivências. Se a ER colabora para a construção de conhecimentos no campo, faz-se necessária a parceria com a Educação do Campo.

O aprendizado desse processo permitiu elucidar questões pertinentes para a elaboração desta tese. O entendimento foi de que a implementação e a gestão de uma política pública configura-se como um processo que exige constante reflexão, pois está submetida a uma realidade social e estrutural dinâmica, que implica constantes redefinições de objetivos e diretrizes. Por essa questão, entendo que a pesquisa sobre políticas públicas não pode ser estática, devendo estar sempre em processo de análise, buscando acompanhar as transformações sociais, econômicas e ambientais, além de estar disposta a buscar outros resultados a partir daquele resultado já alcançado.

É nesse cenário que está inserida esta tese. Pretende refletir e dar continuidade na elaboração de conhecimentos relacionados às políticas públicas, em especial sobre a ER, que é dedicada ao atendimento das famílias assentadas pelo processo de Reforma Agrária. Também busca colaborar com o trabalho de um grupo de extensionistas e pesquisadores que se agregam no desenvolvimento dos assentamentos, em especial no Programa de ATES.

Além desta apresentação, das considerações finais e da conclusão, a tese está organizada em seis capítulos. A introdução apresenta a proposta de estudo, a problemática, as hipóteses, os objetivos da pesquisa e o método escolhido para a construção da pesquisa, o contexto da temática, o tipo de pesquisa e as categorias de análise. O capítulo dois desenvolve o estado da arte da temática de pesquisa, destacando elementos referenciais e históricos que colaboram para a compreensão e justificativa da abordagem escolhida. O capítulo três é composto pelo marco teórico e referencial, no qual discuto as questões pertinentes à literatura sobre burocracia, poder, legitimidade e pluralismo organizacional nas políticas públicas. O capítulo quatro aborda o contexto dos serviços de ER para os assentamentos da Reforma

Agrária. O objetivo é demonstrar a configuração institucional da ATES do RS de modo a possibilitar o entendimento da dinâmica que determina a organização dos serviços de ER ofertados às famílias assentadas. O capítulo cinco é dedicado à caracterização do Sistema Normativo que regulamenta o Programa de ATES no RS, visando a caracterização das normas e das regras que regem a organização operativa da ATES/RS. Retrata a evolução do Sistema Normativo como inferência para a correção das práticas e distorções que foram sendo diagnosticadas no decorrer do desenvolvimento do Programa. Por fim, o capítulo seis se detém à discussão sobre a dinâmica de funcionamento do Programa de ATES a partir da influência do Sistema Normativo na determinação do planejamento e da execução dos serviços de ER. Ao abordar as decorrências do Sistema Normativo, é tratada a natureza das metas contratuais, o efeito das regras na dinâmica organizativa dos técnicos, o sentido do planejamento e sua relação com a busca pelo controle operacional e o efeito das normas na dinâmica da participação social na ATES.

Compreendo que a abordagem deste estudo não esteve voltada prioritariamente para processos de avaliação, mas sim para o conjunto das relações sociais e conjunturais envolvidas, de modo a colaborar para a elucidação de fatores que possam contribuir para a qualificação das políticas públicas, em especial a ATES. Não tem por objetivo principal produzir referências para a solução de problemas inerentes aos gestores e executores das políticas públicas, mas busca descrever, explicar ou compreender fatores que estão relacionados diretamente com os efeitos da política. Desse modo, pretendo gerar informações e interpretações que possam colaborar para os gestores e executores de modo a facilitar a definição de escolhas sobre a condução das políticas das quais possuem poder de decisão

1 INTRODUÇÃO

Os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foram introduzidos no Brasil durante as décadas de 1940 e 1950 num contexto político e econômico marcado pela expansão do processo de industrialização e pela modernização técnica da agricultura como alternativas à proposta de Reforma Agrária.

O modelo de ER adotado no Brasil foi impulsionado por investimentos públicos voltados à modernização do campo e à ampliação da produção industrial. Nesse contexto, os serviços de ER se preocuparam em difundir técnicas de produção consideradas modernas como estratégia para a superação da pobreza e o subdesenvolvimento rural. Nessa acepção, “extensão” significava transmitir a melhor técnica ao agricultor, dando uma dimensão de superioridade da ciência sobre o “saber tradicional”, assim como do técnico sobre o agricultor, desconsiderando o conhecimento acumulado historicamente pelas comunidades e pelos sujeitos que dela faziam parte (FONSECA, 1985; MOREIRA, 1999).

A implementação da ER no país foi sustentada economicamente pelo Governo Federal, primeiramente, por meio do Crédito Rural Supervisionado (CRS) e, posteriormente, pelo Crédito Rural Orientado (CRO). O CRS caracterizou a primeira fase da ER no Brasil, denominada de humanista assistencialista e perdurou até meados dos anos 60. As atividades de ER priorizaram atender os pequenos e médios produtores e o discurso foi centrado na elevação do bem-estar social da população do campo. Já a segunda etapa (CRO) ganhou espaço a partir da década de 60 e deu forma a uma nova fase desse serviço, denominada de “difusionismo produtivista”. Nessa fase, houve priorização da modernização produtivista do campo num contexto político e econômico destinado a ampliar a balança comercial a fim de possibilitar a importação de bens de capital para modernizar o parque industrial (RODRIGUES, 1997).

No início da década de 80, a crise econômica brasileira, oriunda da elevação dos juros internacionais, do aumento da dívida externa e da crise da balança comercial, afetou a destinação de recursos do Governo para a agricultura. Esse processo fortaleceu ainda mais o êxodo rural.

A mais expressiva redução da população rural se deu entre as décadas de 1970 e 1991, quando se expandiu, no campo, o modelo de produção agrícola baseada numa modernização

conservadora e na seletividade do acesso ao apoio financeiro, tendo em vista escassez do crédito agrícola. Esse processo provocou uma diferenciação dos agricultores, principalmente devido a dois fatores: o acesso às políticas de estímulo à produção agrícola e a adaptação aos modelos produtivos hegemônicos, considerados, na época, como modernos.

Na década de 1990, com o advento das reformas liberais, muitos serviços públicos passaram a ser executados pela iniciativa privada. Essa situação foi agravada com a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) em 1990, bem como pela desarticulação da coordenação nacional dos serviços de ATER.

Durante a década de 1990, a ER pública ficou a cargo dos governos estaduais, com exceção de algumas iniciativas pontuais, como foi o caso do Projeto Lumiar, elaborado em 1996 pelo Governo Federal para o atendimento das famílias assentadas e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), lançado em 1996.

Com a mudança governamental ocorrida em 2003, os agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária passaram a ter uma nova dimensão da ação do Estado, diferente da proposta de gestão que predominou durante a década de 1990. Mesmo que o agronegócio não tenha deixado de ser prioridade no desenvolvimento agrícola do país, essa mudança possibilitou a criação e concretização de políticas públicas voltadas a atender uma população rural historicamente à margem do desenvolvimento e em situação extrema de pobreza. Dentre elas, cita-se a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os programas de infraestrutura, como o Luz para Todos e a Habitação Rural, a política de modernização da frota agrícola, o programa de seguro agrícola para a agricultura familiar, as iniciativas para o desenvolvimento de pequenas culturas, como a fruticultura e a olericultura, bem como o incremento dos recursos do PRONAF.

Destaca-se, nesse cenário, a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), a qual foi formulada a fim de disponibilizar assistência técnica gratuita aos agricultores familiares e, dentro dela, a Política Nacional de ATES, destinada a atender os agricultores beneficiados com a política de Reforma Agrária.

No caso da ATER/ATES, a forma escolhida pelo Governo para a execução dessas políticas foram os convênios e contratos com Organizações Não Governamentais (ONGs) e instituições públicas e privadas sem fins lucrativos. O governo terceirizou a execução dos

serviços num ambiente caracterizado pela pluralidade de instituições. Essa transferência de função está relacionada a diversos fatores, entre os quais se destacam, principalmente, a conjuntura internacional de transformação do papel do Estado, a proposta de ajustes nas contas públicas, o reconhecimento do pluralismo institucional ocorrido durante a década de 1990 e a reprodução e manutenção de uma ideia de gestão pública gerencial.

O Programa de ATES no RS é desenvolvido desde a sua criação, no ano de 2004, quando foi criado nacionalmente. A sua história nesse estado pode ser dividida em vários períodos, contudo, a diferenciação de dois deles é fundamental, principalmente pela forma de relação estabelecida entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e as prestadoras de ER. O primeiro período ocorreu entre os anos de 2004 e 2008, quando a modalidade convênios foi a forma escolhida pelo INCRA para estabelecer a relação com as prestadoras. O segundo período iniciou no ano de 2009, quando foi inaugurada a ATES por contratos através de um processo licitatório tendo o “preço” e a “técnica” como critérios de seleção. A mudança da relação entre o INCRA e as prestadoras é caracterizada por uma série de fatos e, dentre os fundamentais, destaca-se a definição de um novo e aprimorado regimento que normatiza contratualmente o planejamento e a execução dos serviços de ATES. Se, no período dos convênios, a definição dos serviços era feita pelas prestadoras, no período dos contratos, passou a ser definido pelas metas contratuais². Os períodos seguintes da ATES no RS foram determinados pelo aprimoramento dos contratos.

No contexto multi-institucional, o estabelecimento de metas é a forma de orientar os serviços a serem ofertados pelas prestadoras de ER, são elementos centrais desse arranjo institucional. No primeiro momento da época dos contratos (2009-2010), o INCRA/RS determinou unilateralmente as metas, definindo um conjunto de ações que as prestadoras deveriam executar nos assentamentos rurais no RS. Entretanto, a heterogeneidade da situação dos assentamentos criou grandes dificuldades de viabilização de uma ATES eficaz por meio de metas rígidas e padronizadas, acentuando as contradições entre metas pré-estabelecidas e os processos particulares de desenvolvimento em cada assentamento ou Núcleo Operacional (NO). No ano de 2011, foi proporcionada a abertura para a composição de parte do tempo de trabalho das equipes técnicas a partir do planejamento regional. Essa medida buscou

² Entende-se meta como um objetivo temporal, espacial e quantitativamente dimensionado. Ação é o instrumento/a ferramenta que possibilita a realização da meta (BOISER, 1976). Essa compreensão será problematizada no capítulo 5 e 6, quando será tratada a diferenciação entre meta e ação no Programa de ATES.

possibilitar que os técnicos definissem as metas que seriam executadas. Contudo, se antes o problema era com o engessamento dos trabalhos devido à padronização das metas, depois (2011-2016) o problema passou a ser a pulverização de ações a partir dos planejamentos regionais, não conseguindo garantir o planejamento do trabalho com base na visualização de um horizonte claro de mudanças a serem proporcionadas pela execução das ações planejadas.

Essa realidade da ATEs gera inúmeros tensionamentos entre os diferentes segmentos que compõem o programa. Destaca-se, como exemplo, a necessidade da legitimidade e da segurança jurídica da ação extensionista, no passado, conferida apenas ao fato da existência e disponibilidade dos serviços técnicos às comunidades rurais e, no presente, determinada por exigências burocráticas sobre a justificativa da eficiência do uso do recurso público, mediadas pela evolução das regras e procedimentos legais³.

A formulação, gestão e avaliação das políticas públicas passaram a ser influenciadas pelos Sistemas Normativos⁴, baseados na racionalidade legal e no controle normativo. Para Meirelles (1993, p. 30), “o tema controle e norma relaciona-se com a ideia 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”. Esses sistemas tendem a regulamentar, moldar e sancionar determinadas ações públicas conforme as regras, procedimentos institucionais e autoridade, relacionados com a garantida da legitimidade legal da política, da administração e da gestão pública.

Para Martins (1997, p. 5), o cenário da governança⁵ contemporânea das políticas públicas caracteriza-se por “uma espécie de influência burocrática sobre a prática política e de influência política sobre a prática burocrática que não indicam, a princípio, uma integração funcional entre política e administração”. Os argumentos do autor dão conta de colocar em evidência a falta do aprimoramento entre política e administração, o que pode resultar num avanço demasiado do controle racional legal sobre a gestão pública.

³ Cabe destacar aqui que a abertura democrática do País, aliado aos problemas de transparência e legitimidade dos investimentos realizados no período dos Governos Ditatoriais, fez da Constituição 1988 um marco da judicialização da política brasileira.

⁴ Para fins desta pesquisa, compreende-se como Sistemas Normativos um conjunto de normas e regras que têm por objetivo padronizar determinadas ações (no caso, as políticas públicas) por meio de parâmetros procedimentais legais.

⁵ O autor compreende governança como a totalidade de arranjos institucionais, incluindo regras e agentes que assegurem o cumprimento dessas regras, que coordenam e regulam transações dentro e fora dos limites de um sistema econômico.

a desintegração entre política e administração verifica-se, primeiro, porque a prática da política burocrática não repousa exclusivamente nos atributos estruturais da mecânica democrático-representativa, senão da crescente predominância decisória da burocracia inserida neste contexto. Segundo, porque tampouco a politização da administração é o resultado de novos critérios de relevância assimilados e processados pela burocracia pública, conforme um padrão de racionalidade prática e valorativa, mas o resultado de um processo em que a ação estatal típica do estado de direito, condicionada aos seus processos e imperativos racionais-legais, torna-se crescentemente inconfiável. (ibid.).

Com a intenção de “buscar as origens”, encontram na teoria da burocracia de Max Weber, elementos norteadores para auxiliar a compreensão do caso estudado. Entende-se que a burocracia, visualizada por Weber como tipo ideal de organização, possivelmente não encontra correspondência na realidade, mas funciona como importante modelo sociológico e político de análise para a compreensão da teoria das organizações e, por consequência, para o estudo da teoria administrativa, que, atualmente, parece estar em evidência na gestão das políticas públicas.

Weber coloca ênfase na burocracia como a síntese da organização moderna. Para ele, as organizações burocráticas são as principais portadoras institucionais da racionalização formal. Elas expressam a predominância da racionalidade instrumental em sociedades modernas e estabelecem um mecanismo de tomada de decisão objetiva, com base em regras impessoais e conhecimento especializado, que buscam incluir fatores subjetivos, considerações morais ou elementos irracionais. Segundo Weber (1978), a burocracia implica um processo de divisão de atividades que são regulamentadas por um sistema formado por diversos mecanismos de controle e sanções. A divisão de atribuições e funções se faz à base de qualificações técnicas que são determinadas por procedimentos formais.

No texto *Estrutura burocrática e personalidade* publicado no livro *Sociologia da Burocracia*, Merton (1971) destaca que, dentro da estrutura de ordenamento hierárquico da autoridade, as atividades dos técnicos estão regidas por normas gerais abstratas e claramente definidas, que tornam desnecessárias as formulações de instruções específicas para cada caso. No entanto, a generalidade das normas requer uma constante categorização, mediante a qual os problemas e casos são classificados segundo um dado critério de acordo com o qual são resolvidos.

Merton (1971) também destaca que um dos efeitos da burocracia é a criação da conformidade excessiva, responsável pela falta de adequação da estrutura organizacional às

normas e regras. O autor destaca que esse tipo de desconformidade pode ocorrer por conta de quatro situações provocadas pela burocracia: 1) uma burocracia eficiente exige confiança no desempenho e estrita observância das normas; 2) esse cumprimento estrito das normas tende a transformá-las em absolutas; 3) as organizações têm dificuldades em se adaptar às novas situações e aqueles que redigem as normas têm dificuldades em mensurar os impactos, pois são restritos da visão da aplicabilidade das normas; 4) assim, tem-se que os mesmos elementos favoráveis à eficiência, em geral, são a causa da ineficácia em casos particulares. Nesses aspectos, a conformidade excessiva provocada pela burocracia tanto pode promover um processo instrumental e legítimo quanto a promoção da morosidade e lentidão da dinâmica executiva.

Para Merton (1971 apud CROZIER, 1981, p. 289), o fenômeno burocrático tem poder para causar a transformação das pessoas. A formação e o aprendizado do burocrata equivalem a uma deformação e acaba criando uma incapacidade permanente, que é demonstrada pelo autor por uma notável frase: “o burocrata parece desadaptado porque se adaptou a uma adaptação desadaptada”. Esse ator social pode ser identificado como se estivesse fora do processo, “porque está dentro de uma realidade que não é real”. (ibid.).

Esse mundo dos Sistemas Normativos é também abordado por Luhmann (1969), que traz para o debate a noção da legitimação pelo procedimento, ancorado na noção do crescimento exponencial da complexidade da sociedade e das exigências performativas que a gestão dessa mesma complexidade implica. A garantia que a legitimidade oferece à decisão inscreve-se na lógica do funcionamento dos sistemas, no ponto específico da relação que estes estabelecem com o meio ambiente, e opera por meio de formas elementares de sentido que devem fornecer aos sujeitos as motivações necessárias à aceitação das decisões.

Por acreditar nas mudanças sociais a partir das relações simbólicas interpretativas dos atores, por meio da cognição, das normas e das regras sociais, a definição de legitimidade de Luhmann colabora para a compreensão da dinâmica burocrática. Para o autor, a legitimidade pode definir-se como uma disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância, devido aos procedimentos juridicamente regulamentados através dos recursos que as sociedades contemporâneas dispõem. Cita-se, dentre eles, a estrutura legislativa, jurídica e a decisão administrativa. A eficácia dessas medidas é garantida pela participação procedimental. A sociedade “já não legitima o seu

direito por meio de verdades invariáveis existentes, mas sim apenas, ou principalmente, por meio da participação em procedimentos” (LUHMANN, 1969, p. 11). A eficácia inerente aos procedimentos está no fato de eles se constituírem como verdadeiros sistemas de ação, que garantem não só a tomada de decisão, mas também a aceitação desta, mesmo que ela ainda não tenha sido tomada.

o próprio procedimento não constitui um critério de verdade, mas favorece a correção das decisões, que possibilita e canaliza a comunicação, que garante a realização de decisões independentemente de a lógica funcionar e permitir ou não os cálculos das soluções exatas, e que contribui para abolir as perturbações previsíveis (LUHMANN, 1969, p. 56).

Ao analisar o efeito dos Sistemas Normativos nas organizações reconhecidas como substantivas⁶, Serva (1993) destaca que normas e procedimentos têm causado alterações na forma e no conteúdo das ações desenvolvidas, antes determinadas pelo comprometimento social e político com o público envolvido. Isso tem ocorrido pela alteração da racionalidade da ação dos sujeitos que compõem a organização e da alteração do equilíbrio dinâmico entre a satisfação procedimental e a satisfação social ou processual (SERVA, 1993). O ingresso dessas organizações substantivas na lógica dos Sistemas Normativos dos contratos e chamadas públicas tem proporcionado a predominância da racionalidade instrumental sobre a racionalidade substantiva⁷ da organização.

⁶ Também denominadas de alternativas ou coletivistas, tais organizações passaram a ter importância a partir da década de 1960, por meio de iniciativas espontâneas de grupos de indivíduos que preservam a autonomia e a responsabilidade orgânica com as questões coletivas. Para Serva (1993), são organizações descompromissadas com os estatutos essencialmente sistêmicos da sociedade burocrática e buscam se centralizar pelas decisões coletivas, ao contrário daquelas que poderiam representar a concentração do poder.

⁷ De acordo com Serva (1993, p. 22), compreende-se racionalidade substantiva com “uma orientada para duas dimensões: na dimensão individual, que se refere à autorrealização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, nas direções das responsabilidades e satisfação sociais”. Para o autor, os elementos constitutivos da ação racional substantiva são: a) autorrealização – processos de concretização do potencial inato do indivíduo, complementados pela satisfação; b) entendimento – ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre e que coordenam atividades comuns sob a égide da responsabilidade e satisfação sociais; c) julgamento ético – deliberação baseada em juízos de valor (bom, mau, verdadeiro, falso, certo, errado, etc.), que se processa pelo debate racional sobre as pretensões de validade emitidas pelos indivíduos nas interações; d) autenticidade – integridade, honestidade e franqueza dos indivíduos nas interações; e) valores emancipatórios – destacam-se os valores de mudança e aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito à individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo; f) autonomia – condição plena dos indivíduos para poderem agir e expressarem-se livremente nas interações.

Como parte destes Sistemas Normativos, destaca-se o avanço do poder judiciário na definição de regras e condicionamentos na formulação e gestão pública. Ao pesquisar o efeito do controle judiciário sobre as políticas públicas, Almeida (2009) destaca que a necessidade da publicidade dos atos governamentais, cada vez mais técnicos e complexos, promove um acréscimo na produção e na complexidade das normas jurídicas, chegando a dificultar a operacionalização de determinadas ações ou políticas públicas. A ampliação das relações estabelecidas entre o governo e as entidades privadas com ou sem fins lucrativos, a exemplo do reconhecimento do pluralismo institucional na PNATER, promoveu uma contrarreação dos órgãos de controle do Estado, que passaram a monitorar e atuar de forma mais intensa na formulação e execução das políticas públicas.

Para Almeida (2009), a referida atuação do poder jurídico se dá por mecanismos tipicamente autoritários, tais como a análise da constitucionalidade e legalidade e a verificação da licitude dos atos praticados tanto na arena de deliberação política quanto no âmbito dos entes encarregados pela execução. Colaborando com essa análise, Barroso (2007) destaca que, no Brasil, houve uma virtuosa ascensão institucional do Poder Judiciário sobre o Estado. O autor argumenta que a liberdade democrática promovida pela Constituição de 1988 e o recente aumento das políticas públicas trouxeram consigo a transformação dos tribunais e das magistraturas em um importante poder, não só mais técnico especializado como também político, dividindo espaço com o legislativo e o executivo.

Para Tonelli (2013)⁸, esse processo está relacionado com a criação do Estado moderno e de direito, no qual as decisões passam a ser influenciadas pelos “governos dos juízes” ou “juristocracia”, representada pelo protagonismo judicial em detrimento do político. Tal processo gera um enfrentamento entre o plano político e o plano jurídico, que acaba sendo, em última instância, responsável legal pela garantia da democracia. Porém, por vezes, até dicotômica, essa garantia do cumprimento da lei pode comprometer os princípios da democracia. O tema da judicialização da política remete a uma tensão entre democracia e Estado de Direito. Assim, Tonelli (ibid., p. 6) destaca que: “Sobre o argumento de que vivemos em democracias de direitos, a política e as relações sociais vêm sendo cada vez mais orientadas menos pela ótica da política do que pela do direito”.. Aqui, os sistemas

⁸ Maria Luiza Quaresma Tonelli pesquisa a Judicialização da política. Sua tese de doutorado, defendida em 2013 e intitulada *Judicialização da política e a soberania popular*, aborda as diferenças entre as decisões políticas e as decisões jurídicas, que resulta numa tensão entre democracia e Estado de Direito.

burocráticos são encarados como campo político em disputa. Uma vez distante ou ausente da intervenção e da participação social, a constituição desses sistemas pode apregoar a ordem e o direito como espaço da legalidade (influenciados pelas organizações políticas representativas), mas afetar a democracia como campo do direito enquanto espaço de atendimento e resolução das demandas sociais.

Aliando a esse ambiente crítico, Crozier (1981, p. 259) apresenta uma inconformidade na dinâmica da vida social com as estruturas burocráticas, destacando que a ação social somente pode ser exercida por meio de organizações e, portanto, de burocracias, e a existência de burocracias se torna conflitante com valores democráticos, que são os únicos que legitimam a ação social. Nesse entendimento, as normas e regras garantem o cumprimento processual necessário à legitimidade formal, mas quando excessivas, distanciam as ações dos seus objetivos fins.

As regras impessoais burocráticas reduzem as tensões criadas pela subordinação e o controle, porém, simultaneamente, elas perpetuam as tensões que tornam indispensáveis o recurso à subordinação e ao controle, reforçando, justa e particularmente, a escassa motivação daqueles trabalhadores que tornaram necessário o recurso ao controle estreito de suas atividades (TONELLI, 2013, p. 265).

Esses argumentos de Michel Crozier sustentam a teoria da disfunção burocrática, alegando que as ações racionais impostas aos sujeitos não são suficientes para determinar resultados constantes e previsíveis. Concordando com a visão de Merton, Crozier frisa que a disfunção aparece com a resistência do fator humano a um comportamento que se procura obter mecanicamente e que essa disfunção tende a gerar um círculo vicioso que irá demandar sempre mais burocracia quanto maior for a exigência do controle e da norma.

Sobre isso, Souza (2012, p. 233) destaca que, no caso das agências de extensão, a busca pela legitimidade faz com que a organização se concentre mais nos meios do que nos fins, ou seja, “mais em procedimentos que nos resultados”.

Partindo do pressuposto de que os critérios de avaliação orientarão a ação dos indivíduos e organizações, ela, provavelmente, criará um **círculo vicioso** inescapável, no qual, tomando-se os meios como fins, acumulam-se, progressivamente e formalmente, procedimentos intermediários com nenhuma ou pouca consequência real e substantiva, fazendo perpetuar um *status quo* legitimado pela perseguição à conformidade com as normas avaliativas. (ibid., p. 236, grifo nosso).

Em síntese, pode ser observada uma ampliação dos Sistemas de Normas sobre as políticas públicas, acarretando na progressiva burocratização e determinação de condicionantes na execução desses serviços. As normas e as regras têm sido as responsáveis pelo cumprimento de procedimentos necessários à legitimidade e segurança formal das políticas públicas, em detrimento dos processos que têm como base a articulação de ações, a superação da fragmentação e do formalismo.

Procedimentos, geralmente, tem um caráter fragmentado e formal, referindo-se aos eventos específicos de um comportamento, a cada forma de efetuar uma ação, ao modo específico de se conduzir frente a uma situação. Já processo representa um conjunto integrado de ações, um sistema de ações e relações, um método (SOUZA, 2012, p. 254).

Nesse sentido, o tema central que é colocado para investigação nesta tese se refere à configuração e aos efeitos do sistema de normas na formulação e execução das políticas públicas, tendo como objeto de estudo a política de ER para os assentamentos de Reforma Agrária no RS.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O problema que se pretende estudar é acerca da emergência e configuração do Sistema Normativo na ATES e os conflitos causados por ele, considerando-se que a execução dos serviços de ER foi terceirizada pelo Estado num ambiente de pluralidade institucional e que esse processo foi acompanhado por uma racionalização instrumental das políticas públicas, caracterizada pela crescente normatização e regramento burocrático,.

1.2 HIPÓTESES

Frente ao problema apresentado, esta pesquisa parte das seguintes hipóteses:

Hipótese principal: O Sistema Normativo da ATES produz uma ER formalista, ou seja, a preocupação com o cumprimento das normas e das regras condiciona as ações de ER, que passam a assumir características nem sempre condizentes com o preconizado pela ATES.

Hipóteses secundárias:

a) O Sistema Normativo da ATES se configura por um processo de crescimento contínuo, que evolui de acordo com a manifestação das disfunções burocráticas durante a execução das ações de ER.

b) O Sistema Normativo provoca um efeito de adaptação dos integrantes do Programa, causando implicações nas inovações e melhorias qualitativas na ATES. Esse arranjo é provocado pela internalização das normas, que passam a ser consideradas normais e irreversíveis.

c) O Sistema Normativo produz segurança institucional e legitimidade social tanto para o INCRA quanto para as prestadoras, devido, principalmente, ao fato de que a natureza dos serviços de ER é determinada por “ações” em detrimento de “produtos”. Isso tem como consequência a simplificação do objeto contratado, que transforma atividade “meio” em “fim”.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Dada a emergência e a configuração do Sistema Normativo da ATES, este estudo buscou analisar o efeito da racionalidade burocrática sobre a execução da política pública e sobre o conflito por ele causado.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Analisar o efeito do Sistema Normativo na configuração dos serviços de ATES por meio da investigação sobre a definição do conteúdo, do formato e da execução dos serviços contratados.
- Investigar o escopo teórico e analítico da burocracia como elemento norteador da constituição dos Sistemas Normativos nas Políticas Públicas.
- Descrever a constituição do Sistema Normativo que regimenta o Programa de ATES no RS.

- Caracterizar a organização estrutural e metodológica do Programa de ATES de modo a compreender o formato institucional que sustenta a base operativa da ER para os assentamentos.

1.4 MÉTODO DE PESQUISA

O presente estudo foi desenvolvido no âmbito da Política Pública de ER e teve como caso de análise o Programa ATES destinada aos assentamentos resultantes do programa de Reforma Agrária no estado do RS.

A escolha desse campo para a pesquisa se deve, basicamente, a quatro motivos:

a) foi o primeiro estado do Brasil a universalizar a política pública de ER aos assentamentos de Reforma Agrária, fato que possibilita analisar a configuração de uma ATES universalizada, sem escolhas indutivas segundo a organicidade, localização geográfica, idade, tamanho ou relação institucional com o INCRA. Ao mesmo tempo em que a universalidade do Programa é vista como um dos principais avanços obtidos na ER, ela desafia a estrutura organizativa da ATES, tendo em vista que aumenta a diversidade de situações que devem ser consideradas pelas ações técnicas. No período dos convênios, os serviços foram destinados, prioritariamente, aos grupos de agricultores mais desenvolvidos, aqueles com maior capacidade de dar resposta às ações de ER. No período dos contratos, deixou de existir um público prioritário e as ações técnicas passaram a ser desafiadas pela diversidade do conjunto das famílias assentadas.

b) O RS é o único estado que oferta serviços de ER aos assentamentos de Reforma Agrária desde o ano de 1986, quando o Centro de tecnologias Alternativas e Populares (CETAP) apoiou a elaboração de projetos de crédito para a liberação do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), passando pelo Projeto Lumiar, no ano de 1996, quando foi criada a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTec) e pelo Programa de ATES que iniciou no ano de 2004 e que perdura até a atualidade.

c) A Superintendência do INCRA do RS (INCRA SR 11) foi a primeira a operacionalizar a ATES pela modalidade de contrato, antes mesmo da implementação da lei de ATER, no ano de 2010 (quando foram inauguradas as chamadas públicas de ATER em

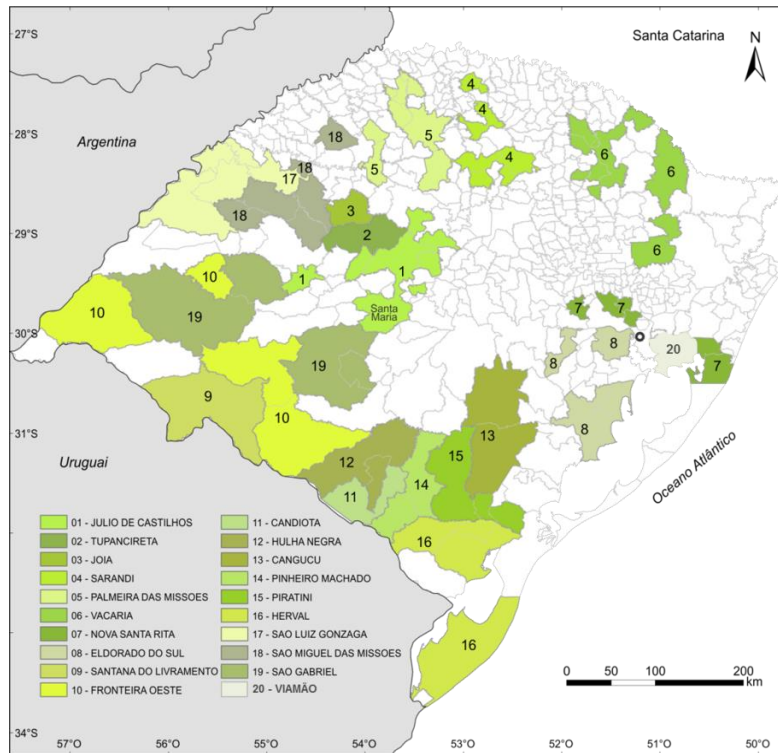
todo o país), possibilitando analisar determinados fatos com maior clareza e maturidade, tendo em vista que é o período mais longo dos serviços regimentados por contratos;

d) Relação do autor com o caso estudado, tendo em vista a atuação como Assessor Técnico Pedagógico no Projeto “Assessoria Técnica Pedagógica ao Programa de ATES no RS” que é resultado de um Termo de Cooperação entre a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e o Instituto Nacional de Imigração e Reforma Agrária (INCRA).

1.4.1 Descrição do contexto estudado

O Programa de ATES no RS atende todas as famílias assentadas, que estão distribuídas em 304 assentamentos, presentes em 88 municípios. As equipes de ATES são organizadas em Núcleos Operacionais, conforme distribuição geográfica disposta na figura 1.

Figura 1 – Mapa do RS com a divisão territorial dos NOs da ATES



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

Para organizar a execução dos serviços de ATES, os assentamentos do RS foram agrupados regionalmente (âmbito regional), formando Núcleos Operacionais (NOs). Para a formação dos NOs apresentados na tabela 1, o INCRA-RS elaborou critérios matemáticos, considerando 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; e d) o desenvolvimento das ações de crédito.

Dos 20 NOs, quatro foram compostos por um único município, por possuírem um expressivo número de famílias assentadas. Os demais núcleos foram compostos por mais de um município. O NO de Vacaria foi, ao mesmo tempo, o NO com o maior número de municípios e com o menor número de famílias, devido, principalmente, aos fatores de distância e número de famílias por assentamento.

Entre os anos de 2004 e 2008, o INCRA SR 11 operacionalizou a ATES por meio de convênios com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do RS (EMATER-RS) e com a (COPTec). No ano de 2008, foi realizado um processo licitatório, inaugurando a execução da ATES pela modalidade de contrato. Foram licitações individuais para cada NO, resultando na contratação de 20 equipes técnicas, ligadas a três prestadoras de ER: COPTec, com 10 equipes, EMATER-RS, com 9 equipes, e o CETAP, com uma equipe, totalizando a contratação de 137 técnicos para atender 11.386 famílias, distribuídas em 304 assentamentos em 88 municípios do estado, conforme apresentado na tabela 1⁹.

Tabela 1 – Divisão dos NOs de ATES no estado do RS, características de cada NO quanto a abrangência de famílias, municípios, Projetos de Assentamento (PAs), prestadoras executoras dos trabalhos e número de técnicos

Nº	NO	Prestadora	Nº de Municípios	Nº de PAs	Nº de Famílias	Nº de Técnicos
1	Julio de Castilhos	EMATER	8	17	611	7
2	Tupanciretã	COPTec	1	17	642	8
3	Jóia	EMATER	1	8	651	8
4	Sarandi	EMATER	8	11	313	4
5	Palmeira das Missões	EMATER	8	13	352	4
6	Vacaria	CETAP	9	11	318	4
7	Nova Santa Rita	COPTec	6	9	391	5
8	Eldorado do Sul	COPTec	8	15	525	6
9	Santana do Livramento	COPTec	1	30	957	11
10	Fronteira Oeste	EMATER	6	8	406	5
11	Candiota	COPTec	2	30	872	10
12	Hulha Negra	EMATER	2	24	827	10
13	Canguçu	EMATER	2	22	660	8
14	Pinheiro Machado	COPTec	2	12	440	5
15	Piratini	EMATER	3	17	544	7
16	Herval	EMATER	4	16	578	7
17	São Luiz Gonzaga	COPTec	5	15	402	5
18	São Miguel das Missões	COPTec	6	16	710	8
19	São Gabriel	COPTec	5	12	812	10
20	Viamão	COPTec	1	1	375	5
TOTAL GERAL		3	88	304	11.386	137

Fonte: Adaptado e atualizado a partir do Projeto Básico da ATES (INCRA SR 11, 2008; 2013).

⁹ A relação dos municípios em cada NO pode ser observada no Anexo A.

No ano de 2013, houve, novamente, o processo licitatório, permanecendo as mesmas prestadoras que iniciaram em 2009. A EMATER, a COPTec e o CETAP foram as únicas instituições que participaram dos dois processos licitatórios (2008 e 2013). Em 2008, houve concorrência entre a EMATER e a COPTec em seis NOs. Nas duas ocasiões, o CETAP participou sozinho do processo de seleção para o NO de Vacaria.

O fato de ter havido apenas três instituições concorrendo nos processos licitatórios pode ser explicado por dois motivos: a) o período foi de intensa demanda para as prestadoras de ATES no estado do RS. Paralelamente ao processo de contratação para os serviços de ATES, o MDA realizava convênios e contratos (por meio de chamadas públicas) para atender demandas específicas, como era o caso da ATER indígena, ATER mulher, ATER para os pescadores e povos ribeirinhos, etc., restringindo a disponibilidades de outras prestadoras de ATER e; b) devido à vinculação e à experiência do CETAP, da EMATER e da COPTec com os assentamentos da Reforma Agrária e com os serviços de ATES, qualificando essas instituições no processo de disputa do processo licitatório.

O Programa de ATES do RS é coordenado pela Superintendência do INCRA do RS. Conta com um servidor para a função de coordenador estadual e com servidores para a função de fiscalização de campo e administração burocrática (conferência de documentos, efetivação de pagamentos, elaboração de notas técnicas, etc.). Desde o ano de 2009, a ATES contou com um serviço de assessoria/articulação, que foi feito pela UFSM por meio de um Termo de Execução Descentralizada, que possibilitou contratação e suporte estrutural para uma equipe de profissionais que tiveram a tarefa de prestar assessoria técnica e metodológica à gestão do Programa e, em especial, às equipes técnicas nos NOs. Além dessa estrutura de apoio efetivo, o INCRA realizou outros convênios pontuais com instituições estaduais com o objetivo de prestar serviços especializados sobre aspectos tecnológicos e gerenciais às iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos assentamentos¹⁰.

Para se ter uma dimensão da população atendida pela ATES, segundo dados extraídos do SIGRA, no ano de 2015 residiam, nos assentamentos, 32.330 pessoas, conforme pode ser observado na tabela 2, onde a população foi dividida por categoria de faixa etária.

¹⁰ No capítulo 4, consta o detalhamento do funcionamento do programa de ATES.

Tabela 2 – Número de pessoas residindo nos assentamentos do RS por faixa etária – SIGRA 2015

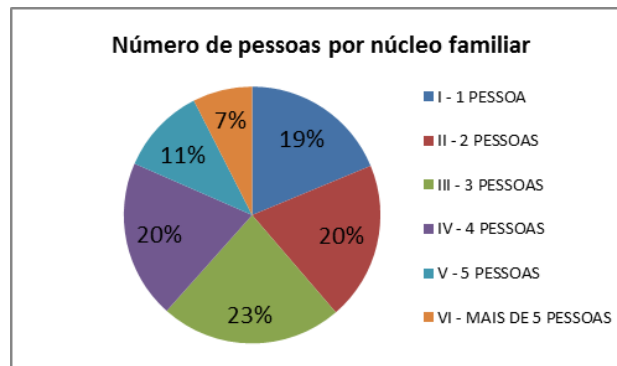
Faixa Etária	Total de pessoas	%	% masculino	% feminino
I - 0 a 4 ANOS	1453	4,9	53,4	46,6
II - 5 a 14 ANOS	5803	17,9	51,5	48,5
III - 15 a 24 ANOS	5819	17,9	53,28	46,72
IV - 25 a 39 ANOS	6124	18,9	51,1	48,9
V - 40 a 54 ANOS	7305	22,6	56,24	44,76
VI - 55 a 60 ANOS	2526	7,8	56,96	43,03
VII - ACIMA de 60 ANOS	3300	10,2	58,4	41,60
	32.330	100		

Fonte: SIGRA/RS (2015).

A população com idade economicamente ativa nos assentamentos do RS ainda é relativamente expressiva. Do total de pessoas que viviam nos assentamentos em 2015, 22,44% possuíam menos de 15 anos e 59,53% estavam entre a faixa etária dos 15 e 54 anos (Tabela 2). Esses dados comprovam que as pessoas que formam as famílias dos assentamentos gaúchos são mais jovens do que a população rural do RS. Com base nos dados do censo demográfico realizado em 2010 (CENSO DEMOGRÁFICO, 2011), a população rural do RS era composta por 20,2% da população com menos de 15 anos de idade e 56,2% da população estavam entre a faixa etária dos 15 a 54 anos. O índice considerável da população rural economicamente ativa e a existência de um percentual significativo de jovens e crianças exige uma atenção especial dos trabalhos desenvolvidos pelas equipes de ER, em especial, aqueles envolvidos com a ATES.

Na figura 2, é possível observar o número de pessoas por núcleo familiar.

Figura 2 – Número de pessoas por NO nos Assentamentos do RS – SIGRA 2015



Fonte: SIGRA, 2015.

A figura 2 demonstra que 62% das famílias assentadas tinham até 3 pessoas. As famílias compostas por até duas pessoas representavam 39% do extrato total. Entende-se que essa realidade influencia diretamente as ações desenvolvidas pelas equipes de ATES, no que tange, principalmente, à definição das estratégias produtivas e de reprodução social, pois se trata do atendimento a famílias com composições bem distintas. Famílias compostas por poucas pessoas apresentam restrições na disponibilidade da mão de obra, ainda mais se são compostas por pessoas nas faixas etárias extremas.

Outro cenário importante para a análise das ações de ATES é a participação sociocultural e produtivo das famílias. Os dados do SIGRA demonstram que 31,17% das famílias não participavam de nenhum tipo de organização cultural e que 40,58% das famílias declararam não possuir nenhum envolvimento com organizações produtivas. São informações que levam a exigir formas e conteúdos específicos de ER, tendo em vista que é estimulada, pelo Programa da ATES, a priorização do atendimento coletivo com relação ao atendimento individual das famílias devido à possibilidade da abrangência de um maior público e com vistas à motivação para a integração social.

1.4.2 Tipo de pesquisa

Os referencias metodológicos das pesquisas qualitativas foram os determinantes para a construção deste estudo, tendo em vista que os métodos qualitativos são mais indicados para

as investigações de perspectiva interpretativa ou crítica. A pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes. É um conceito “guarda-chuva”, que envolve uma gama de técnicas e procedimentos interpretativos, que procuram essencialmente descrever, decodificar e traduzir o sentido, como também a frequência de eventos ou fenômenos do mundo social (TRIVIÑOS, 1997).

A partir desses princípios e dessas diferenciações, esta pesquisa utilizou-se de métodos mistos, aplicando abordagem quanti-qualitativa quanto à forma e analítica quanto ao objetivo por apresentar observações, registros, análises dos fatos estudados e por correlacioná-los com outros fenômenos empíricos de diferentes naturezas e características, tendo por fim investigar detalhadamente um fato ou fenômeno objetivando produzir novas referências de estudo e análise e desvendar elementos que norteiam a formulação de novas hipóteses e objetivos. Esse 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).

A abordagem qualitativa permitiu análise e interpretação das normas e práticas de ER a partir da busca pelos significados, motivos, valores e atitudes (MINAYO, 2013). Na etapa de análise documental, investigaram-se, na periodicidade histórica, as rupturas e permanências contidas no material (GOMES, 2013), identificando-se as normas a partir dos documentos e as práticas a partir do Sistema de Registros e dos documentos gerados pelas equipes de ATEs.

Para a análise quantitativa das práticas realizadas, os dados foram tabulados e processados por meio da estatística descritiva, com o apoio do programa Microsoft Office Excel, versão 2007, sendo considerados os números absolutos e as frequências.

Embora se acredite que os métodos de investigação possam ser combinados ao longo da discussão dos resultados, faz-se necessária a definição inicial de um método que seja capaz de orientar a delimitação da pesquisa e a definição do universo da análise. O método escolhido foi o estudo de caso. Essa abordagem metodológica de investigação se mostra adequada quando se procura compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos (YIN, 2015). Yin (2015) também considera que estudo de caso é uma investigação que se assume em sua essencial particularidade ao se debruçar deliberadamente sobre uma

situação específica que se supõe ser única ou especial, pelo menos, em certos aspectos. Esse método pretende contribuir para a compreensão global de certo fenômeno de interesse.

1.4.3 Passos metodológicos

Apesar da variação das formas que podem assumir os processos de análise e interpretação, em várias pesquisas sociais podem ser observados os seguintes passos: a) estabelecimento de categorias; b) codificação dos dados; c) tabulação; d) análise estatística dos dados; e) avaliação das generalizações obtidas com os dados; f) inferência de relações causais; e g) interpretação dos dados (GIL, 2009, 2010). A partir dessa referência e com base na escolha da temática e do método, esta pesquisa seguiu quatro etapas, conforme pode ser observado no quadro 1. A escolha desses passos metodológicos buscou possibilitar a reconstrução do processo de construção do Programa de ATEs no RS.

Quadro 1 – Passos metodológicos da pesquisa

Etapa	Procedimentos
A) Pesquisa bibliográfica	Interpretação analítica do Marco Teórico.
B) Pesquisa documental	Análise de documentos sobre as Políticas Públicas, em específico, a Política de ATEs.
C) Pesquisa de campo	Análise do sistema informatizado da ATEs: SAMA.
	Entrevistas: gestores e coordenadores do INCRA, coordenadores de prestadoras, técnicos de ATEs e assessores pedagógicos.
	Observação participante: sistematização de informações observadas e coletadas durante a participação em espaços do Programa de ATEs.

A) **Pesquisa Bibliográfica:** teve como objetivo a investigação teórica sobre as temáticas que envolvem conceitos e funcionalidades da burocracia (normas, regras, leis, etc.), do pluralismo institucional, dos processos de privatização, das políticas públicas e da ER. Dentre os principais autores que foram usados, podem ser citados Max Weber (teoria da burocracia), Michel Crozier (fenômeno burocrático e regras interpessoais), Robert King Merton (fontes estruturais da conformidade excessiva), Niklas Luhmann (legitimidade), William Rivera, Gary Alex e Grupo Neuchâtel (privatização dos serviços de ER e pluralismo institucional), Maria Tonelli e Guilherme Almeida (Judicialização da Política), Paul Du Gay,

Carlos Bresser Pereira, Marilena Chauí, Kleber Batista Pettan (políticas públicas, burocracia e Estado).

B) **Pesquisa documental:** condizente às políticas públicas, em específico, a política de ER para os assentamentos de Reforma Agrária, de modo a permitir resgatar as referências históricas que sustentaram esse serviço. Pretendeu-se, com essa pesquisa, caracterizar as bases conceituais e as diretrizes da ATES, bem como desvendar as referências que caracterizaram a constituição do Sistema Normativo que regimenta a operacionalização do Programa, de modo a possibilitar a compreensão dos fatores que influenciam o planejamento e a execução dos serviços de ER prestados nos assentamentos do RS. Os documentos analisados que versam sobre a política de ATES, além de constarem nas referências bibliográficas, foram listados no quadro 2.

Quadro 2 – Relação e caracterização dos documentos consultados

(continua)

Título do documento	Característica do material	Instituição
Cartilha de suporte metodológico da RUOP ATES/RS	Orientar as equipes de ATES para a implantação e uso da RUOP	Assessores Técnicos Pedagógicos, 2013
Décimo Segundo relatório trimestral dos ATPs	Descrição detalha das ações desenvolvidas pelos ATPs	Assessores Técnicos Pedagógicos, 2013
Definição de papéis no programa de ATES	Descreve os papéis que deverão desempenhar cada integrante do Programa de ATES	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2013
Documento com descrição esquemática para a elaboração do planejamento regional para o ano de 2011	Orientação para as equipes de ATES	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2011
Documento de Avaliação da ATES/2013	Documento que sintetiza a avaliação que os técnicos, gestores e parceiros elaboraram durante uma semana de discussão sobre o Programa de ATES	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária(INCRA SR 11)/2013
Documento de repactuação das metas para 2009	Adequar as metas de ATES para o ano de 2009	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2009
Documento de repactuação das metas para 2010	Adequar as metas de ATES para o ano de 2010	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2010
Documento de repactuação das metas para 2011	Adequar as metas de ATES para o ano de 2011	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2011
Documento de repactuação das metas para 2012	Adequar as metas de ATES para o ano de 2012	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2012

(conclusão)

Título do documento	Característica do material	Instituição
Documento de repactuação das metas para 2013	Adequar as metas de ATES para o ano de 2013	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2013
Documento de sistematização das experiências agroecológicas do Programa de ATES/RS/2013	Composto por todas as sistematizações realizadas no ano de 2013.	Documento coletivo do Programa de ATES/2013
Documento de sistematização do trabalho dos articuladores	Apresentação da síntese do trabalho dos articuladores desenvolvido entre os anos de 2009 e 2011	Assessores Técnicos Pedagógicos, 2013
Documento de sistematização dos resultados da RUOP	Apresentar para os integrantes do Programa de ATES os resultados obtidos com o trabalho da RUOP	Assessores Técnicos Pedagógicos, 2013
Documento orientador para a execução do Programa de ATES /2014	Elaborado e sistematizado pela equipe dos Assessores Técnicos Pedagógicos da Ates/RS com base no Projeto Básico da chamada pública da Ates/2014 e no Conselho Estadual da Ates.	Assessores Técnicos Pedagógicos/ Universidade Federal de Santa Maria/ INCRA/2014
Manual Operacional de ATES	Orienta a operacionalização do Programa de ATES destinado as famílias assentadas da Reforma Agrária	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/2006 e 2008
Norma de Execução n. 39, de 30 de março de 2004	Estabelece parâmetros para os serviços de ATES	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)/2004
Nota técnica 01/2010	Adequar as metas de ATES para o ano de 2010	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2010a
Nota técnica 02/2011	Esclarecer o cronograma das metas de ATES para o ano de 2011 e determinar referências	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2011
	para a elaboração do plano de ação para o ano de 2012	
Política Nacional de Assistência Técnica e ER	Aborda objetivos, princípios e diretrizes para as ações em ER no Brasil.	Ministério do Desenvolvimento Agrário/2004
Projeto Lumiar: Assistência técnica nos assentamentos	Análise da execução das ações no Projeto Lumiar	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)/1997
Projeto Básico de ATES e de elaboração de PDA e PRA/2008	Orienta as ações de ATES no RS e o desenvolvimento dos Planos de Recuperação (PRA) e Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA)	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11(INCRA SR 11)/2008
Projeto Básico de ATES/2013	Orienta as ações de ATES no RS para a chamada pública 2014-2017	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2013
Registros das reuniões dos Conselho Estadual e Regionais da ATES	Determinações sugestivas e executivas sobre o Programa de ATES	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência SR 11 (INCRA SR 11)/2011-2015.
Relatório das propostas aprovadas na plenária final da 1ª CNATER	Documento contendo todas as propostas aprovadas na plenária final da 1ª CNATER ocorrida no ano de 2012 em Brasília/BR	Ministério do Desenvolvimento Agrário/2012

C) **Pesquisa de campo:** considerou as mudanças realizadas na forma de gestão e operacionalização do Programa de ATES, com ênfase nas ações desenvolvidas a partir do ano de 2009, quando foi o início do período de vigência da era dos contratos do INCRA com as prestadoras de ATES e 2016, ano estabelecido como recorte final para a coleta e análise dos dados. Esse passo metodológico foi dividido em três momentos: a) análise do registro das ações da ATES no Sistema de Avaliação e Monitoramento de ATES (SAMA); b) entrevistas; c) observação participante.

I) Análise dos registros das ações da ATES no SAMA. Os registros das ações da ATES se deram em dois momentos: a) registro de campo por meio do preenchimento de uma ficha padrão disponibilizada pelo INCRA, a qual deveria ser assinada pelo técnico e pelas famílias participantes da ação (no caso das visitas, no mínimo, uma assinatura da família visitada) e relatório fotográfico (para as atividades coletivas); b) registro em sistema informatizado a fim de evitar a necessidade de remeter à Superintendência do INCRA todas as fichas preenchidas a campo e com o objetivo de facilitar o acompanhamento e monitoramento das ações que estavam sendo desenvolvidas pelos técnicos da ATES. Para isso, foi criado um sistema informatizado, denominado de SAMA. Mensalmente, os técnicos de ATES (por meio de acesso individual e com senha) tiveram a tarefa de digitalizar no SAMA todas as informações das fichas de campo, que, posteriormente, foram arquivadas nos escritórios dos NOs para futura possível fiscalização. A partir dos dados dos SAMA, é possível ter acesso ao registro de todas as ações realizadas pelos técnicos de ATES a partir do ano de 2009. Conforme a tabela 3, entre os anos de 2009 e 2014, foram desenvolvidas 206.374 ações. Destas, 71,72% foram ações individuais (visitas técnicas) e 28,27% foram ações coletivas (reuniões, oficinas, dias de campo e intercâmbios).

Tabela 3 – Quantidade de ações de ATES inseridas no SAMA entre os anos de 2009 e 2014 – SAMA 2014

CATEGORIA	ANO						Total
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Visitas	23.575	23.141	24.850	25.597	24760	26101	148.024
Atividades coletivas	10.882	10.461	8.581	8889	9330	10.207	58.350

Fonte: adaptado de INCRA SR 11 (2014).

II) Entrevistas: a entrevista é uma técnica de coleta de dados frequentemente utilizada nas pesquisas qualitativas devido a sua adequação na obtenção de informações dos atores envolvidos com o caso estudado. Para Gil (1999), a pesquisa com entrevistas permite investigar diferentes aspectos da vida social, tornando-se uma técnica muito eficiente para a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano, sobre as relações sociais que são estabelecidas entre os grupos sociais e com relação aos fragmentos cognitivos dificilmente encontrados na pesquisa documental.

O autor destaca que a técnica da entrevista pode ser categorizada em diferentes tipos em função do seu nível de estruturação. As mais estruturadas têm por objetivo a busca por respostas mais específicas. As menos estruturadas são desenvolvidas mais espontaneamente pela utilização de roteiros básicos guiados por pontos de interesse, com certo grau de estruturação, podendo ser denominada de pesquisa semiestruturada (GIL, 1999). Destaca-se que, nessa forma de entrevista, poucas perguntas são feitas, seguindo-se um roteiro básico com perguntas centrais.

As entrevistas visaram a produção e interpretação de narrativas, investigando-se as dimensões das percepções, das práticas reconstruídas, das opiniões e do reconhecimento das normas. Foram usadas no sentido de apreender as práticas reconstruídas dos sujeitos do estudo, visto que se pretendeu conhecer as atividades executadas/vivenciadas para além das práticas oficiais (MINAYO, 2013).

A seleção dos indivíduos seguiu metodologia proposta por Ritchie, Lewis e Elam (2003) para amostragem propositiva. Para as autoras, os membros de uma amostra são escolhidos com propósito de representar uma localização ou tipologia em relação a um critério fundamental. Assim, o critério para a amostragem foi captar pessoas (extensionistas das equipes técnicas, assessores técnicos pedagógicos e gestores públicos) que se relacionam com o trabalho da ATES no RS. Assim, foram realizadas 10 entrevistas individuais com o objetivo de analisar a percepção de atores sociais envolvidos com formatação, organização e operacionalização da ATES. No quadro 3, segue a caracterização dos entrevistados.

Quadro 3 – Caracterização dos entrevistados

Nome fictício	Sexo	Ocupação	Tempo de trabalho na função (anos)
E1	Masculino	ATP	7
E2	Masculino	ATP	3
E3	Feminino	ATP	3
E4	Masculino	Gestor estadual	7
E5	Masculino	Gestor estadual	10
E6	Masculino	Gestor estadual	7
E7	Masculino	Gestor estadual	3
E8	Masculino	Gestor estadual	3
E9	Masculino	Gestor estadual	4
E10	Masculino	Gestor estadual	4

As entrevistas foram realizadas de modo individual a partir de roteiro semiestruturado, pré-testado¹¹, (Apêndice A) de acordo com método descrito por Gomes (2013). O roteiro possibilitou dar amplitude para os elementos investigados, mas também focar nos assuntos mais pertinentes ao estudo.

Foram produzidos dados por meio de questões sobre as características do trabalho na ATES, sobre as demandas emergentes do cotidiano do trabalho, bem como dos temas que envolvem a assessoria técnica e ER.

Assim, o processo de entrevistas foi contínuo até que o pesquisador atingisse a saturação de dados ou um ponto em que não havia novos *insights*. Glaser e Strauss (1967 apud RITCHIE; LEWIS; ELAM 2003) observam que as entrevistas devem proporcionar ao pesquisador coletar dados muito semelhantes, mas também detectar as diferenças sutis que não seria possível em amostras heterogêneas.

A saturação teórica foi conceituada como sendo a constatação do momento de interromper a captação de informações pertinentes à discussão de uma determinada categoria dentro de uma investigação qualitativa. Tratar-se-ia de uma confiança empírica de que a categoria está saturada, levando-se em consideração uma combinação dos seguintes critérios:

¹¹ Foi realizado pré-teste do roteiro de entrevista em local e com sujeitos de estudo distintos daqueles da pesquisa.

os limites empíricos dos dados, a integração de tais dados com a teoria (que, por sua vez, tem uma determinada densidade) e a sensibilidade teórica de quem analisa os dados (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008). Desse modo, a saturação ocorreu como elemento de medida para o entendimento do pesquisador sobre os temas estudados e não somente de repetições nas falas dos sujeitos entrevistados.

Para dar apoio à técnica de saturação de dados, as entrevistas foram transcritas pelo próprio pesquisador tão logo haviam sido realizadas.

Os dados produzidos a partir das entrevistas foram analisados individualmente a partir das seguintes etapas:

- 1) audição das narrativas gravadas;
- 2) transcrição de cada uma das entrevistas tão logo fossem realizadas;
- 3) leitura vertical de cada uma das entrevistas;
- 4) impregnação de temas, cultura e universo simbólico atribuídas às experiências introjetadas de cada sujeito entrevistado;
- 5) leitura horizontal da totalidade das entrevistas a fim de analisar os temas previstos e os temas emergentes das narrativas.

Na análise dos dados, buscou-se identificar narrativas descritivas e narrativas interpretativas, relato de fatos e exposição de valores. Conforme aponta Canesqui (2007), a diferença entre a análise narrativa e as outras formas de produção de dados qualitativos está exatamente na centralidade da maneira como as pessoas narram suas histórias, que são tomadas como um todo e interpretadas dentro do contexto no qual foram geradas.

É por meio das narrativas que Brockmeier e Harré (2003) apontam a compreensão de textos e contextos mais amplos e complexos da existência, quando o narrador articula passado, presente e futuro. É a partir do encadeamento de acontecimentos que emerge a compreensão do mundo temporal. O narrador fala de suas experiências passadas a partir da compreensão atual delas.

A análise das entrevistas constou dos temas previstos e dos temas emergentes das narrativas dos entrevistados. Os temas previstos foram aqueles identificados pelo pesquisador como sendo os eixos de sustentação teórica que foram narrados pelos sujeitos, e eles foram previstos de acordo com o referencial teórico. Os temas emergentes foram aqueles que o

pesquisador não previu *a priori* e que foram produzidos na significação dos sujeitos durante a narração de sua história.

III) Observação participante: para Cardoso (1997), a participação direta do pesquisador com o seu campo de pesquisa apoia o esclarecimento de muitos fatos de forma mais eficiente do que somente a aplicação de questionários. Para o autor, no ato da observação, busca-se a contagem, a descrição, a localização dos fatos únicos e cotidianos com o objetivo de construir cadeias de significados.

Na ação participante, nesta pesquisa, objetiva-se 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. Nesse sentido, a participação em alguns espaços do Programa de ATES foi realizada antecipadamente à ordem cronológica das etapas metodológicas da pesquisa de modo a organizar uma espécie de “tópico guia” da pesquisa (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2004). Isso contribuiu para o esclarecimento da subjetividade das informações reveladas pelos atores envolvidos na pesquisa com vistas a promover significados sobre a realidade e sobre aquilo que seria declarado.

Entre as atividades acompanhadas durante os anos de 2012 e 2016, que fizeram parte da sistematização das informações usadas nesta pesquisa, cita-se:

- reuniões dos Conselhos Regionais e Estadual da ATES;
- encontros estaduais de formação para os técnicos das equipes prestadoras de ATES;
- reuniões com a coordenação estadual das prestadoras da ATES;
- participação em encontros promovidos pelo INCRA;
- participação em encontros da equipe de assessoria/articulação;
- participação em reuniões com a coordenação nacional e estadual do Programa de ATES;
- reuniões e encontros com as equipes de ATES nos NOs.

Para apoiar a observação, foi utilizado caderno de campo. O caderno de campo continha descrições de atividades, pessoas presentes e entidades representadas, pauta e

encaminhamentos propostos, além de narrativas consideradas importantes para a análise e interpretação das atividades observadas.

1.4.4 Categorias de análise

No quadro 4, apresentam-se as categorias de análise. Assinala-se que a construção das categorias previstas se deu por meio da combinação das hipóteses, dos objetivos e das referências do marco teórico. A definição das categorias emergentes é resultado de um campo de reconhecimento identificado tanto nos documentos normativos quanto nas práticas executadas, visualizadas a partir das descrições das ações realizadas na ATES.

Quadro 4 – Categorias e meios de verificação

Categorias	Meios de verificação
Categorias previstas	
Burocracia e políticas públicas	Revisão do marco teórico
Marco legal e regulatório da ATES no âmbito nacional	Manuais operacionais da ATES
	Normas e notas técnicas
Marco legal e regulatório da ATES no âmbito estadual	Projeto de regulamentação de concorrência e chamamento público
	Normas e notas técnicas
	Documentos orientativos para a execução do contrato
Formato e regramento das Metas contratuais	Documentos orientativos para a execução das metas
Categorias emergentes	
Disfunções burocráticas	Revisão do marco teórico
Disfunção do planejamento e execução da ATES	Regras dos contratos; planejamento das equipes técnicas; relatório da execução das ações.

2 DISPUTAS DO ESTADO E A CONFIGURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE EXTENSÃO RURAL NO BRASIL

Objetiva-se, com este capítulo, caracterizar o campo teórico e político das transformações do Estado brasileiro que serviram de base para a criação da política pública de ER. Para isso, o capítulo foi dividido em quatro seções. A primeira seção trata dos poderes assimétricos que estão envolvidos na configuração e disputa do Estado. A segunda seção aborda o processo de definição das políticas públicas e a abertura do Estado para os preceitos do neoliberalismo. A terceira seção apresenta a influência do neoliberalismo nas transformações do Estado e a consequência desse processo na construção da política pública de ER. Por fim, a quarta seção aborda a crise da PNATER caracterizada pela criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

2.1 PODERES ASSIMÉTRICOS NA DISPUTA DO ESTADO

O Estado brasileiro, preconizado enquanto instituição interventora e reguladora, passou a interferir substancialmente no desenvolvimento¹² do país a partir da crise de 1929. Nesse período, a agricultura foi beneficiada com uma política de controle do preço do café por meio da compra e queima de quantidades significativas do produto. Posteriormente, o Estado teve um papel fundamental no direcionamento da economia nacional. Atuou deliberadamente na abertura econômica do país, permitindo a exportação de produtos agrícolas e importação de bens de capital destinados à modernização industrial.

A partir de 1964, com a ditadura civil-militar, várias medidas econômicas foram adotadas com o intuito propagandeado de “desenvolver” e “modernizar” o país num processo que ficou conhecido como Modernização Conservadora. No ambiente macro, as medidas visavam incrementar as exportações, principalmente por meio de produtos agrícolas, objetivando gerar saldos comerciais que permitissem a importação de bens de capital que seriam utilizados na industrialização do País. A crise da balança comercial, as altas taxas de juros e de inflação e a pressão social dos setores populares na década de 1980 fizeram com que a política do governo militar declinasse, dando abertura para um período de ascensão

¹² A noção de “desenvolvimento” não é consensual na literatura, uma vez que se trata de um tema em disputa no qual cada ator social e político o define em conformidade aos seus interesses e concepções de mundo.

democrática no país. Esse cenário proporcionou o repensar da intervenção Estatal na política e na economia nacional.

Contudo, com o apogeu do neoliberalismo no mundo e com as mudanças governamentais do início da década de 1990, o Estado reduziu sua intervenção na economia e na sociedade. A iniciativa privada passou a intervir mais fortemente na economia, incorporando áreas que antes eram de responsabilidade parcial ou total do Estado. Esse processo transformou, também, a dinâmica da agricultura devido à extinção da EMBRATER, a dissolução do Instituto Brasileiro do Café (IBC), a redução do crédito rural, a divisão do Ministério da Agricultura (MA), etc.

A partir do ano de 2002, identifica-se um novo fortalecimento das ações do Estado, o que, na agricultura, traduz-se no aporte maior de recursos, num maior incentivo à pesquisa, em programas de incentivo a cadeias produtivas, como a dos Biocombustíveis. Entretanto, não se alteram os condicionantes macroeconômicos da economia e a perspectiva de crescimento da produção agrícola com base no setor patronal. Com isso, a estrutura agrária concentrada não é submetida a reestruturações redistributivas, permanecendo, portanto, os condicionantes da condição marginal da agricultura familiar e camponesa.

Essas intervenções do Estado na sociedade brasileira ao longo dos últimos 80 anos são resultado das disputas sociais, políticas, ideológicas e econômicas que as classes sociais configuraram nas esferas do poder do Estado e da sociedade civil. O Estado passou a ter um papel diferenciado na sociedade capitalista com a nova organização social da sociedade em classes. Uma série de autores, dentre eles, Marx, Engels, Smith, Lênin, Gramsci, Poulantzas, Offe, formularam importantes conceitos e teorias sobre a natureza, o caráter e o papel do Estado na sociedade.

De acordo com Smith (1983), o Estado é uma organização neutra, servidor da sociedade e da cidadania, onde cada indivíduo tem a liberdade de opinar e participar na coordenação das políticas do Estado e deve se submeter a essa estrutura que ajudou a construir. Engels (1987), numa perspectiva diversa à de Smith, defende que o Estado representa os interesses de uma classe específica, mesmo quando se posiciona acima do antagonismo das classes sociais. Para o autor, a autonomia do Estado fica apenas restrita a tarefas burocráticas e sua posição a favor da classe dominante se dá na esfera política e econômica. Lênin (1983), numa leitura aproximada à de Engels, identifica o Estado enquanto

produto do antagonismo irreconciliável entre as classes sociais, servindo aos interesses e à dominação pela classe mais poderosa economicamente e também tendo o papel de refrear o antagonismo entre classes. Essas distintas e/ou complementares teorias, que muito contribuíram para o debate sobre a natureza, o caráter e a função do Estado, apresentam limitações para explicá-lo na atualidade, principalmente pelas características atuais do funcionamento e da dinâmica geral conflituosa a que o Estado está submetido.

Coutinho (1992) considera um avanço a análise feita pela Teoria Ampliada do Estado de Gramsci, pois identifica, na socialização da participação política através da formação de grandes sindicatos e de partidos de massa, o surgimento de uma esfera social nova, dotada de Leis e de funções relativamente autônomas e específicas, qual seja, a sociedade civil.

Portanto, o **Estado em sentido amplo**, com novas determinações, comporta duas esferas principais: a **sociedade política** [...] que é formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a **sociedade civil**, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoriais, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 1992, p. 76-77, grifo nosso).

Segundo Coutinho (1992), ambas as esferas visam sustentar uma determinada base econômica segundo os interesses da classe social hegemônica. Entretanto, o modo como são encaminhadas as ações para preservar os interesses hegemônicos são diferentes. Na sociedade civil, busca-se exercer a hegemonia¹³ ganhando-se aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso. Enquanto que, por meio da sociedade política, as classes exercem uma ditadura ou, mais precisamente, uma dominação mediante a coerção. Um segundo ponto de diferenciação entre as esferas refere-se às distinções em sua materialidade (social-institucional) própria. Enquanto a materialidade da sociedade política se expressa nos

¹³ Nessa direção, Gruppi (1978, p. 102), referindo-se ao conceito Gramsciano de “hegemonia”, define-a como: “[...] a capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Uma classe é hegemônica, dirigente, dominante, até o momento em que – através da sua ação política, ideológica, cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, consegue impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder”.

aparelhos de Estado, os portadores materiais da sociedade civil são o que Gramsci chama de aparelhos privados de hegemonia, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política.

Gramsci (1995) vai além ao afirmar que as classes sociais que detêm o poder do Estado utilizam de meios para legitimar os seus interesses enquanto interesses universais da sociedade, fazendo-se valer das esferas da superestrutura, composta pelas forças política, jurídica e ideológica. Segundo o autor, a relação de poder implica a demarcação de uma linha nítida entre os lugares de dominação e de subordinação de classe. O Estado capitalista busca maquiar essa demarcação utilizando a superestrutura para ocultar diferenças sociais e harmonizar posições sociais potencialmente conflituosas, alienando e distanciando as pessoas de sua identidade de classe. Dessa forma, a busca pelo controle do poder do Estado é um movimento de classe com vistas a realizar os seus interesses econômicos e políticos.

Segundo Offe (1984), o Estado coordenado por essa hegemonia burguesa desenvolve um processo seletivo na sua atuação decisória sobre a regulamentação da economia e da política, agindo como um sistema de filtro. Para o autor, o Estado busca, de um lado, consolidar estratégias conjugadas e medidas estruturais de alcance econômico e político para manter um processo de acumulação de capital. De outro lado, busca estratégias para neutralizar ou minimizar os efeitos excludentes e perversos da acumulação de capital. Neste último caso, o Estado burguês busca maquiar sua natureza e caráter de classe por meio de ações denominadas “democráticas” e de políticas públicas, para apresentar-se como guardião dos interesses comuns e gerais da sociedade. Para isso, a classe dominante (burguesa) tece acordos com a classe trabalhadora a fim de manter certa correlação de entendimento e minimização dos conflitos de classe. Para o autor, o Estado burguês nunca deixou de servir ao processo de acúmulo de capital em benefício das ações para o bem-estar da população.

De acordo com Poulantzas (1977), o antagonismo das classes sociais é determinado por complexas relações de poder. Estas, por sua vez, agem constantemente na disputa do poder do Estado e configuram um aparelho destinado a intervir na dominação de uma classe sobre a outra. O autor concorda com Gramsci (1995) ao afirmar que tais relações de poder extrapolam a constituição da estrutura e agem sobre os meios coercitivos presentes na superestrutura. Logo, a separação entre economia (estrutura) e política (superestrutura), tão

defendida pelos intelectuais liberais, serve para esconder uma dupla relação de poder que a classe burguesa dominante possui sobre o Estado.

Noutra obra de Poulantzas (1985), o autor defende a existência de um “esqueleto” material do Estado, que confere, ao bloco no poder do Estado, mesmo em conflito, uma unidade a frente do Estado. O Estado, no caso, capitalista, não deve ser considerado como uma instituição intrínseca, mas como a condensação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado (POULANTZAS, 1985). Nesse sentido,

[...] entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalcagens uns em relação aos outros. Emanam daí táticas movediças e contraditórias, cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corporificam nos aparelhos estatais. (ibid., p. 157).

A teorização de Poulantzas e Gramsci colabora para a elucidação de dois fatos sobre o funcionamento e papel do Estado. Ao mesmo tempo em que são superadas as visões instrumentais do Estado, que percebem essa instituição enquanto neutra, passiva, servindo unicamente aos interesses das classes ou frações de classes no poder, portanto, sem reconhecer sua autonomia relativa, as elaborações desses autores superam visões que concebem a autonomia do Estado quase que de forma absoluta, pois compreendem que a burocracia que o dirige é portadora legítima de uma vontade racionalizante da sociedade civil.

Indo ao encontro as contribuições de autores que brevemente foram abordados neste tópico, a noção norteadora presente nesta leitura da realidade identifica o Estado enquanto condensação de uma relação de forças cujas lutas e processos decorridos no seio da sociedade civil visa a constituição de hegemonias que interferem na definição das políticas de Estado. O bloco no poder do Estado desenvolve políticas de caráter seletivo, visando assegurar o entendimento comum de que os interesses universais são o propósito das ações do Estado. A extensão das políticas legitimadoras da dominação de classe por um bloco no poder também podem ser entendidas enquanto produto da intensidade dos conflitos e da capacidade de exercer hegemonia pelas forças no poder. Entretanto, se existe um caráter seletivo nas políticas públicas, estas estão comprometidas em, sobretudo, assegurar a reprodução do capital e a condição de dominação pela classe mais influente economicamente, utilizando-se,

para isso, não somente da capacidade de hegemonia, mas também dos instrumentos de coerção do Estado. Além disso, de acordo com Carnoy (2006), não basta o poder do Estado para uma classe se tornar hegemônica. O poder hegemônico da classe burguesa sempre está organizado no seu exercício, em instituições específicas, em centros de poder, sendo o Estado, neste contexto, o centro do exercício do poder mais importante. Assim, a definição e a gestão de uma política pública estão submetidas às relações de poderes estabelecidos no âmbito do Estado e das classes sociais. O atendimento das demandas sociais por uma política pública é reflexo da disputa do Estado e, nesse sentido, o atendimento da demanda das classes sociais mais empobrecidas se torna problema para as classes dominantes.

2.2 DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E A ABERTURA DO ESTADO PARA O NEOLIBERALISMO

O Estado brasileiro se coloca em condição de atraso na adoção de políticas agrícolas comparado a alguns países do mundo. De acordo com Corazza e Martinello Jr. (2002), na Europa, as políticas agrícolas já faziam parte das medidas governamentais durante o século XVII. Estas tinham como objetivo transformar os agricultores em empresários rurais, favorecendo a submissão dos produtos agrícolas ao mercado capitalista. Os minifúndios e latifúndios eram vistos como entraves ao desenvolvimento do capital por não serem capazes de valer-se da terra e da mão de obra de forma eficiente.

De acordo com Veiga (1991), o Estado capitalista europeu passou a efetivar profundas reformas estruturais no campo a fim de aquecer a economia agrícola por meio da Reforma Agrária, do aumento da produção destinada a atender a segurança alimentar e, posteriormente, uma efetiva relação comercial entre os países. Assim, a economia europeia passa a ver a agricultura como um setor econômico importante para o crescimento econômico industrial.

Segundo Coelho (2001), no Brasil, as políticas agrícolas só começaram a tomar corpo a partir da década de 1920. Para o autor, foi a superprodução de café e a “ressaca” do comércio mundial devido à Grande Crise de 1929 que estimularam as políticas agrícolas com os objetivos de alocar recursos, garantir renda e segurança alimentar para o país. No entanto, diferentemente da Europa, no Brasil, a intensificação das políticas agrícolas se deu sem um

processo de reformulação agrária. A maioria das políticas agrícolas foi destinada à produção em grande escala segundo demandas internacionais e interesses da burguesia agrária.

De acordo com Prado Jr. (1981, p. 26), “os êxitos comerciais da agricultura brasileira são essencialmente devido a duas circunstâncias: disponibilidade relativamente abundante de terras e de força de trabalho”. Para o autor, a agricultura patronal¹⁴ detentora de grandes extensões de terras sempre participou ativamente sobre o domínio dos recursos econômicos do país e, conseqüentemente, foi uma força decisiva nas formulações das políticas públicas para a agricultura.

A partir da década de 50, as definições políticas e econômicas convergem para a promoção da modernização da indústria e da agricultura. A burguesia industrial representada por alguns políticos e intelectuais como Delfim Neto e Roberto Campos passou a influenciar mais fortemente as decisões do Estado, exigindo que a agricultura adotasse medidas modernizadoras e mais produtivas.

De acordo com Delgado (2004, p. 8), as posições defendidas pelo grupo formado por Delfim Neto negaram 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, visto que com essa estrutura agrária teriam sido adequadamente cumpridas as funções da agricultura no desenvolvimento econômico”.

Para o autor, o modelo agrícola que defendia Delfim Neto tinha o papel de cumprir cinco funções: a) liberar mão de obra a ser utilizada no setor industrial; b) produzir quantidades suficientes de alimentos a fim de baratear o custo de vida dos trabalhadores e evitar a pressão social sobre o ajuste dos salários; c) criar mercado para os produtos da indústria; d) expandir as exportações; e e) financiar parte da capitalização da economia. Os argumentos de Delfim Neto para negar uma questão agrária no Brasil são estritamente econômicos sem levar em consideração os aspectos sociais apontados por Caio Prado Junior. Segundo Prado Jr. (1960), existiam duas vertentes principais que justificavam a necessidade urgente da Reforma Agrária. A primeira diz respeito à legislação social trabalhista no Brasil, que era extremamente arcaica e não garantia condições dignas de vida para os trabalhadores. A

¹⁴ De acordo com o autor, agricultura patronal se caracteriza por explorar grandes extensões de terras, possui mão-de-obra contratada e é produtora de monoculturas destinadas prioritariamente para exportação.

segunda era a extrema concentração de terras, que possibilitava a um pequeno grupo de produtores o controle da economia agrícola do país¹⁵.

O processo de industrialização do Brasil forçou a agricultura patronal a adotar relações mais comerciais e urbanas para que, gradativamente, ela se tornasse unidade de produção mais moderna e produtiva (CORAZZA; MARTINELLO, 2002). Para Graziano da Silva (1999), esse processo provocou uma transformação da agricultura, passando de mercantil para os complexos agroindustriais¹⁶, orientado pela integração vertical entre indústria – agricultura – agroindústria. De acordo com o autor (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.

A partir do golpe militar de 64, o Estado brasileiro se voltou massivamente para atender as necessidades de uma burguesia industrial e a agricultura passou a servir majoritariamente esse setor (PALMEIRA; LEITE, 1998)¹⁷. Em 1965, o Governo Federal criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) com o objetivo de ser o principal estimulador da política de modernização da agricultura, passando de 15% do PIB na década de 60 para 50% do PIB na década de 70 (COELHO, 2001). De acordo com Rodrigues (1997), com a criação do SNCR, foi substituído o CRS pelo CRO¹⁸.

Durante a década de 70, o SNCR promoveu a criação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), da EMBRATER e da Empresa Brasileira

¹⁵ De acordo com o autor, o recenseamento de 1950 demonstrava que apenas 9% de estabelecimentos rurais acima de 200 ha detinham 75% da área agrícola nacional. Por outro lado, 85% dos estabelecimentos rurais com menos de 100 ha detinham apenas 17% da área agrícola nacional.

¹⁶ O pressuposto dos complexos agroindustriais prevê a intervenção da indústria na agricultura por meio de *inputs* externos (máquinas, agroquímicos, melhoramento genético) para modernizar e aumentar a produção. No momento da comercialização, a agroindústria entra no jogo e adquire o produto dos agricultores. Dessa forma, organiza-se uma dinâmica que articula indústria – agricultura – agroindústria (GRAZIANO DA SILVA, 1999).

¹⁷ Segundo Cano (1998), a intervenção do Governo Federal por meio de incentivos financeiros modificou os sistemas de produção. Foram diminuídas significativamente as áreas com café e aumentado o plantio de algodão e de cana-de-açúcar devido aos incentivos governamentais para a produção de álcool, estimulado pela crise do petróleo e pela abertura de novos comércios internacionais, respectivamente.

¹⁸ 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. Foi gradativamente substituído pelo CRO. O CRO teve como objetivos a promoção de um modelo produtivista no campo, baseado na monocultura e na agricultura patronal/empresarial. Aos pequenos e médios agricultores, restou uma parcela de crédito muito restrita (RODRIGUES, 1997).

de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Com isso, ampliou-se o sistema nacional de ER, buscando superar aspectos culturais e ideológicos “tradicionais”, considerados entraves no processo de modernização da agricultura (CAPORAL, 1998; MOREIRA, 1999). O enfoque desse serviço esteve voltado para o aumento da produtividade agrícola, com base no desenvolvimento de uma agricultura baseado no monocultivo. Segundo Coelho (2001), na safra dos anos de 1984/85, o milho e a soja corresponderiam por 82,4% da produção nacional de grãos.

Os efeitos negativos das medidas sociais e econômicas adotadas nas décadas de 1960 e 70 proporcionaram a queda do governo militar. Alguns fatores foram decisivos para esse processo: a crise da balança comercial e dos recursos do Estado; o aumento dos juros nacionais e internacionais; o aumento da inflação; a crítica aos resultados negativos das medidas modernizantes para o campo; o consequente esgotamento e a redução dos recursos para o SNCR; a pressão social por democracia e pela abertura política do país. Para Delgado (2004), o fim do governo militar possibilitou uma “oxigenação” das organizações sociais colocadas em clandestinidade durante a década de 60 e 70 e possibilitou a formulação da nova Constituição Nacional no ano de 1988.

No cenário agrícola, o crédito rural foi se extinguindo e o patronato rural permanecia dividido. De um lado, estavam os segmentos mais atrasados, retrógrados e reacionários da burguesia agrária, organizados e representados pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA). De outro lado, a agricultura patronal mais modernizada, que conseguia articular grandes e pequenos produtores a fim de exercerem um poder de pressão e reivindicações específica frente ao novo governo. O lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no ano de 1985 pelo governo Sarney resolveu essa separação. Essa ação governamental gerou a unidade do patronato rural em prol do arquivamento do PNRA. A pressão sobre o governo resultou na transformação da proposta de Reforma Agrária em apenas um capítulo do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural – PNDR (SILVA, 1998).

Com o PNDR, foi sepultada, mais uma vez, a possibilidade da realização de uma massiva Reforma Agrária no Brasil. A fraqueza das organizações dos trabalhadores rurais frente à gigantesca unidade da burguesia agrária minimizou a pressão social para a sustentação do PNRA. A unidade da burguesia agrária e a organização dos complexos agroindustriais sustentaram uma blindagem do governo contra as mudanças estruturais do

país. Mais uma vez, as políticas para agricultura ficaram submetidas aos interesses do capital industrial e da burguesia agrária. Esses condicionantes possibilitaram a abertura do Estado brasileiro ao ideário do neoliberalismo como forma para a reestruturação da dinâmica social e econômica do país.

2.3 INFLUÊNCIAS NEOLIBERAIS NAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO: TERCEIRIZAÇÃO E PLURALISMO NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EXTENSÃO RURAL

O avanço dos preceitos neoliberais sobre a estrutura política e econômica mundial teve efeito sobre a parcela do Estado brasileiro destinado a atender à agricultura. Nesse cenário, estavam os serviços públicos de ER, que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, passaram por um processo de privatização. De acordo com Sandghi (2004) e Rivera e Alex (2004), a privatização dos serviços de ER, no âmbito internacional, ocorreu tanto nos países em desenvolvimento quanto naqueles considerados desenvolvidos¹⁹.

No Brasil, esse processo também ocorreu a partir da década de 1980, devido, principalmente, 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 essa mudança.

Após duas décadas de concessão de crédito em grande escala, os vários ajustes macroeconômicos na economia brasileira determinaram o racionamento da oferta, resultando na eliminação do subsídio agrícola em 1985. Por conta disso, o serviço de ER financiado e executado pelo Estado foi sendo reduzido. Com o fracasso da tentativa do Governo Sarney em estabilizar a economia a partir do Plano Cruzado e com as iniciativas de ajustes constrangidos da economia propostos pelo seu sucessor, o presidente Collor de Melo, no ano de 1990, o setor agrícola passou a enfrentar medidas ainda mais duras. Entre as primeiras ações, cita-se a extinção da EMBRATER em 1990, o corte drástico de recursos da EMBRAPA, o fim do IBC e do Instituto do Açúcar e do Alcool.

¹⁹ Segundo esses autores, Chile, Reino Unido, Nova Zelândia e Países Baixos são considerados países pioneiros na privatização dos serviços de extensão rural.

Com a extinção da EMBRATER²⁰, em 1990, os serviços públicos federais de ER foram repassados a estados, municípios, instituições privadas e associações de agricultores. O resultado disso foi a precarização do serviço público que, até então, tinha sido realizado predominantemente pelo Estado²¹. As estruturas públicas de ER não tinham mais contribuições significativas para o desenvolvimento econômico do país, tendo em vista o “grau avançado” de modernidade nas práticas agrícolas. Naquele cenário, o público atendido pela ER foram os agricultores com condições de darem respostas produtivas para elevar os índices de produção e produtividade. Desse modo, continuou-se dando prioridade para os ditos agricultores modernos, linguagem difundida durante a modernização da agricultura ao longo dos anos 1970²² (DIAS, 2008).

Esse processo de mudança da forma de intervenção do Estado na economia e nas políticas públicas veio acompanhado do avanço da participação dos setores privados no desenvolvimento do país, trazendo consigo um aprimoramento dos meios de controle e de gestão, ampliando a posição administrativa sobre a perspectiva política. Tais iniciativas estavam na esteira da implantação de uma economia de ordem liberal de um Estado gerencialista, caracterizada pelos seguintes fatores: os investimentos agrícolas passaram a ser realizados pelo capital privado; o mercado agropecuário teve seu centro hegemônico na estrutura comercial e industrial; a presença do Estado com incentivo por meio de políticas

²⁰ Decreto no 99.226, de 27 de abril de 1990. Esse decreto também extinguiu outros órgãos, como o Banco Nacional de Crédito Cooperativo S. A. (BNCC), a Empresa de Portos do Brasil S.A. (PORTOBRÁS), a Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEEB), a Petrobras Comércio Internacional S.A. (INTERBRAS), a Petrobras Mineração S.A. (PETROMISA), a Siderurgia Brasileira S.A. (SIDERBRAS), a Distribuidora de Filmes S.A. (EMBRAFILME), a Companhia Brasileira de Infraestrutura Fazendária (INFAZ), e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). A Companhia de Financiamento da Produção (CFP), a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) foram fundidas na atual CONAB; o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o IBC foram também extintos na mesma época.

²¹ Segundo Peixoto (2008), a resposta das instituições estaduais de ATER, então, foi a criação da Associação Brasileira das Instituições Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), em 21 de março de 1990. Todavia, a ASBRAER só viria a desempenhar um papel mais relevante da articulação dos serviços de ATER anos mais tarde. Nos anos subsequentes à extinção da EMBRATER, houve desorganização de todo o sistema oficial de ATER, provocando, nos estados extinções, fusões, mudanças de regime jurídico, sucateamentos e, principalmente, a perda de organicidade e de articulação entre as diversas instituições executoras do serviço.

²² 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, ao mesmo tempo em que depende de agricultores que tenham condições para aderir às inovações tecnológicas, bem como às práticas agrícolas geradoras de lucratividade tanto ao vendedor, quanto ao usuário do serviço.

fiscais e da agroindustrialização; e a produção de commodities a fim de gerar captação de recursos e financiamento para a comercialização doméstica.

Segundo Delgado (2001), esses 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 FHC foi a reestruturação do SNCR pela adoção de três medidas que vieram sustentar o apogeu do agronegócio no país:

- 1) securitização das dívidas agrícolas;
- 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 a aquisição do crédito privado.

Outra medida adotada foi a redução da atuação do Estado na comercialização dos produtos, tornando mais ágil e menos burocrática a vinculação dos agentes econômicos privados com o comércio internacional. Para essa mudança, o governo tomou duas iniciativas: a) transferiu para a iniciativa privada a tarefa de importar, quando necessário, os produtos agrícolas e; b) fixou preços compatíveis com o mercado externo como forma de evitar grandes aquisições e desestimular as importações. Tais iniciativas causaram reflexos negativos na economia, quando se observou a redução substancial do superávit no comércio exterior, enquanto o déficit em conta corrente se elevou, provocando um acentuado movimento de criação de dívidas externas (DELGADO, 2001).

As medidas adotadas no Brasil foram inseridas em um contexto internacional de crise do sistema econômico capitalista e da ideia de tornar a administração do Estado mais ágil e gerencial. 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 iniciado 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, foi o país que mais privatizou.

Um dos principais elementos estimuladores das transformações no papel do Estado foi o Consenso de Washington. De acordo com Williamson (2000), personagem idealizador do Consenso, as medidas adotadas para a reestruturação da economia mundial partiram do

reconhecimento de que a redução do aparato público e do intervencionismo governamental representava 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 desse processo para o desenvolvimento econômico sustentavam-se na liberação internacional dos mercados, eliminando as barreiras para os investimentos internacionais, no fomento ao setor privado e na redução da “máquina estatal” pela privatização das empresas públicas (MAXWELL, 2005). Contudo, essas alterações provocaram um agravamento significativo da pobreza devido à incapacidade do setor privado em atender as 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”. Para esses autores, tal transformação foi resultado de 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). 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.

A opção pela política de desenvolvimento neoliberal refletiu significativamente sobre as políticas públicas e, dentre elas, a de ER. Os efeitos na agricultura se deram, fundamentalmente, naqueles agricultores mais empobrecidos, pois já não obtinham condições de financiar a estrutura mínima para viabilizar a produção, muito menos os serviços técnicos privados. Fruto desse panorama, os agricultores foram sendo progressivamente diferenciados entre pobres e ricos, desenvolvidos e atrasados, modernizados e tradicionais.

De acordo com Diesel et al. (2008), em muitos casos em que a ER foi privatizada (não apenas no caso brasileiro), ocorreu um aumento da pobreza e uma redução do desenvolvimento rural, forçando os governos a reformular significativamente a estrutura pública. Assim, foi realizada uma reestruturação do setor público com o objetivo de financiar, apoiar e contribuir para a oferta de serviços de ER para além das ações que promoveram

diretamente o aumento da produção agrícola, baseada na análise de que o desenvolvimento rural não foi realizado apenas com o setor produtivo, mas também com o social e ambiental.

Objetivando superar as limitações da privatização dos serviços de ER, reconhecendo a limitação do Estado em executar serviços públicos (principalmente a partir da década de 1990, com o avanço da noção do Estado gerencialista) 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, foi assumido, no Brasil, um modelo pluralista de ER, que implicou a redefinição do papel do Estado na participação da oferta desse serviço.

O acúmulo crítico das últimas décadas sobre a ER, aliado à mudança do Governo Federal no ano de 2002, foi fundamental para a discussão de uma nova proposta de política pública voltada ao atendimento das demandas da agricultura familiar e dos assentados da Reforma Agrária. Esse modelo foi a base referencial para a criação da PNATER, pelo Governo Federal, em 2004. O Decreto n. 4.739, de 13 de julho de 2003, incumbiu à Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a tarefa de coordenar a PNATER por meio de um cenário pluralista de organizações²³, conforme reforçado em documento produzido pelo MDA, o qual estabeleceu as referências conceituais e metodológicas da política.

Para fins desta Política considera-se como instituições ou organizações de Ater aquelas que tenham como natureza principal de suas atividades a relação permanente e continuada com os agricultores familiares e demais públicos da extensão [...]. Tais instituições ou organizações poderão habilitar-se a participar do Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, buscando seu credenciamento junto ao Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública ou nos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (ou similares), na forma em que este procedimento vier a ser regulamentado pelo Fórum. (MDA, 2004, p. 12).

Por meio do Decreto n. 5.033, o governo instituiu o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural como coordenador da PNATER para a agricultura familiar. 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.

²³ No ano de 2004, o Governo Federal aprovou, com o Decreto nº 5.033, a estrutura regimental do MDA, incluindo nela o DATER, vinculado à estrutura da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Os esforços desenvolvidos por essa secretaria e pelo DATER tiveram o objetivo de retomar a atuação do Governo Federal na definição da política e prestação de serviços de ATER, que, desde 1990, com a extinção da EMBRATER, estavam sob a responsabilidade dos governos estaduais.

Para o MDA (2004), a nova ATER deveria orientar-se para a formação de um Sistema Nacional Descentralizado, no qual participariam instituições estaduais e não governamentais que tivessem e protagonismo para tal finalidade. Desse modo, para além do cenário econômico e da opção governamental em adotar a visão do Estado gerencial não executor, a incorporação do ambiente institucional pluralista na PNATER foi fortalecida pelo resultado de uma pesquisa nacional organizada pelo MDA e pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), denominada de *Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil*. Essa pesquisa teve por objetivo identificar as organizações públicas e privadas que trabalhavam com ATER no Brasil. O resultado dessa investigação revelou que havia, na época, 3842 organizações prestadoras de serviços de ER, distribuídas em 10 categorias, conforme pode ser conferido no quadro 5.

Quadro 5 – Categorias de prestadoras de serviços de Extensão Rural, MDA-2013

Categoria	Quantidade
Prefeituras	1.226
Cooperativas de produção agropecuária	867
Instituições como sindicatos de trabalhadores rurais e federações de agricultores	498
ONGs	495
Instituições de ensino e pesquisa	397
Cooperativas de crédito	131
Outras instituições públicas (como secretarias estaduais de agricultura, institutos de terras, entre outras)	80
Agroindústrias	78
Sistema S (Senar, Sebrae, Senai, SESCOOP e Senac).	43
Instituições Governamentais de ATER	27

Fonte: MDA (2003).

Apesar das duras críticas apresentadas, principalmente no tocante à categorização e evidências de que a pesquisa não contribuiu significativamente para a descrição realista de potencialidades e limites das diferentes categorias²⁴, foi revelada a diversidade de

²⁴ Esse estudo sobre o perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural sofreu inúmeras críticas, principalmente devido aos problemas de concepção na determinação das categorias das prestadoras de ATER, na definição da metodologia usada durante a pesquisa e nas distorções sobre as conclusões apresentadas. Essas problemáticas ficaram evidentes quando o MDA encomendou, no ano de 2004, um estudo para avaliar os resultados da pesquisa. A avaliação foi realizada por professores do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural da UFSM e denominado de *Perfil dos serviços de ATER no Brasil: análise crítica dos relatórios* (NEUMANN; FROELICH, 2004).

organizações e instituições que prestam serviços técnicos de ER no Brasil. Demonstrou, ainda, que tais serviços são desarticulados e carentes de uma orientação programática.

De qualquer forma, para essas instituições prestadoras de ER²⁵, credenciadas para fazerem parte da PNATER, foi definido um objetivo claro de atuação, focado na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e no fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações (MDA, 2004, p. 8).

Objetivo da PNATER: 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. 9).

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 a definição do público beneficiário.

De acordo com o manual operacional da ATER (MDA, 2004), as instituições prestadoras de ATER deveriam estabelecer uma relação permanente e continuada com os agricultores e demais públicos da ER a fim de promover o desenvolvimento sustentável e a agroecologia²⁶. As prestadoras que cumprissem com esse perfil deveriam se credenciar junto ao Fórum Nacional de Gestão da ATER pública ou aos Conselhos Estaduais de

²⁵ A PNATER passou a reconhecer como prestadoras de ER as seguintes categorias de instituições ou organizações: a) as instituições públicas estatais 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 ONGs que atuam em ATER; f) as cooperativas de técnicos e de agricultores que executam atividades de ATER; g) estabelecimentos de ensino que executem atividades de ATER na sua área geoeducacional; h) as Casas Familiares Rurais (CFR), as Escolas Família Agrícola (EFA) e outras instituições que atuem com a Pedagogia da Alternância e que executem atividades de ATER; i) redes e consórcios que tenham atividades de ATER; j) outras que atuem dentro dos princípios e diretrizes dessa Política.

²⁶ 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). Para a PNATER, agroecologia é “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).

Desenvolvimento Rural Sustentável para se habilitarem a prestar tal serviço. A partir disso, passariam a integrar o Sistema Nacional Descentralizado de ATER pública.

A nova ATER direcionou (teoricamente) sua orientação para o abandono dos referenciais inerentes à Revolução Verde, substituídos pelos preceitos da agroecologia. Metodologicamente, propôs a transição da transferência de informação pela 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).

Com base no documento escrito por Argileu Martins da Silva²⁷ (2007), a implementação da nova política de ATER estava enfrentando quatro desafios:

a) a dificuldade em consolidar o Sistema Nacional Descentralizado como forma de articulação das instituições que prestam serviços de ATER. Tal desafio parte do pressuposto que as instituições prestadoras de ATER têm atuado de forma dispersa em todo o território nacional, o que prejudica ou inviabiliza o cumprimento das diretrizes e orientações da política nacional da ATER²⁸. Desse modo, falta uma articulação nacional que possibilite integrar as diferentes formas de trabalho e metodologias de intervenção desenvolvidas pelas prestadoras da ATER.

b) Os recursos destinados à 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 esse serviço. Contudo, não descarta a necessidade de aportes de recursos externos ao Governo Federal para garantir a ampliação e execução da ATER. Esses recursos podem ser oriundos dos governos estaduais e municipais.

c) A necessidade da preparação de um novo tipo de profissional extensionista pela 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. Esse ponto tem relevância,

²⁷ Na época em que escreveu o texto, Argileu Martins da Silva era o coordenador do DATER.

²⁸ Cabe lembrar que essa situação não é nova. A pluralidade de prestadoras foi herdada do período anterior à PNATER, como já registrado anteriormente (NEUMANN; FROELICH, 2004).

principalmente, para o trabalho das ONGs, que dependem da aprovação contínua de projetos para acessarem os recursos, sendo limitante a realização de investimentos em infraestrutura e na contratação de profissionais.

Avalia-se que tais desafios sistematizados por Silva têm estreita relação com a constituição do enfoque pluralista na PNATER, que foi determinada a partir de um conjunto de pressupostos. O principal pressuposto é de que o modelo baseado no monopólio dos serviços públicos na oferta de ATER é obsoleto e que um sistema “maduro” é constituído por uma pluralidade de agentes financiadores e provedores de ATER. O setor público, sozinho, não pode financiar e prover a diversidade requerida de serviços de ATER. Além disso, julga-se que as necessidades de assistência técnica e ER de um país são diferenciadas e devem ser atendidas a partir de um arranjo multi-institucional em que cabe ao Estado o financiamento, o monitoramento, a articulação e a integração a partir da constituição de um sistema nacional articulado.

Essa opção pelo reconhecimento do pluralismo institucional na PNATER não estava deslocado do debate internacional sobre os serviços públicos de ER, e a pesquisa nacional foi mais um elemento de sustentação do modelo adotado.

O principal expoente dessa abordagem foi o Grupo Neuchâtel²⁹, considerado como protagonista das propostas de reformulação mundial dos serviços de ER após os processos privatizantes (CHRISTOPLOS; KIDD, 2000). Criado em 1995 por um conjunto de organizações de cooperação internacional, o grupo tinha como objetivo discutir as estratégias de financiamento de iniciativas de desenvolvimento agrícola para a região da África subsaariana. Essas organizações reuniram-se em Neuchâtel, Suíça e decidiram estabelecer um diálogo permanente sobre a orientação de suas ações no âmbito da ER. O Grupo Neuchâtel concentrou as orientações para a criação de consensos entre agências de cooperação internacional que atuavam no âmbito da ER, no delineamento de estudos estratégicos sobre o desenvolvimento rural e na construção de referências para a abordagem intervencionista nas comunidades rurais não atendidas pelo mercado de serviços agrícolas³⁰.

²⁹ O Grupo Neuchâtel foi integrado pelas seguintes organizações de cooperação bilateral: GTZ (Alemanha), USAID (EUA), DFID (Reino Unido), DANIDA (Dinamarca), CF (França), SIDA (Suécia), SDC (Suíça), NEDA (Países Baixos), além de organizações de cooperação multilateral, como FAO, IFAD, Comissão Europeia (EC/DGVIII), CTA e World Bank.

³⁰ As principais referências desse grupo podem ser organizadas em cinco momentos: guia para o acompanhamento, avaliação e análise conjunta de apoio à extensão pluralista (2000); quadro comum de

A abordagem do Grupo Neuchâtel e as recomendações internacionais de ajuste na gestão estatal conduziram modelos de ER baseados no pluralismo de agentes financiadores e provedores de serviços. Essa 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 ineficiente. Nesse sentido, “o desafio das reformas de privatização dos serviços de ER 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).

Segundo os autores, essa situação cria um dilema para a gestão estatal, pois ao privatizar os serviços de ER devido a estímulos de uma concepção de “Estado Mínimo”, ocorre um reconhecimento sobre a necessidade do Estado quando da constatação da limitação do setor privado em atender determinadas demandas sociais.

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. (DIESEL et al., 2008, p. 1167).

Os serviços de ER pluralista se inseriram nesse segundo momento, em que, além das diversas instituições 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), essa pluralidade determina-se por três situações nas quais se considera o grau de envolvimento do Estado na oferta de serviços públicos, incluindo a ER: 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 instituições

financiamento agrícola e Extensão Rural (2002); quadro comum de apoio à extensão Pró-Pobre (2003); quadro comum de aconselhamento agrícola (2006); quadro comum que orienta serviços de aconselhamento agrícola para o mercado (2008).

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.

Nesse entendimento, o processo de reformas nos serviços de ER não significou, necessariamente, a retirada do Estado da condição de agente subsidiário, coordenador ou regulador de serviço. A intervenção estatal garantiu a compensação de falhas de um mercado capitalista que atuou apenas nas situações em que houve possibilidade de geração de lucro (CONNOLLY, 2004). Nesse entendimento, as formulações do Grupo Neuchâtel (1999) sinalizaram para a necessidade de intervenção do Estado quando fossem constatadas falhas do mercado, fornecendo, por meio de parcerias privadas, os serviços necessários para promover o desenvolvimento rural. Essa posição colocou o Estado numa situação de coordenação de um processo mais amplo, articulado e dinâmico de acordo com as especificidades regionais.

A pluralidade nos serviços de ER caracterizou-se como um processo dinâmico e contínuo, sofrendo 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 desse serviço (RIVERA, 2001).

Neumann e Froehlich (2004, p. 91) afirmam que a adoção da “abordagem pluralista” na ER 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 ER foram totalmente privatizados, na abordagem pluralista, a intervenção do Estado se fez necessária a fim de garantir a qualidade e quantidade dos serviços ofertados. Nesse sentido, “o desafio das reformas de privatização dos serviços de ER 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).

De acordo com Neumann e Froelich (2004, p. 15), essa nova configuração dos serviços de ER exige do Estado um arranjo multi-institucional, sendo seu papel:

- a) coordenar e desenvolver referencial e estratégia nacional para a ATER;
- b) assegurar e melhorar a qualidade dos serviços, o que implica espaços contínuos de capacitação e algumas medidas 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 ER pela descentralização, sendo essa tarefa repassada para outras instâncias descentralizadas.

A partir desse entendimento, o reconhecimento da pluralidade institucional pode levar a três consequências a) a privatização dos serviços públicos; b) a terceirização ou delegação de responsabilidades públicas a setores do mercado e; c) a cobrança de taxas para utilização dos serviços públicos. Nessa perspectiva, descentralizar passa a ser sinônimo de terceirizar, privatizar, deslocar a execução dos serviços públicos aos setores privados, tendo como tese que eles 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.

Numa posição otimista, a política de descentralização executiva 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 socioeconômicas.

Nessa perspectiva, a descentralização colabora para a diversificação dos 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 ER numa perspectiva de longo prazo mesmo num Sistema Pluralista com pouca participação do Estado. Essa posição se sustenta na ideia de que os

processos de descentralização (mesmo que, inicialmente, tenham apenas como objetivo a execução dos serviços) aproximam e distribuem o centro de decisão, o que implica a redefinição das relações de poder (MARSHALL, 1988). Para Tobar (2001), a correlação positiva entre descentralização e democracia se verifica a partir da participação popular e do controle social. Assim, quanto mais próxima do controle social estiver a gestão e a implementação de uma Política Pública, mais democrático será o processo de descentralização. Contudo, é preciso, nesse processo, ser questionada a estrutura normativa. A participação social pela descentralização decisória intermediada por complexos sistemas normativos pode ter como consequência o constrangimento da participação e não a sua promoção.

Compreende-se que a construção desse processo não corresponde a uma medida unilateral do tipo que se resolve por decreto, mas sim resulta de lento envolvimento, conscientização e convencimento dos atores envolvidos, principalmente a partir da disposição dos governos em construir um canal de dialógico com o público, que tenha como pressuposto não apenas a consulta, como também a decisão. Por outro lado, os processos de descentralização da execução das políticas públicas ocorrem acompanhados do aprimoramento dos sistemas burocráticos, que, por sua vez, promovem um processo de constrangimento da participação social, mesmo quando essa participação é prevista como condicionante da ação das prestadoras. A constituição de 1988 avança nesse sentido ao mesmo tempo em que aprimora e dá liberdade para a evolução dos sistemas burocráticos.

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 e pela construção de sistemas pluralistas em detrimento do pluralismo organizacional. Quanto mais democrática se torna a gestão das políticas públicas, mais se questiona e desafia a racionalidade econômica, mais aberta e disposta às demandas sociais devem estar as ações e, conseqüentemente, a determinação econômica passa a ser questionada. Numa outra dimensão, a preservação das condições econômicas e de estabilidade política das políticas públicas afasta das demandas e da gestão social a definição das condições objetivas para a execução das ações propostas.

2.4 CRISES DA PNATER E A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

Partindo-se das diretrizes propostas para a Política Nacional da ATER e para o Programa de ATER, compreende-se que o papel a ser cumprido pelo serviço público de ER reside na preocupação com o desenvolvimento rural sustentável, com a garantida diversidade da agricultura familiar e a redução das desigualdades sociais, com a disponibilidade de serviços gratuitos aos agricultores familiares e camponeses, com a consonância da demanda com a oferta adequada no que tange à quantidade e qualidade dos serviços e com a garantia de metodologias participativas e democráticas na execução dos serviços de ER. Essas diretrizes estão presentes em quase todos os documentos orientadores da Política de ER e, mais recentemente, no relatório das propostas aprovadas pela 1ª Conferência Nacional da ATER (CNATER) realizada em Brasília no ano de 2012³¹.

Embora presente nas intenções e nos discursos, muitas das diretrizes da Política de ER ainda não foram colocadas em prática, situação que prejudica a qualificação dos serviços. Parte dessa falha pode ser creditada à posição política/ideológica dos gestores públicos e à necessidade da adequação da Política de ER às normas e regras da burocracia estatal, cada vez mais influentes nas políticas públicas.

A seguir, foram sistematizadas algumas das propostas formuladas pela CNATER avaliadas como fundamentais para a qualificação da ATER/ATER e que ainda não foram implementadas devido a diversos entraves políticos, metodológicos e burocráticos, justificados a partir da criação da Agência Nacional da ATER.

a) Criação do Sistema Nacional de ATER para garantir a coordenação, o planejamento, a avaliação e o monitoramento da ATER de forma articulada e participativa com as diversas pastas do Governo Federal e integrada com os estados, municípios e territórios rurais, e com a participação de representantes das instituições prestadoras de serviço e dos públicos beneficiários da ATER. O Sistema também teria a tarefa de criar e adequar instrumentos de financiamento específico, como forma de garantir recursos suficientes e disponíveis para universalização dos serviços da ATER. A dificuldade da

³¹ A segunda conferência de ATER ocorreu no mês de maio de 2016. Os resultados desse encontro não foram analisados, tendo em vista que o relatório foi divulgado posteriormente à versão final da tese.

garantia de uma unidade nacional compromete o fortalecimento e a qualificação da participação social, dificultando a consolidação de estratégias de atuação em rede, que poderia articular os diversos segmentos envolvidos com as respectivas temáticas, incluindo a sociedade civil organizada. Para essa demanda estrutural e financeira, a 1ª CNATER havia proposto:

desenvolver e utilizar ferramentas de gestão, financiamento e operacionalização que assegurem a execução e continuidade dos serviços de ATER, respeitando as especificidades regionais, territoriais, locais e étnicas, os diversos públicos envolvidos e os processos metodológicos e multidisciplinares estabelecidos pela PNATER e, que garantam a continuidade dos serviços e o pagamento sem atraso dos contratos firmados. (MDA, 2012, p. 38).

É reconhecido que a PNATER incorpora um conjunto de elementos discutidos no período do “Repensar da ER”, no entanto, não recoloca em debate a retomada de um serviço de ER centralizado pelo Estado, ao contrário, reconhece a pluralidade institucional no fornecimento dos serviços de ER e não se preocupa com a promoção de um serviço orientado por diretrizes comuns (ZARNOTT, 2015, p. 5).

b) Fortalecimento das instituições não governamentais garantindo as mesmas condições de trabalho das instituições oficiais de ATER. Compreendeu-se que a disparidade de condições estruturais entre as categorias de prestadoras comprometem a padronização da qualidade dos serviços ofertados aos agricultores. No caso da ATER no RS, essa medida não foi colocada em prática, prevalecendo para todas as mesmas condições estruturais e financeiras.

c) Aprimorar as chamadas públicas e outros mecanismos de contratação dos serviços de ATER para atender os princípios, objetivos e diretrizes da PNATER no que se refere ao número de técnicos por família, a ampliação dos prazos de execução dos contratos para, no mínimo, cinco anos e a liberação de recursos em tempo hábil. Além disso, essa demanda também envolve a necessidade de ajustes na determinação das atividades extensionistas de modo a considerar as demandas territoriais, a gestão das unidades produtivas e a facilitação do processo de transição agroecológica.

d) Inclusão de custos de insumos para a promoção da experimentação para transição agroecológica e para o custeio da participação dos agricultores como mediadores técnicos das instituições prestadoras de serviços de ATER. Essa medida busca possibilitar a

qualificação das ações de promoção de conhecimento, bem como a valorização dos saberes culturais e tradicionais a partir do envolvimento dos agricultores na condução dos espaços de formação e capacitação técnica.

e) **Garantir recursos financeiros para o fortalecimento das redes de agricultores** experimentadores e multiplicadores voltadas para os princípios da agroecologia, garantindo ajuda de custo a agricultores e as suas organizações envolvidas na execução das ações de ATER³².

f) **Garantir na abordagem de ATER/ATES o ciclo de planejamento** com a participação dos agricultores e de suas organizações nas seguintes etapas: diagnóstico, plano, projeto, monitoramento, avaliação e replanejamento, sistematização e socialização das experiências participativas.

g) **Integrar e articular redes de pesquisa, desenvolvimento e disponibilização de inovações tecnológicas** por meio de metodologias educativas e participativas, baseadas nos princípios da agroecologia, estimulando os sistemas de inovações, com o reconhecimento dos saberes tradicionais.

h) **Promover a integração de políticas públicas** voltadas para o desenvolvimento rural sustentável nos espaços de coordenação e gestão social nos níveis nacional, estadual, distrital, territorial (da cidadania e do pacto federativo) e municipal, com ênfase na agricultura familiar e camponesa, fortalecendo e capacitando órgãos colegiados de controle social para mais compreensão, monitoramento e vigilância das políticas públicas voltadas para o meio rural.

i) **Garantir a realização das conferências nacionais de ATER** com tempo hábil para a inclusão no Plano Plurianual (PPA) subsequente de modo que as deliberações da CNATER sejam consideradas. Caso isso não ocorresse, independente do motivo, foi sugerido que as deliberações deveriam ser encaminhadas para o próximo PPA do Governo Federal, responsável pela garantia e pelo empenho de recursos para a efetividade das políticas públicas³³.

De maneira geral, avalia-se que os motivos para a não incorporação dessas recomendações na PNATER residem na perspectiva institucional da política, que não visou a

³² Na ATER do RS, foi previsto um valor específico para as UOPs. O valor foi destinado para compra de insumos e equipamentos necessários à qualificação de uma rede de UOPs.

³³ A 2ª CNATER foi marcada para ocorrer no ano de 2016, novamente após a elaboração do PPA 2016-2019.

reconstituição do sistema centralizado/verticalizado que caracterizou a ER no auge do difusionismo. A estratégia central com a PNATER foi selecionar um público-alvo (os agricultores familiares e os assentados), estabelecer uma orientação normativa para os serviços de extensão e condicionar a concessão dos recursos federais a iniciativas que manifestem adesão a essa orientação normativa (NEUMANN; DALBIANCO, 2012). Dessa forma, a ATER consolida a passagem de um Estado executor das políticas de ER para um Estado fomentador de atores privados e públicos na oferta dos serviços sem conseguir garantir uma coordenação sistemática responsável pela avaliação e condução dos serviços prestados por meio da PNATER.

Além disso, cabe ressaltar que o difusionismo não foi suplantado pela PNATER. Dias (2007, p. 9) aponta que, apesar das inovações propostas pela PNATER, o difusionismo produtivista permaneceu como referencial orientador das concepções e das práticas de muitos extensionistas. Considera também que, caso não se pudesse prever o resultado das mudanças propostas pela PNATER em função da falta de estrutura para orientação e monitoramento dos serviços prestados, as mudanças propostas poderiam esbarrar na trajetória histórica e na “força do *habitus*” de cada instituição. A permanência da concepção modernizante de agricultura e, por consequência, difusionista de ER juntou forças e se recolocou como orientação geral para a ER brasileira pela criação da ANATER pela Lei nº 12.897 (de 18 de dezembro de 2013) e pelo decreto presidencial nº 8.252 (de 26 de maio de 2014).

A criação da agência se justifica pela necessidade do Estado em exercer melhor provimento, coordenação, controle e avaliação dos serviços de extensão num ambiente de pluralismo institucional. No entanto, o conteúdo que institui a ANATER reforça a preocupação em relação à forma como os serviços serão ofertados e coordenados, diferentes da preocupação da CNATER, que tratou dos problemas da participação social, da orientação metodológica e da dinâmica institucional para a determinação dos serviços. Diferentemente da PNATER, que se articulou em torno do ideário do desenvolvimento rural sustentável, da agroecologia, da ação extensionista como um processo educativo e construtivista, tendo o agricultor familiar e camponês como público prioritário, a ANATER tem como justificativa central para a sua criação a transferência tecnológica como pressuposto do desenvolvimento da agricultura, fazendo uma clara referência às concepções de desenvolvimento que implementaram a modernização conservadora da agricultura e o difusionismo como

orientação para os serviços de ER. Além disso, os agricultores familiares e camponeses deixam de ser o público prioritário, possibilitando a oferta dos serviços públicos de ER para outros grupos de agricultores³⁴.

Em que pese conceber a manutenção de ações difusionistas (como no caso do T&V, proposto como estratégia metodológica para a difusão tecnológica da ANATER³⁵), seu ressurgimento como uma orientação geral na ANATER, trazendo de volta à cena o difusionismo como orientação para os serviços de ER, põe em risco os avanços alcançados com a PNATER. A criação da ANATER, além de recolocar o difusionismo em cena abertamente, e não de forma velada como acontecia com inúmeras instituições credenciadas junto à PNATER, apresenta novas organizações para o debate da ER, como é o caso da CNA, que não era vinculada a essa discussão até a sua criação.

Assim, a análise da criação da ANATER e esse retorno do difusionismo não podem ser isolados do contexto geral relacionado às discussões sobre a agricultura brasileira e o rural de forma mais ampla, pelo contrário, estão intimamente relacionados a uma interpretação específica da situação da agricultura brasileira materializada, especialmente, nas *Sete teses sobre o mundo rural brasileiro*, de Buainain et al. (2013) (ZARNOTT, 2015, p. 5). Essa nova interpretação busca associar mecanicamente o desempenho econômico do rural à ideia de eficiência ao mesmo tempo em que caracteriza os “ineficientes” – que compõem os setores diversificados (assentamentos, agricultores familiares, quilombolas, indígenas, etc.) como sinônimo de atrasados e que precisam ser superados.

Aliado a esse cenário crítico da PNATER, observa-se um avanço do controle normativo sobre a configuração das políticas públicas. A ANATER é um exemplo disso, pois tem sua origem marcada por pressupostos do controle e da verificação quantitativa do uso dos recursos financeiros e das ações de ER.

³⁴ Essa mudança do público da política de ER é proposição da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), um dos representantes da sociedade civil na coordenação da ANATER e do MA, Pecuária e Abastecimento (MAPA), um dos representantes governamentais no Conselho Assessor e no Conselho Administrativo da agência. O decreto que cria a agência determina como produtores médios os agricultores enquadrados no PRONAMP, conforme critérios constantes do Manual de Crédito Rural – MCR do Banco Central do Brasil.

³⁵ Treino & Visita surge como método em 1977. Foi desenvolvido pelo Banco Mundial para ser implementado na Ásia e na África. No Brasil, uma parceria entre Embrapa, Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR), EMATER-PR, cooperativas e empresas privadas adaptou o T&V para a realidade brasileira, desenvolvendo seus trabalhos na transferência e validação dos conhecimentos e tecnologias indicados para as culturas de soja, milho e trigo no Paraná. Mais tarde, incluíram-se as culturas do algodão e do feijão (DOMIT et. al., 2007).

No próximo capítulo, pretende-se elucidar o referencial teórico sobre a burocracia, a formatação dos Sistemas Normativos e a relação com as políticas públicas. Objetiva-se, com isso, desvendar os elementos da burocracia que acabam por influenciar a organização, determinação e execução das políticas públicas.

3 BUROCRACIA, SISTEMAS NORMATIVOS E POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo apresenta a reflexão sobre o marco teórico que apoiou a construção da pesquisa. Aborda a discussão sobre um conjunto de referências que tratam sobre conceitos, funções e disfunções da burocracia. Para essa finalidade, o capítulo foi dividido em cinco seções: a primeira destaca os conceitos e fundamentos que sustentam a teoria da burocracia, resgatando, em Max Weber, elementos sobre a racionalidade instrumental e legal, normas, regras e hierarquia. A segunda trata das funções e disfunções da burocracia. Na terceira seção, são abordadas as contribuições da burocracia para a promoção da democracia. A quarta aborda a perspectiva da descentralização e legitimação das políticas públicas pela elucidação dos fatores que colaboram para a reorganização do espaço público (Estado e sociedade), para a redefinição da democracia e para a participação social dos indivíduos. Por fim, a quinta seção é dedicada à discussão sobre a influência da burocracia na formação do Estado. Também discute as diferentes perspectivas envolvidas na gestão do Estado e o avanço da judicialização sobre a conformação das políticas públicas.

3.1 CONCEITOS E FUNDAMENTOS SOBRE BUROCRACIA

As raízes emergentes da teoria burocrática estão relacionadas diretamente com a problemática da distribuição/disparidade do poder, a sua origem e legitimidade, a estrutura organizacional e funcional das relações de poder e suas consequências para a vida social. Desse modo, entende-se o estudo sobre burocracia como a busca pela explicação do exercício da autoridade legal de indivíduos organizados sob a estrutura de normas e condutas sociais.

A partir do uso da teoria burocrática, é possível examinar a configuração dos sistemas organizacionais, sejam eles públicos ou privados, com base em noções administrativas ou políticas, que configuram a instrumentalização da sociedade modernizada. Mesmo em perspectivas teóricas diferenciadas (a exemplo dos estruturalistas, funcionalistas ou dos simbólicos interpretativos), há consenso que as normas sociais caracterizam a principal fonte da ordem social, da previsibilidade comportamental e da regularidade na ação dos indivíduos, proporcionando sanções àqueles que não as seguem.

De qualquer maneira, toda norma legal visa fins utilitários ou racionais. As normas implicam obediência por parte dos membros da organização e podem atingir todos os indivíduos que, de alguma forma, possuam relações social com uma organização. Nesse contexto, a perspectiva da administração (organizacional e institucional) busca o cumprimento de fins racionais de forma que as atividades destinadas a atingir os objetivos organizacionais apresentem-se, aos gestores e aos executores, como deveres oficiais a partir da interferência da autoridade e pelas normas de conduta que resultam em efeitos coercitivos.

O esforço normativo autoritário, que provoca uma ação coercitiva, parte do princípio de que a ação humana é efeito dos sentidos pensados pelo indivíduo em relação aos comportamentos de outros que orientam o seu. Desse modo, o fator “humano” não pode ser explicado como resultado de uma relação mecânica entre causa e efeito, mas compreendido como fato portador de sentido, que é resultado das relações sociais. Por isso, a teoria burocrática busca explicar o significado da existência das normas e regras na esfera do comportamento dos indivíduos.

Max Weber³⁶, sociólogo alemão (1864-1920), dedicou um importante período da sua vida para a construção de elementos que ajudassem a caracterizar a burocracia, dentre eles, o conceito de poder, legitimidade, controle social e democracia. A burocracia, conforme visualizada e descrita por Weber, é uma forma utilizada para entender as organizações e funciona como importante modelo de análise da sociologia e da política para as pesquisas sobre a teoria das organizações e, por consequência, no estudo e na formulação das políticas públicas.

A teoria da burocracia concebida por Max Weber é posterior às teorias clássicas da administração³⁷ e das Relações Humanas. Baseado em princípios protestantes, Weber buscou definir a burocracia como um tipo de poder suficiente para a funcionalidade eficaz e racional das estruturas organizacionais, sejam pertencentes ao poder público ou privado. A teoria clássica da administração já abordava certa racionalidade, porém, apenas na mecanização dos

³⁶ Buscando auxiliar na compreensão das posições de Weber, no Anexo B, encontra-se um quadro sinóptico com as principais posições sobre o funcionamento da sociedade manifestadas pelo autor.

³⁷ A Teoria Clássica da Administração é uma escola de pensamento administrativo idealizada pelo engenheiro francês Henri Fayol a partir da década de 1910. Caracteriza-se pela ênfase na estrutura organizacional, pela visão do homem econômico e pela busca da máxima eficiência. O modo como Fayol encarava a organização da empresa valeu à Teoria Clássica a impositação de abordagem anatômica e estrutural.

processos e não na configuração das atividades dos indivíduos, conforme é a proposta de Weber.

A construção teórica de Weber também se baseia na lógica da criação do Estado Moderno, no qual a burocracia tende a explicar as novas formas de relação entre membros da sociedade, não mais pela fidelidade, mas sim pela competência. O Estado Moderno é, para Weber, um Estado Racional, marcado pela criação de uma administração burocrática, capaz de explicar as formas modernas de desenvolvimento.

A burocracia racional passa a ser considerada a ditadura do funcionamento da sociedade, apoiando-se na crença da legalidade e das ordens estatutárias, que regulamentam o poder de mando e o exercício da autoridade. Nessa lógica, cria-se uma impessoalidade formalista pelo predomínio do saber e das regras sobre as relações pessoais. A burocracia se torna uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade de modo a adaptar os meios aos objetivos (fins) pretendidos com o objetivo de garantir a máxima eficiência.

A burocracia é baseada num sistema legal, balizado por regulamentos, procedimentos, normas e determinações jurídicas, caracterizando, por si, um tipo ideal de sociedade moderna. Segundo a visão de Faria (1983, p. 28),

a burocracia é, para quem controla seu aparato, um eficiente instrumento de poder, pois atrela o funcionário a sua atividade, controla os meios e canal de comunicações; impõem normas de condutas; regula extensamente os fluxos de informação, determina os níveis de sigilo; indica a forma e o conteúdo do processo de recrutamento, promove, a todos os níveis e de uma forma bastante intensa, o desenvolvimento de uma objetividade de cunho eminentemente racional.

Essa conformação é solidificada no conceito de “tipo ideal” da organização burocrática, que, segundo Max Weber (1974, p. 334), representa “um quadro de pensamentos e não a realidade histórica, e muito menos a realidade autêntica, e não serve de esquema no qual se pudesse incluir a realidade à maneira de exemplar”. A invenção do conceito pelo autor tem por objetivo a validação ou não validação dos fenômenos organizacionais estudados. Para ele, com os tipos ideais, “não desejamos forçar esquematicamente a vida histórica infinita e multifacetária, mas simplesmente criar conceitos úteis para finalidades especiais e para orientação”. A sua utilização pode possibilitar o confronto entre o real e o não real, entre o idealizado e o empírico. As divergências ou semelhanças constatadas ajudam a descrever, interpretar e esclarecer a realidade investigada (ibid., p. 345). Para Weber, a autoridade

burocrática é caracterizada pela racionalidade legal, distinguindo-se da autoridade tradicional e da autoridade carismática, que se apoia nas crenças e qualidades especiais³⁸.

Weber (1978, p. 16) cria fundamentos a partir do tipo ideal para categorizar a racionalidade legal da autoridade burocrática nas organizações:

a) refere-se à existência de cargos contínuos, delimitados por normas e regras;

b) está relacionada à criação de áreas específicas de competência, nas quais é definida uma sistemática de funções diferenciadas, caracterizando uma estrutura de divisão de trabalho. Cada unidade organizada por essa regra poderá ser denominada de órgão administrativo;

c) a organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia, sistematizada num formato de organograma, na qual o controle é exercido verticalmente;

d) as normas que regulam o exercício de um cargo podem ser regras técnicas ou normais (desvinculadas da eficiência técnica, como o cumprimento de um horário diferenciado). Para ambas as situações, é exigido um nível mínimo de especialização;

e) no tipo racional, é questão de princípio a separação entre a propriedade dos meios de produção e a administração, entre o meio de trabalho e o local de domicílio (por exemplo, ao vestir o uniforme, o membro da organização passa a representar uma figura diferente);

f) atos administrativos, decisões, normas e encaminhamentos são registrados em documentos. Isso garante a impessoalidade e o respaldo para o cumprimento da ordem;

g) a autoridade legal pode ser exercida dentro de uma ampla variedade de formas, sendo que o tipo mais ideal é a composição de quadro administrativo de gerência. Sobre este último caso, existe uma diferença na composição dos membros das organizações, na qual “somente o chefe supremo da organização ocupa sua posição de autoridade em virtude de apropriação, eleição ou designação para a sucessão, mesmo que sua autoridade consiste num âmbito de competência legal”. (WEBER, 1978, p. 20).

³⁸ O autor enfatiza essa categorização de modo que se possa compreender e não confundir os diferentes tipos de autoridade permeia a construção da sociedade. Para Weber (1978, p. 16), autoridade tradicional significa o poder provido dos hábitos e costumes ditados pela tradição. Já a autoridade carismática é formada pelo poder pertencente a um líder que exerce o controle sobre seus subordinados de forma direta e personalista. Esse tipo de autoridade é conferido com maior frequência nas organizações substantivas. Organizações substantivas são aquelas em que seus elementos constitutivos não são baseados nos cálculos econômicos, não são orientadas para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos. Na gestão, o poder social predomina sobre o poder hierárquico.

No intuito de desmembrar o conceito de tipo ideal, Weber (1974, p. 15) destaca os fatores que tornam a burocracia efetiva:

a) toda norma legal pode ser estabelecida por acordo ou imposição, visando fins utilitários ou valores racionais, ou ambos;

b) todo direito consiste, essencialmente, num sistema integrado de normas abstratas. A administração da lei consiste na aplicação dessas normas a casos particulares. O processo administrativo é a busca racional dos interesses;

c) a representação da autoridade se faz a partir da ocupação de um cargo se manifesta a autoridade de mando submetido a ordens impessoais para a qual se orientam suas ações;

d) no caso da estruturação da autoridade na dinâmica burocrática, a obediência se dá perante a lei, norma, regra, e não perante as pessoas (impessoalidade). Os membros de uma organização devem obediência apenas dentro da esfera racionalmente delimitada.

Essa diferenciação entre a autoridade maior e os demais membros da organização é fundamental para a manutenção da autoridade legal burocrática. Nesse formato de organização, o quadro de funcionário é organizado segundo determinados critérios. São indivíduos livres e sujeitos à autoridade apenas no que diz respeito as suas obrigações oficiais, promovendo, de certo modo, uma espécie de autoridade no âmbito do seu cargo, sem nenhum tipo de interferência nos demais cargos, a não ser naqueles hierarquicamente abaixo da sua colocação; estão organizados numa sequência hierárquica de cargos, na qual cada um possui uma competência claramente determinada e regimentada por normas; os funcionários são selecionados a partir da qualificação técnica; os candidatos são nomeados e não eleitos, tendo em vista que a eleição possibilita a aquisição de algum tipo de poder sobre seus eleitores³⁹; são remunerados com salários fixos, “a escala salarial é inicialmente graduada de acordo com o nível hierárquico; além desse critério, a responsabilidade do cargo e as exigências da condição social do ocupante podem ser levadas em conta” (WEBER, 1974, p. 20); o cargo é considerado a única ou principal ocupação do funcionário, evitando o cumprimento de funções que não estejam sobre a normativa da sua contratação; está sujeito à rigorosa disciplina e controle sobre o cumprimento das funções a ele determinadas.

³⁹ Aqui, podem-se inferir os conceitos da democracia representativa, na qual, por meio de uma escolha coletiva (sendo o voto o método mais tradicional), é escolhido determinado líder que passa a ter poderes de representação dos seus eleitores.

Weber (1978, p. 24) apresenta a teoria burocrática como o tipo mais puro de organização administrativa e a forma mais racional para atingir a eficiência e a dominação sobre os indivíduos. “Este tipo é superior a qualquer outro em precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança”, possibilitando prever resultados com certo grau avançado de certeza.

embora muitos se queixem dos ‘pecados da burocracia’ seria ilusão imaginar que o trabalho administrativo contínuo pudesse ser executado, em qualquer setor, sem a presença de funcionários trabalhando em seus cargos. Todo modelo de vida cotidiana é talhado para se adequar a esta estrutura. Porque a administração burocrática é sempre, observada em igualdade de condições e de uma perspectiva formal e técnica, o tipo mais racional. Ela é, atualmente, indispensável para ao atendimento das necessidades da administração de massa. No setor administrativo, a opção esta entre a burocracia e o diletantismo⁴⁰.

A análise das normas e das regras nas organizações mostrou para Weber a configuração de uma estrutura racional burocrática com efeitos para além das estruturas, como é o caso do aumento da impessoalidade e racionalidade entre os indivíduos. A partir disto, Weber procurou destacar que, na empresa moderna, os meios de produção estão separados dos produtores, provocando uma alienação e submissão à estrutura hierárquica da empresa. Também frisou que a divisão do trabalho é determinada por esquemas deliberadamente planejados, sem a participação dos membros das organizações, e que o trabalho passa a ser cada vez mais disciplinado e especializado, limitando a liberdade e racionalizando a conduta pessoal (MOTTA, 1993).

Nessa perspectiva, a forma pura de racionalismo se conformaria a partir da supressão dos valores e emoções humanas na sociedade e nas unidades organizacionais, que passariam a ser regidas por leis e normas institucionalizadas. O conhecimento racional e a técnica deveriam prevalecer sobre a emoção e as relações humanas de modo a proporcionar um funcionamento organizacional baseado no formalismo impessoal. A burocracia passa a ser caracterizada pela regulamentação de todas as tarefas e funções dentro da estrutura social, em especial, nas organizações.

Conforme o próprio Weber já havia previsto, a teoria burocrática não funciona conforme previsto no “tipo ideal” e produz uma série de efeitos colaterais, nem sempre possíveis de planejamento e previsibilidade. Nesse sentido, autores pós-weberianos dedicaram

⁴⁰ Diletantismo se refere a uma ocupação amadora ou modo amador de trabalhar; dedicação insuficiente do funcionário à práxis do cargo; qualidade própria do indivíduo que se dedica parcialmente ao trabalho.

seus estudos para investigar as funções, mas também as disfunções da burocracia. As posições de alguns deles são apresentadas na próxima parte.

3.2 FUNÇÕES E DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA

Se, em Weber, a construção teórica sobre a burocracia se preocupa em mostrar as bases para a constituição de processos organizativos, tendo como principais características a racionalidade, a precisão, a univocidade de interpretação, a uniformidade de rotinas e procedimentos, a constância e a continuidade, de outra forma, para Merton⁴¹ (1971), a racionalidade normativa e legal provoca consequências imprevistas ou disfuncionais, tornando ineficiente a organização burocrática.

Tais anomalias de funcionamento da estrutura burocrática decorrem, segundo o autor, da interação do elemento humano com o modelo burocrático preestabelecido. Merton apresenta, com isso, uma teoria de disfunções estruturais fundadas sobre o conceito de “fontes estruturais da superconformidade”, nas quais são analisados casos de descontextualização dos objetivos e procedimentos burocráticos, que passam a ser objetivos em si, independente de sua finalidade, reduzindo, assim, a capacidade de adaptação das organizações e gerando níveis de ineficácia organizacional (MERTON, 1971).

Para Merton (1971), a burocracia é um tipo de administração que evita quase por completo a discussão pública de seus procedimentos, ainda que seja possível que se critiquem seus fins. Para o autor, esse “segredo burocrático” tanto ocorre nas burocracias públicas, quando nas privadas.

Merton usa os conceitos de Veblen⁴² de incapacidade treinada, a noção de psicose ocupacional de Dewey⁴³ e a teoria de Warnotte⁴⁴ sobre a deformação profissional para embasar a sua teoria sobre as disfunções da burocracia.

⁴¹ Robert King Merton constituiu a teoria organizacional de base sociológica nos EUA a partir da década de 1940. Preocupou-se com os efeitos das disfunções da burocracia nas organizações. Contribuições notáveis desse autor incluem o seu trabalho sobre o conceito de anomia em relação à estrutura social.

⁴² Thorstein Veblen é chamado de institucionalista em razão da grande ênfase dada à Teoria da Classe Ociosa sobre o que ele chamou de instituições. Na economia vebleniana, instituições são hábitos, rotinas de conduta bastante arraigadas num determinado momento histórico.

⁴³ John Dewey é reconhecido como um dos fundadores da escola filosófica de Pragmatismo, um pioneiro em psicologia funcional e principal representante do movimento da educação progressiva norte-americana durante a primeira metade do século XX.

A incapacidade treinada corresponde à situação em que a preparação e a profissionalização podem tornar-se inadequadas ao passo das mudanças organizacionais. A falta de flexibilidade na sua aplicação em um meio em transformação produz desajustes que podem comprometer a atuação dos membros de uma organização. Diante de uma nova situação não prevista em manuais, normas e regulamentos, o burocrata treinado não sabe como proceder⁴⁵. Nessa perspectiva, a preparação profissional pode se transformar numa incapacidade, resultando até na rejeição de determinado indivíduo por não possuir mais função na organização burocrática.

No caso do uso do conceito de psicose organizacional de Dewey, Merton analisa os distúrbios psíquicos causados pela burocracia às pessoas que estão submetidas a estruturas com poder verticalizado. Limitados às rotinas diárias, os burocratas nessa situação desenvolvem determinadas características que os tornam formalistas, metódicos, prudentes e excessivamente disciplinados⁴⁶.

Os conceitos de Veblen e de Dewey referem-se a uma ambivalência fundamental na ocupação funcional em uma organização, tendo em vista a perspectiva do que se consegue e do que não se consegue fazer. Para Merton, esse argumento pode ser metaforizado na lógica do olho cansado, que, de tanto ver o mesmo ponto, não consegue enxergar mais as suas particularidades.

Sobre a deformação profissional de Warnotte, Merton argumenta que o conjunto de habilidades e conhecimentos parciais adquiridos pelo burocrata em sua trajetória profissional podem lhe proporcionar posturas arrogantes.

Aliado a esses três fundamentos, Merton destaca outros fatores que podem influenciar nas disfunções burocráticas:

a) Valorização excessiva dos regulamentos: procurando prever e controlar tudo, as organizações formais criam regras (e cargos) para fiscalizar o cumprimento dessas regras. A

⁴⁴ Pesquisador francês, Daniel Warnotte elaborou sobre a distorção da forma como se vê o mundo a partir da formação profissional. Sua reflexão contribui para a ideia de que a formação profissional pode promover o enquadramento das pessoas a determinadas perspectivas de vida, proporcionando que a atuação profissional e pessoal se dê forma limitada. Warnotte problematiza as disfunções sociais causadas pela burocracia (denominadas Sistemas Burocráticos), principalmente no que tange à intervenção social a partir da formação profissional.

⁴⁵ Para exemplificar esse argumento, Merton usou o exemplo do efeito do som de uma campainha na condução de galinhas num galinheiro. O som da campainha que atrai os animais para se alimentarem pode ser o mesmo som usado para atrair (os animais já treinados) para o abate.

⁴⁶ No capítulo 6, são retomados esses efeitos normativos nos indivíduos a partir do conceito de “normose”.

exigência do cumprimento de regulamentos pode superar o esforço dedicado ao alcance dos objetivos. Se valer das regras também podem se tornar justificativas à trabalhos ou esforços mal empenhados.

b) Valorização da hierarquia: a ascensão na hierarquia provoca conflitos nas dinâmicas pessoais estabelecidas na organização. O culto aos chefes torna-se um objetivo importante.

c) Defesa de interesses pessoais: decisões são tomadas em função de interesses pessoais. O funcionário e o chefe usam a organização para o atendimento de seus interesses pessoais, o que provoca males, como nepotismo e corrupção.

d) Mecanicismo: indivíduos desempenham papéis limitados e, como consequência, as especialidades podem ser subaproveitadas, pois cada indivíduo ocupa um cargo com competências bem definidas.

e) Individualismo: a burocracia estimula a competição por vantagens. As organizações oferecem vantagens para as pessoas que são alçadas às posições de chefia, tais como símbolos diferenciadores (que geram status) e vantagens materiais.

Outro autor chave para o entendimento dos desdobramentos da burocracia é Michel Crozier⁴⁷, que focou seus estudos para o entendimento do que chamou de “Fenômeno Burocrático” nas Organizações (CROZIER, 1981). Para esse autor, a análise da estratégia utilizada pelos indivíduos e os grupos em suas negociações aliada à interpretação do poder, do consentimento e da cooperação são pontos de partida para a compreensão do funcionamento das organizações. Crozier é um dos autores responsáveis pela apresentação das ambiguidades do Fenômeno Burocrático.

Toda a literatura pós-weberiana sobre a burocracia está realmente marcada por uma ambiguidade fundamental. De um lado, a maior parte dos autores pensam que o desenvolvimento das organizações burocráticas corresponde ao advento ao mundo moderno da racionalização e que, por este motivo, é intrinsecamente superior a todas as demais formas possíveis de organização, enquanto que do outro lado, muitos autores, e frequentemente os mesmos, consideram as organizações como se fossem Leviatãs através dos quais está se preparando a escravidão da raça humana (CROZIER, 1981, p. 258).

⁴⁷ Crozier foi um sociólogo francês, nascido em 1922, especialista no estudo sobre o fenômeno burocrático nas organizações, estudou o caso francês de burocracia sob duas principais características: i) numa tendência longínqua e difusa na definição das autoridades, por formar e proteger a autonomia de cada um dos atores dentro do sistema burocrático; ii) numa definição de regras impessoais, como forma de reduzir a dependência de uns atores sobre os outros face às hierarquias, capaz de fazer reduzir os riscos decorrentes da existência de responsabilidades individualizadas.

Preocupado com a dinâmica das organizações sociais, ao resgatar as contribuições de Robert Michels⁴⁸, Crozier destaca que a ação social somente pode ser exercida por meio de organizações, que, por conseguinte, estão inseridas em processos burocráticos, sendo que essa existência de burocracia pode se tornar incompatível com os valores democráticos, responsáveis pela legitimação da ação social, pois a legitimação passa a se dar pelas normas, dispensando a participação social. Desse modo, são colocadas em evidência, por esse autor, as principais contradições sociais do efeito burocrático:

as características rotineiras e opressivas da burocracia eram devidas à resistência do ser humano ao modelo mecanicista que lhe é imposto, e constituíam os elementos de uma espécie de “círculo vicioso”, já que essa resistência acaba finalmente por reforçar a influência do esquema que a provocou. Elas têm demonstrado, em qualquer caso, que uma organização correspondente a tipo ideal está muito longe de ser perfeitamente eficiente, como era acreditado com excessiva facilidade. (ibid., p. 261).

Para Crozier, o reconhecimento da importância dos sentimentos humanos nas relações engendradas pelos indivíduos por sua participação a um grupo social remete ao fato de que as normas e regras racionais não garantem a determinação de resultados constantes. Os membros de uma organização não são movidos apenas por normas de ordem burocrática, como também atuam de forma autônoma de acordo com as estratégias pessoais e afetivas. A impessoalidade e a hierarquia do tipo ideal não possibilita a garantia de eficiência permanente.

O comportamento rígido dos chefes, aliado aos conflitos internos e externos às organizações⁴⁹, remete à necessidade da criação de instrumentos de controle e regulação. Nesse caso, o fator disfuncional emerge na reação humana, num comportamento que se procura obter mecanicamente.

De qualquer forma, Crozier reconhece que toda ação coordenada necessita de um grau suficiente de regularidade e conformidade. O fator que pode mudar entre as organizações é a maneira e intensidade de se obter essa conformidade. Comum entre as organizações modernas, está a utilização de meios indiretos, de ordem racional, por meio da utilização das

⁴⁸ Entre as principais obras do autor, destaca-se a *Sociologia dos partidos políticos*, traduzida para português em 1982. É reconhecido por analisar o comportamento político das elites.

⁴⁹ Como conflito externo, Crozier cita o exemplo de um funcionário que ocupa um cargo de uma organização onde o seu papel é o atendimento ao público externo. Ao mesmo tempo em que é amparado e regulado pelas leis da organização da qual faz parte, é submetido às demandas do público externo, que, por vezes, busca na organização um atendimento para satisfazer uma necessidade. Quando essa demanda não pode ser atendida pelo funcionário devido a uma regra da organização, é gerado um conflito.

estruturas das comunicações, da organização dos circuitos de produção, da disposição técnica dos postos de trabalho, dos estímulos de ordem econômica, etc., cumprindo a função da garantia da conformidade organizacional. A questão central desse processo é a busca pela manutenção das pressões dentro de limites de certa invisibilidade aos olhos dos membros das organizações.

Crozier também pensava que as ações para a manutenção do regramento e da ordem numa organização não se davam apenas por iniciativa “daqueles de cima”. “A exigência de conformidade, contrariamente à opinião excessivamente difundida, não funciona em um único sentido. Os subordinados também usam a conformidade para compreender a direção e, desta forma, proteger-se contra ela” (WEBER, 1981, p. 270). Para o autor, à medida que o jogo de poder colabora, de certo modo, com a segurança e conformidade organizacional, também é de interesse dos funcionários participarem dele, por exemplo, na briga por autonomia pessoal. Por isso, a existência da regra se torna elemento chave, pois protege todos os membros da organização tanto da pressão dos superiores quanto dos inferiores (ibid.).

Esse ajuste organizacional é visto como o motor propulsor da modernização das organizações. A adaptação das regras impessoais para formas mistas que levem em consideração a segurança e estabilidade do cargo tendem a superar as dificuldades de forma não arbitrária e centralizada. Ao contrário, a organização poderá ficar submetida a um Sistema Burocrático ou a um círculo vicioso no qual não consegue corrigir-se em função dos seus erros.

Esse ajustamento pode provocar isoladamente uma dupla consequência:

por um lado, o funcionário está privado de toda a iniciativa e submetido totalmente às regras que lhe são impostas de fora e, por outro lado, está completamente livre de qualquer laço de dependência pessoal; ele não tem ninguém e, desse ponto de vista, é quase tão livre como um não assalariado, (WEBER, 1981, p. 272).

Mesmo que pareça contraditório, muitas alegações sobre as disfunções da burocracia não objetivam diminuir a centralidade da administração burocrática. Têm a finalidade de salvaguardar e desenvolver a rigidez que protegem as funções em cada cargo, sem a preocupação de que determinadas regras pessoais podem colaborar para a definição de uma relação organizacional impessoal, tornando as relações humanas, por consequência, sem importância entre superiores e subordinados.

Para Souza (2012, p. 87), a organização burocrática buscou reduzir a dependência organizacional em relação aos indivíduos, regulamentando as atribuições e responsabilidades de cada cargo. Em contrapartida, não consegue cobrar o envolvimento pessoal na dinâmica da organização, promovendo a ideia de maior liberdade na estrutura organizacional. Desse modo, ao mesmo tempo em que a organização obriga o cumprimento de regras, permite maior autonomia frente às relações de poderes pessoais.

Ocupar um cargo, uma função regida por regras, com limites estabelecidos e formalizados, protege os indivíduos dentro da organização. De um lado, protege os subordinados contra a tirania e o arbítrio dos chefes, uma vez que estes também têm suas atribuições regradas e não podem extrapolá-las nem exigir dos subordinados além das atribuições previstas para eles. [...] De outro lado, protege os chefes contra a pressão dos subordinados, visto que os primeiros apenas cumprem suas funções e também não podem negligenciar suas atribuições. (SOUZA, 2012, p. 163).

O conteúdo que caracteriza os círculos viciosos nas organizações burocráticas é resumido por Crozier da seguinte forma:

a rigidez com o qual são definidos os conteúdos das tarefas e as relações entre essas tarefas e a rede de relações humanas necessárias para o seu cumprimento tornam difíceis as comunicações entre os grupos e com o meio ambiente; as dificuldades resultantes, em lugar de impor uma mudança radical, são utilizadas pelos indivíduos e pelos grupos para melhorar suas posições na luta pelo poder no seio da organização, e **esses comportamentos suscitam novas pressões em favor da impessoalidade e da centralização**, já que, dentro desse sistema, a impessoalidade e a centralização oferecem a única solução possível para acabar com os privilégios abusivos, adquiridos pelos indivíduos e pelos grupos. (CROZIER, 1981, p. 283, grifo nosso).

Os temas do controle e do poder nas organizações sempre foram base fundamental nos estudos sociais sobre a organização burocrática. Numa perspectiva sociológica, o enfoque dado ao controle aborda elementos relacionados ao domínio entre grupos sociais. Na lógica mais gerencialista, a dimensão do controle está voltada para as discussões que circulam o conceito de eficiência, sobre técnicas de controle, sobre a produção e a execução de tarefas (CARVALHO, 1998).

O controle pode ser caracterizado como um processo pelo qual os controladores, gerentes e chefes influenciam o comportamento dos demais membros, pondo em marcha o planejamento organizativo e operacional da organização. Essa medida gera um sistema de controle de gestão, significando a configuração de “um eixo do arcabouço estrutural da

burocracia como forma de organização social, onde sobressai a dominação exercida sobre o indivíduo e os demais elementos do processo de trabalho”. (ibid., p. 56).

Segundo Carvalho (1998), a burocracia se configura como o primeiro modelo de organização que utiliza mecanismos indiretos e menos visíveis de controle ao organizar a regulamentação das atividades, a hierarquia e a divisão do trabalho por meio de um agrupamento de instrumentos legais objetivos e impessoais. A manifestação coercitiva do controle e da regra se dá distante do centro de decisão do poder, dificultando o questionamento por parte dos indivíduos. A evolução dos meios de controle burocráticos transformou o que antes era organizado pelo compromisso e participação pela alienação e dominação, como modo de controle do trabalho.

O controle burocrático é composto pela especialização, padronização e hierarquia. Nesse sistema, o fluxo de informações é menos intenso e os trabalhadores detêm menos informações que possam auxiliar na elaboração de tomadas de decisões com o objetivo de prejudicar a ordem legal estabelecida pela organização. Desse modo, as formas de controle e dominação praticadas pelos líderes podem ser explicadas pelas formas estruturais das organizações.

A estrutura das organizações colabora para a moldagem da ação e dos indivíduos pelo exercício do poder e da coerção. É no marco da estrutura organizacional que se configuram as condições necessárias para as relações de poder e o exercício do controle. Em muitos casos, paralelos às estruturas de controle racional, funcionam dinâmicas cerimoniais e rituais que fortalecem os procedimentos racionais. Ainda, conforme destaca Crozier (1981, p. 282),

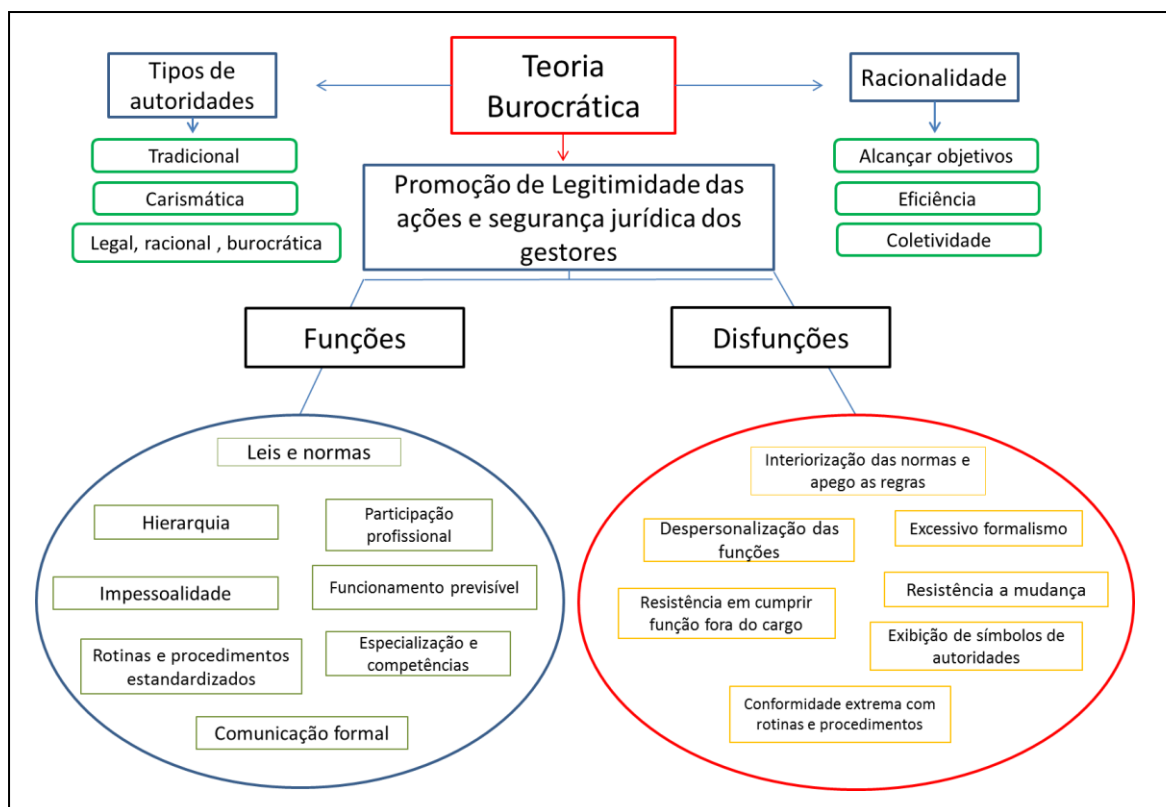
as frustrações dos diferentes grupos que não podem discutir as decisões que irão afetá-los, e que veem suas atividades submetidas a uma estreita vigilância, suscitam pressões tão fortes que seus superiores não se sentem bastante sólidos para enfrentá-las, e as decisões passam então a ser tomadas em um nível hierárquico suficientemente afastado para escapar ao contato.

O poder se torna a melhor opção para a solução de conflitos por meio de habilidades processuais, conseguindo que outra pessoa faça algo de outra forma que não seria feito de forma espontânea. Nesse processo, torna-se fundamental distanciar o centro do poder dos indivíduos afetados por ele de modo a manter o equilíbrio nas relações tanto internas quanto externas à organização. “A centralização afasta os tomadores de decisão daqueles níveis

operacionais que seriam afetados por elas e, com isso, reduz ou elimina as pressões de caráter pessoal a que os primeiros estariam sujeitos e que poderiam comprometer a racionalidade decisória.” (SOUZA, 2012, p. 166).

Para finalizar essa parte, segue a figura 3, que tem por finalidade didática demonstrar esquematicamente os principais conteúdos destacados sobre a estrutura da racionalidade burocrática e que servirão de base para a análise do problema em questão neste estudo.

Figura 3 – Conformação estrutural da teoria burocrática



A figura 3 busca sintetizar o que foi apresentado até aqui sobre a estrutura organizacional da burocracia, destaca elementos das características e das disfunções causadas pela burocracia que servirão de base para a análise das demandas, da elaboração e da implementação das políticas públicas.

Parte-se do entendimento que a burocracia nas políticas públicas tem como principal objetivo garantir a legitimidade social e a segurança jurídica tanto para os gestores (principalmente, devido a investimentos empenhados) quanto para os executores, que estão

diretamente relacionados com o público atendido. Essa tarefa burocrática é caracterizada por uma série de fatores que têm a função de regulamentar as políticas públicas, tornando legítimo e seguro, perante a sociedade e os órgãos de controle jurídico, a execução dos serviços públicos. Contudo, conforme já caracterizado neste estudo, por meio das leituras de Crozier e Merton, essa funcionalidade burocrática gera efeitos indesejáveis, imprevisíveis e disfuncionais, por vezes, responsáveis por desequilíbrios nas estruturas organizacionais.

Esse desequilíbrio causado pelas disfunções pode gerar um círculo vicioso, no qual a existência de um problema de controle e supervisão passa a ser resolvido pela aplicação de novas regras. Nesse contexto, as regras impessoais e burocráticas buscam reduzir as tensões criadas pela subordinação e pelo controle, porém, simultaneamente, perpetuam as tensões que tornam indispensável o recurso à subordinação e o controle.

Alternativas a esse problema no desenvolvimento de uma política pública podem ser encontradas na combinação entre a ação dos Sistemas Burocráticos e o exercício da participação social, na qual a legitimidade e a segurança não residem apenas nas normas e nas regras, como também na posição dos participantes. Entretanto, a problemática aqui instaurada reside no fato da incompatibilidade, por vezes, recorrente entre as funções e disfunções burocrática e a democracia. Os Sistemas Burocráticos tendem a afastar a execução dos serviços da intervenção dos participantes (ou beneficiários). Desse modo, as regras e as normas que estabelecem a legitimidade social não são as mesmas que garantem a legitimidade e a segurança institucional e jurídica.

A seguir, expõe-se como isso ocorre a partir de leituras que relacionam burocracia e gestão estatal, democracia e a descentralização executiva das políticas públicas.

3.3 O SIGNIFICADO DE BUROCRACIA PARA A DEMOCRACIA: UMA PERSPECTIVA TEÓRICA OTIMISTA

Para o discurso da gestão pública contemporânea, caracterizado pelo avanço da globalização social e econômica, a burocracia se tornou um entrave, pois é baseada numa relativa estabilidade e previsibilidade, num sistema mecânico de organização, diferente daquele demandado pelo desenvolvimento globalizado. O compromisso burocrático com as normas, com a impessoalidade, com a estrita observância aos procedimentos, à hierarquia, à

ordenação, etc. são vistos como contraditórios à perspectiva do crescimento de iniciativas inovadoras e mais eficientes.

Por outro lado, a busca pela flexibilização tende a aumentar as incertezas, podendo comprometer a ordem organizacional. Critérios rígidos no uso dos recursos públicos estão organizados para manter o sistema administrativo estatal a serviço dos interesses públicos. Por esses motivos, a burocracia na estrutura do Estado se comporta de forma diferente daquela vista em uma empresa privada. Ao mesmo tempo em que limita determinadas flexibilidades, a burocracia tende a proporcionar um efeito de transparência e liberdade (DU GAY, 2012).

Nesse entendimento das funções positivas da burocracia na gestão estatal, as posições de Du Gay⁵⁰ diferem daquelas defendidas pelos críticos da teoria burocrática. Esse autor acredita que a distinção entre racionalidade formal e substantiva tem de ser interpretada à luz da instrumentalização moral e ética para evitar o risco da associação do indivíduo privado (vida pessoal) ao do indivíduo público (vida profissional). Vista desse modo, a racionalidade formal não está associada com o desenvolvimento de um instrumentalismo amoral, mas com uma ideia liberal-pluralista (no sentido da democracia), caracterizada por uma “ética da responsabilidade”, que tem em conta as consequências de tentar perceber valores essencialmente contestáveis que frequentemente entram em conflito com outros valores. Nesse sentido, a racionalidade formal tende a garantir a estabilidade, independente dos modos de governança. Já a racionalidade substantiva refere-se ao direcionamento de ordens de ação sob determinados padrões que levam em consideração a contextualização do indivíduo, sem, contudo, ter como base somente o cálculo dos fins (DU GAY, 2012).

Para Du Gay (2012), as críticas à burocracia que primam pelo fim de um suposto anacronismo representado pela hierarquia, autoridade, formalidade e impessoalidade, carregam a ideia do desmantelamento da estrutura organizacional e não apresentam alternativas para a garantia da liberdade e estabilidade da vida organizacional. Pelo contrário, o autor acredita que a burocracia proporciona uma relativa segurança aos indivíduos devido ao controle do uso do poder por meio de um processo regulatório. Para o autor, o formalismo burocrático tende a produzir efeitos substantivos, como a democracia e a igualdade. Sustenta que o não reconhecimento desses benefícios se dá por aqueles que tendem

⁵⁰ Paul Du Gay é economista dedicado ao estudo da burocracia e seus efeitos na gestão pública. Para maiores detalhes sobre o autor, acessar: <<http://www.cbs.dk/en/research/departments-and-centres/department-of-organization/staff/pdgioa>>

a querer se beneficiar de forma privada das estruturas públicas ou da organização da qual é integrado⁵¹. No caso dos serviços públicos, a estrutura burocrática que impõe o cumprimento de uma tarefa para um funcionário, baseada num senso de dever acima de suas preferências pessoais, é um dos pressupostos que garantem a integridade do aparato estatal e dos benefícios públicos de uma Política Pública.

Preocupado com a diversidade de interpretações sobre a teoria burocrática e alegando ser contrário ao pragmatismo anacrônico dos defensores do liberalismo organizacional, Du Gay (2012, p. 113) defende que o conceito de racionalidade apresentado por Weber não traçou um caminho único para o desenvolvimento da sociedade, mas sim linhas paralelas “em vários departamentos da vida” tanto para a esfera individual quanto coletiva. Para o autor, não existe uma personalidade moral unificada, pois a totalidade da composição social é feita de fragmentos diferentes de existência e de relação interpessoal e de inúmeros domínios éticos, impossibilitando a representação de versões unificadas e homogêneas. Nesse sentido, determinadas críticas à burocracia contribuem para a noção de que as regras são sempre prejudiciais, sem se darem conta de que vida em sociedade depende de regramentos organizativos e que o liberalismo organizacional levaria ao caos.

Para Du Gay (2012, p. 110), a burocracia pode ser caracterizada como “um estilo de vida” das sociedades modernas, no qual a “racionalidade instrumental” se preocupa com a organicidade funcional das estruturas sociais, mantidas sobre vigília das preocupações morais e éticas dos indivíduos. “Os atributos éticos do ‘bom burocrata’ é o produto de definidas práticas éticas e técnicas através dos quais indivíduos adquirem a predisposição e capacidade de conduzir-se de acordo com certas normas.” (ibid., p. 110).

Do mesmo modo, Du Gay acredita que a racionalidade burocrática de Weber não é concebida como exigência da erradicação de todos os sentimentos pessoais e sua substituição por instrumentalismo “sem alma”. Ao mesmo tempo em que a forma de organização burocrática busca eliminar as atitudes que proporcionam o desvio da ação da sua objetividade, mantém a presença de relações emocionais na estrutura organizacional. Nesse sentido, se, por um lado, a burocracia é marcada pelo formalismo e ritualismo, causando rigidez e engessamento da organização, por outro, promove a previsibilidade, a segurança dos

⁵¹ Ao analisar os casos das transformações gerenciais da Inglaterra, Paul Du Gay destaca que esse desejo de transcender as diferenças do público e do privado pelo rompimento das normas e dos procedimentos legais tem colaborado para o aumento das dificuldades gerenciais neste Estado.

resultados e a estabilidade funcional, que tanto é marcada pelas regras quanto pelas relações pessoais.

O argumento de que a noção de Weber está dependente de uma separação geral da razão e da emoção desvenda a noção “romântica e filosófica” dos críticos, idealizada pela ideia da racionalidade substantiva. Essa posição é defendida, por um lado, pelos românticos econômicos, representados pelos neoliberais e, por outro, pelos românticos de esquerda, representados pelos defensores dos valores coletivistas (DU GAY, 2012).

Preocupado com as transformações da sociedade contemporânea, Du Gay vai destacar o efeito dos sistemas de informação na burocracia. Para o autor, o aceleração do tempo e a diminuição do espaço, a partir do aperfeiçoamento do sistema de comunicação global, têm possibilitado o deslocamento da esfera burocrática a partir da criação de novas formas de controle e supervisão:

a nova mídia eletrônica não apenas possibilita a expansão das relações sociais pelo tempo e espaço, como também aprofunda a interconexão global, anulando a distância entre as pessoas e os lugares, lançando-as em um contato intenso e imediato entre si, em um ‘presente’ perpétuo, onde o que ocorre em um lugar pode estar ocorrendo em qualquer parte (DU GAY, 2012, p. 125).

Nos espaços públicos (no caso, a gestão das políticas públicas), esse avanço nos sistemas de comunicação é visto como salutar, pois permite uma publicidade das ações que estão sendo realizadas, possibilitando acompanhamento e supervisão instantânea por todos os interessados.

Apesar desse processo, Du Gay ressalva que, ao mesmo tempo em que é difícil imaginar, na modernidade, uma situação em que o Estado seja capaz de manter as informações “escondidas” dos olhos públicos, também é difícil imaginar um Estado que mantenha completa transparência em todos os seus atos mesmo com o avanço dos sistemas de comunicação. A partir do processo comunicativo, é possível estabelecer diferentes tipos de procedimentos de transparência, mas nenhum deles é por completo eficiente, justificando, por esse motivo, os inúmeros procedimentos ainda mantidos na estrutura burocrática adotada pelo Estado.

Tal posição favorece a perspectiva da participação social e da centralidade do fator humano, das relações pessoais, da cognição social no reconhecimento da natureza efetiva dos

seres sociais, que busca construir relações estáveis (mesmo que não sejam passivas) dentro e fora das organizações.

O indivíduo que se recusa a envolver-se com os problemas do coletivo permanece mais estável e distanciado da responsabilidade coletiva. A participação poderá acarretar mais compromissos, mais trabalho, mais conflitualidade com os seus pares ou até a promoção da alienação pela manipulação. Desse modo, compreende-se que a participação só tende a ser estimulada se os membros da organização obtiverem algum tipo de compensação e tiverem respaldados por uma estrutura incorporada na dinâmica da organização ou da Política Pública. Para Du Gay (2012), tais mecanismos são essencialmente políticos e podem ser fortalecidos pela existência de organizações diferenciadas dentro do sistema social, como sindicatos, associações profissionais, partidos políticos e certos tipos de associações voluntárias, que podem exercer influência e controle sobre a burocracia estatal, de modo a orientá-la no sentido do cumprimento dos interesses públicos.

Nessa perspectiva da combinação entre a burocracia e a participação social, na próxima seção, será abordada a questão da descentralização e legitimação social e institucional das políticas públicas, tendo como referência a discussão no âmbito da estrutura do Estado.

3.4 DESCENTRALIZAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A adoção de medidas que estimulam a participação da sociedade na determinação de decisões sobre o funcionamento do Estado nem sempre está relacionada com o ideário da ampliação democrática. Ao criticar os processos democráticos instaurados na contemporaneidade, Chauí (2005) considera que o sistema capitalista proporcionou uma reorganização da esfera pública, estabelecendo novos critérios para a democracia e para a participação social. Para a autora, a problemática central nessa nova estrutura se dá pelo distanciamento entre o poder e a sociedade, ou seja, entre o Estado e a sociedade, causada por uma centralização das decisões nas mãos do Estado.

O modo de produção capitalista relacionado ao pensamento liberal estabelece uma nova maneira de se entender a esfera pública, a sociedade e o Estado. Isso ocorreu, num primeiro momento, na era moderna, quando o poder migrou das mãos invisíveis dos deuses

para as dos reis, ocorrendo, com isso, uma separação entre sociedade e política. Um segundo momento pode ser caracterizado pelo desenvolvimento de um Estado centralizador do poder, onde se amplia a separação entre sociedade civil, com interesses particulares, e Estado, responsável pelos interesses comuns entre as classes sociais (CHAUÍ, 2005).

Ao revisar Jürgen Habermas (1984), Chauí (2005) vai destacar que o pensamento liberal desenvolvido no sistema capitalista estabeleceu uma nova dinâmica para a esfera pública, responsável pela desarticulação social à mediada que passou a fortalecer as instâncias de representação social. Nessa leitura, a massa da população se tornou ainda mais passiva de manipulação e excluída da discussão e dos processos decisórios. As instituições mediadoras desse regime social são permeadas de ideologias nas quais o poder exerce uma dominação na defesa dos interesses próprios, de modo geral, diferentes da maioria dos interesses da população.

No âmbito da contra-hegemonia, a democracia não é resultado de uma simples obra de “engenharia institucional”. Para Chauí (2012), o respeito ao direito coletivo é garantido por processos democráticos amplos, que extrapolam setores da sociedade e políticas públicas específicas. É mais do que isso, representa a manifestação do poder social nas instituições, sejam elas públicas ou privadas.

Justamente porque opera com o conflito e com a criação de direitos, a democracia não se confina a um setor específico da sociedade no qual a política se realizaria, mas determina a forma das relações sociais e de todas as instituições, ou seja, é o único regime político que é também a forma social da existência coletiva. Ela institui a sociedade democrática. Dizemos, então, que uma sociedade – e não um simples regime de governo – é democrática quando, além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, distinção entre o público e o privado, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos. (CHAUÍ, 2012, p. 115).

A promoção da democracia, seja a partir da descentralização ou não das políticas públicas, implica a adoção de determinados princípios norteadores, como a promoção da oportunidade de participação efetiva no processo decisório, a igualdade de voto e de manifestação de opinião para a formação de entendimentos comuns, o controle social dos cronogramas de trabalho, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação e a inclusão dos cidadãos envolvidos.

A participação não pressupõe o consenso, ilusão carregada por muitos encorajadores dos processos participativos. Afinal, “a democracia não é o regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos” (CHAUÍ, 2005, p. 24).

forma peculiar de bloquear a esfera pública da opinião como expressão dos interesses e dos direitos de grupos e classes sociais diferenciados e\ou antagônicos. Esse bloqueio não é um vazio ou uma ausência, mas um conjunto de ações determinadas que se traduzem numa maneira determinada de lidar com a esfera da opinião. (CHAUÍ, 2012, p. 160).

Isso pressupõe, também, que as manifestações contraditórias devam ser levadas em consideração e que podem gerar importantes reflexões para a reorganização dos trabalhos, para grupos específicos não contemplados com as decisões do coletivo. É necessário encarar o conflito como parte da democracia para que esses espaços de tensão e negociação sejam valorizados como avanços legítimos e tão relevantes quanto à cooperação, em razão da coesão social que podem promover (CHAUÍ, 2008).

A participação e a democracia como direito é mais do que isso. Para Chauí (2012, p. 152),

é possível observar que a abertura do campo dos direitos, que define a democracia, explica porque as lutas populares por igualdade e liberdade puderam ampliar os direitos políticos (ou civis) e, a partir destes, criar os direitos sociais – trabalho, moradia, saúde, transporte, educação, lazer, cultura –, os direitos das chamadas – minorias – mulheres, idosos, negros, homossexuais, crianças, índios –; o direito à segurança planetária - as lutas ecológicas e contra as armas nucleares; e, hoje, o direito contra as manipulações da engenharia genética. Por seu turno, as lutas populares por participação política ampliaram os direitos civis: direito de opor-se à tirania, à censura, à tortura, direito de fiscalizar o Estado por meio de organizações da sociedade (associações, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos) e direito à informação pela publicidade das decisões estatais.

Nesse cenário de discussão, o debate sobre a descentralização das políticas públicas faz parte do processo de reforma do Estado. Muitas discussões políticas e acadêmicas têm construído articulações favoráveis para a proposta de descentralização da execução e gestão das políticas públicas, com a expectativa da superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos.

A base de sustentação da ideia da descentralização das políticas públicas se baseia na perspectiva da melhora da eficiência da ação do Estado, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle e da participação social. Para essa perspectiva,

vincula-se a centralidade executiva a práticas antidemocráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. Como consequência sobre a estrutura do Estado, a descentralização das políticas pública implica, como consequência desejável, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo e a ampliação dos espaços de participação social nas decisões governamentais.

O período antecedente à evolução das políticas públicas vivenciadas nos últimos 15 anos à descentralização executiva foi um efeito da crise do Estado desenvolvimentista e de sua base de sustentação, especialmente do que tange à capacidade de planejamento e financiamento do Estado. Houve, com isso, um processo de pressão pela democracia, no qual novos atores políticos, dotados de recursos políticos e institucionais relevantes, passaram a representar, junto às instituições federais, o papel de condução do processo democrático do país. Nesse sentido, desenvolveu-se um ideário que associa positivamente descentralização executiva das políticas públicas à democracia, relacionando contemporaneamente a descentralização executiva como condição favorável à realização da participação social.

Parte importante das expectativas postas na descentralização está associada à noção de que uma proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários viabilizaria maior responsabilidade dos governos em relação aos cidadãos e, por essa razão, maior capacidade de resposta daqueles em relação às necessidades destes. Nessa perspectiva, a descentralização com participação democrática passaria a ser um dos elementos de combate aos problemas de ineficiência alocativa posto pelo clientelismo.

Pode-se dizer, por consequência, que existe uma sequência inexorável na histórica determinada pela democratização/burocratização/descentralização das políticas públicas, que se torna fundamental na definição da engenharia institucional para o atendimento das demandas sociais. Nem a centralização explica o clientelismo nem, muito menos, as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos implicam sua eliminação. Dito de outro modo, não há uma relação necessária entre determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada que a prestação de tais serviços pode viabilizar. A proximidade não é, assim, condição suficiente para evitar que determinadas necessidades dos cidadãos sejam atendidas segundo padrões clientelistas. Aqui se instaura, portanto, uma das

crises estabelecidas entre descentralização executiva e democracia, entre segurança jurídica e legitimidade social.

Nesse entendimento, para além de um estado forte, capaz de determinar, gerenciar e monitorar políticas públicas, num ambiente de terceirização executiva, é necessária a existência de instituições democráticas e comprometidas com o interesse comum e com a democracia. Nesse sentido, dado que permanecerão existindo questões que devem ser processadas pelos distintos níveis de governo, o caráter democrático do processo decisório depende também das instituições encarregadas pela execução. A associação entre centralismo e autoritarismo pode ser mais bem explicada pelo exame da forma pela qual se associaram historicamente, no processo de formação dos distintos Estados nacionais, estruturas administrativas do governo central e elites locais e/ou regionais.

Desse modo, muitos dos princípios e valores políticos e democráticos somente podem ser concretizados se houver, nas instituições, disposições e princípios para tal. Para Chauí (2012), a concretização dos ideais democráticos depende menos de escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões. A dinâmica da execução das políticas públicas descentralizadas é o que garante o nível de participação e controle social dos serviços prestados. Esse processo envolve tanto o regramento estabelecido na estruturação da política quanto as normativas e regulamentações das organizações e instituições responsáveis pela execução. Desse modo, mesmo que a normatização das políticas públicas preveja a garantia da descentralização com participação social e democracia, a condição das instituições executoras determina o efeito democrático das políticas públicas. É pela análise da natureza de tais instituições que se pode avaliar se tais princípios serão efetivamente sendo respeitados. É a concretização de princípios democráticos nas instituições executoras que define seu caráter, e não a escala ou o âmbito das decisões.

Para tanto, a possibilidade de que a descentralização viabilize formas de controle sobre a ação dos governos, dada a proximidade entre executores e beneficiários e que, portanto, esta implique a redução do emprego de recursos públicos para fins clientelistas, deve ser examinada, antes, sob o ângulo da natureza das instituições encarregadas da prestação dos serviços do que sob o ângulo da escala de prestação de serviços. Nesse sentido, não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo. A redução do

clientelismo supõe a existência de instituições que garantam a capacidade de envolvimento dos governos e a capacidade de controle dos participantes.

O atual momento de crise na conjuntura sociohistórica implica a existência de um quadro em que novos parâmetros e novas perspectivas se tornam de fundamental importância para se repensar a elaboração de uma sociedade baseada em preceitos democráticos. A crise evidente da democracia liberal aponta para problemas de ordem conceitual que não atendem mais a realidade social. Isso se dá porque seus princípios não se assentam em propostas de participação dos sujeitos nos processos políticos, mas na sua restrição como representantes da vontade e do desejo, tendo como critério a diferenciação social dos sujeitos, concebendo uns mais qualificados que outros para o exercício político, fomentando e legitimando as desigualdades.

3.5 BUROCRACIA E GESTÃO ESTATAL: O CASO BRASILEIRO

O debate sobre a burocracia tem várias facetas que perpassam as teorias administrativas e organizacionais. No ambiente interno de uma organização, são colocadas em evidência as formas de como as regras e os procedimentos burocráticos podem interferir na organização do trabalho dos indivíduos, no desempenho do planejamento organizacional e na definição das relações interpessoais estabelecidas pelos elos funcionais das diferentes ocupações.

No âmbito da organização do Estado, o tema da burocracia aborda elementos semelhantes àqueles discutidos nas organizações, acrescido da emblemática oposição entre gestão centralizada (na perspectiva desenvolvimentista) e gestão administrativa gerencialista (na perspectiva do liberalismo econômico). Sobre as semelhanças, para as duas perspectivas, a burocracia tem um papel fundamental na organicidade do trabalho, na conformação de regras e na normatização da ação dos funcionários, tendo em vista que estes estão a serviço dos interesses públicos. Sobre as diferenças, de um lado, está a visão do Estado forte, protagonista do desenvolvimento do país, responsável pela inclusão social por meio de políticas públicas específicas, atuante na condução da economia e na conformação de um sistema político democrático e influente. Por outro, a necessidade da construção de um Estado mais

gerencialista, posição defendida por setores liberais, que visualizam, no Estado centralizador, entraves para o desenvolvimento econômico.

No Brasil, a primeira reforma administrativa que buscou planejar a adoção de uma gestão racional burocrática no sentido weberiano foi feita na gestão do governo de Getúlio Vargas na década de 1930, com o objetivo de afastar o poder coronelista da gestão pública (FERREIRA, 1996; NOGUEIRA, 1996). O Governo Vargas submeteu a gestão pública a um forte processo de racionalização por meio de algumas iniciativas estruturantes, como a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que, depois, foi transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), no ano de 1938⁵². O DASP passou a ser o órgão responsável por planejar e organizar a administração pública brasileira com base nas características da teoria burocrática.

A experiência do DASP foi, em parte, prejudicada pelas forças conservadoras que estavam enraizadas na cultura político-administrativa do Brasil, impossibilitando uma reforma estruturante na conformação do Estado. As duas formas funcionaram concomitantes, marcando um período sem profundas alterações nas esferas de poder (FERREIRA, 1996; NOGUEIRA, 1996).

Em 1967, houve uma nova reforma na gestão do Estado por meio do Decreto de lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967a), que pretendia diminuir a rigidez e a lentidão burocrática por meio da terceirização e da desconcentração das funções do Estado. Buscava-se, com essa reforma, dar maior operacionalidade às ações estatais. Para isso, foi prescrita uma reestruturação das atividades exercidas pelo Estado, dividindo a administração pública em direta e indireta. A administração direta foi caracterizada pela gestão e execução de serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; a administração indireta, pelas instituições com fundamento jurídico próprio, como as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista (BRASIL, 1967b).

⁵² O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), que foi extinta em 1969, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em 1990, foi criada a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF), que, em 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em 1995, o governo de FHC criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que foi extinto em 1998, sendo suas funções incorporadas pelo atual Ministério do Planejamento.

A reforma de 1967 foi influenciada pelos princípios constitutivos das organizações militares e de regimes de exceção, tendo em vista que foi realizada em pleno governo militar ditatorial⁵³. O conceito de burocracia estatal nessa época foi imediatamente associado à noção de hipertrofia das estruturas administrativas, como uma estrutura ineficiente, onerosa e centralizada. As marcas dessa fase foram o autoritarismo, os privilégios privados e a falta de atenção às demandas sociais, que culminaram com a crise de governabilidade federal ocorrida durante a década de 1980, promovendo uma ascensão da vertente gerencialista na gestão Estatal (COSTIN, 2010).

A influência dessa alternativa à crise nacional-desenvolvimentista foi inspirada na expansão da visão neoliberal da Inglaterra na década de 1960, com Margareth Thatcher e, nos Estados Unidos, na década de 1980, com Ronald Reagan. A discussão favorável a uma saída pela administração pública gerencial sustentou a formação da aliança social-liberal no Brasil, que proporcionou o acesso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) à Presidência da República em 1994. A Nova Administração Pública ou Nova Gestão Pública pretendeu dar maior agilidade às ações dos governos, tendo como fundamento básico a preocupação central com as crises fiscais que impuseram sérias limitações às ações estatais. Tal fenômeno foi orientado para a substituição do modelo clássico weberiano, caracterizado pela burocracia tradicional, por um modelo mais flexível e mais próximo das práticas de gestão do setor empresarial, conhecido como administração pública gerencial (COSTIN, 2010).

Nessa perspectiva, o contexto da administração pública gerencial emergiu como modelo ideal para o gerenciamento do Estado, alinhando o Brasil com as recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Esse movimento encontrou sustentação política a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a Presidência da República no ano de 1994 e teve como principal objetivo superar a ideia de Estado centralizador, que predominou durante as décadas de 1930 a 1980.

As mudanças na gestão do Estado a partir da formulação de políticas setoriais antes restritas aos gabinetes ministeriais, ao Presidente da República e ao jogo de barganha política no Congresso Nacional passaram a adotar critérios técnicos e uma forma “negociada”, segundo procedimentos juridicamente institucionalizados. Uma das iniciativas institucionais

⁵³ Entre os princípios constitutivos, destaca-se a atenção especial à hierarquia, às regras verticalizadas, ao exercício do comando e do mando centralizado e à execução descentralizada (CHIAVENATO, 2004).

do governo foi a criação da lei 8.666, em 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), chamada Lei de Licitações, na qual foram estabelecidas normas para a terceirização de funções antes cumpridas exclusivamente pelo Estado, como obras, serviços, compras, locações, etc., no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios⁵⁴.

No início da gestão do Presidente FHC, foi criado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pela Câmara da Reforma⁵⁵, que tinha como principal missão criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, centradas em padrões gerenciais. Essa medida do Governo Federal foi baseada em problemáticas: a primeira pontuava que gestões governamentais anteriores haviam criado uma administração pública sustentada em padrões hierárquicos, rígidos e burocráticos; a segunda tratava dos efeitos da globalização econômica sobre o País, que passou a exigir uma administração estatal mais ágil e eficiente.

Para a superação dessas limitações, o plano propôs as seguintes medidas: 1) um ajustamento fiscal com perspectivas de longo prazo; 2) uma reforma econômica orientada para o mercado, que, acompanhada de uma política industrial e tecnológica, garantisse a concorrência interna e criasse as condições para o enfrentamento da competição internacional; 3) uma reforma da previdência social de modo a permitir a constituição de cargos de carreira e a valorização da especialização; e 4) uma reforma do aparelho do Estado com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de gerenciar as políticas públicas de forma “eficiente” (BRASIL, 1995, p. 11). A essência da proposta desse plano pode ser compreendida a partir da seguinte passagem, extraída do PDRAE.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (ibid., p. 12).

A partir desse entendimento, o grupo do governo FHC passou a definir uma gestão do Estado baseada no paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da

⁵⁴ A lei de 8.666 ainda é a principal referência para a elaboração de licitações e é usada como base para os editais de contratação dos serviços de ATER/ATES.

⁵⁵ A câmara da reforma do Estado da gestão de FHC era composta pelo Ministro Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, pelo Ministro da Administração Federal, Luiz Carlos Bresser Pereira, pelo Ministro do Trabalho, Paulo Paiva, pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, pelo Ministro do Planejamento e Fazenda e Orçamento, José Serra, pelo Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel.

construção de formas flexíveis de gestão, da terceirização de serviços, da privatização de empresas públicas e da criação de estruturas para a regulação econômica.

O PDRAE representou a transformação da administração pública centralizada para a administração pública gerencial, não significando, entretanto, que negasse todos os seus princípios. Pelo contrário, defendia que esse tipo de administração deveria ser apoiada em princípios da visão desenvolvimentista, da qual herdaram, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração (plano de carreiras), a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. A diferença fundamental estava na forma de controle, que, segundo o PDRAE, passaria a ser baseada em resultados por meio da profissionalização da administração pública como princípio fundamental (BRASIL, 1995).

Segundo Bresser Pereira (1996, p. 22), as propostas do PDRE tinham como objetivo fortalecer a administração pública direta ao mesmo tempo em que pretendiam proporcionar a implantação de agências autônomas, conforme pode ser conferido no seguinte trecho de sua autoria.

a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o 'núcleo estratégico do Estado', e descentralizar a administração pública através da implantação de 'agências autônomas' e de 'organizações sociais' controladas por contratos de gestão. [...] a proposta é fortalecer a competência administrativa do centro e a autônoma das agências e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar.

Desse modo, a reforma coordenada por Bresser Pereira buscou transformar o ambiente burocrático do Estado (como sinônimo de atrasado, centralizador e lento) numa estrutura administrativa gerencial. Essa modificação teve sustentação em diferentes medidas que buscaram se justificar perante a estrutura estatal e a sociedade. Dentre as principais delas, destacam-se as mudanças na dinâmica institucional-legal (incluindo-se as emendas Constitucionais⁵⁶), as alterações na dimensão cultural, baseadas na modificação dos valores burocráticos gerenciais (as quais colaboraram para a criação do sentido comum da burocracia

⁵⁶ Para Bresser Pereira, a Constituição de 1988 foi elaborada a partir de uma "euforia democrática-popular" e provocou um retrocesso burocrático do País, pois concedeu poderes a setores clientelistas e afirmou privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com a construção de uma burocracia eficiente.

como algo ruim) e a transformação da dimensão da gestão por meio de um apelo social forte baseado na diminuição dos custos dos serviços públicos a partir da criação das agências autônomas.

Esse entendimento resultou em críticas à Constituição de 1988 devido as suas características e disposições em criar Sistemas Normativos na estrutura do Estado, sendo a redução da autonomia do Poder Executivo uma das consequências. Por esse motivo, o PDRAE defendia a reforma do sistema jurídico-legal, notadamente de ordem constitucional, sobre a justificativa da remoção de barreiras legais que impediam a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno.

Essa avaliação partiu do princípio de que a Constituição de 1988 formulou um forte esquema normativo por meio de um programa que exercia poder sobre a esfera executiva e legislativa. As decisões judiciais sobre matérias administrativas passaram a conter, implícita ou explicitamente, uma análise constitucional dos atos praticados pelo governo no sentido de verificar sua conformidade com os fins traçados pela Constituição⁵⁷. O Poder Judiciário se tornou o guardião da Constituição.

A reforma administrativa gerencial proporcionou a abertura do Estado para o setor privado pela privatização de empresas estatais e da parceria com o setor privado a partir de contratos de gestão. Para Bresser Pereira (1998, p. 69) tanto o reconhecimento da “pluralidade institucional” quanto a necessidade de agilizar a implementação dos serviços sociais estavam relacionados com a visão da desburocratização da máquina pública, transferindo para a sociedade a execução de atividades antes centralizadas no Estado.

Sobre essa abordagem, Bresser Pereira destaca que a reforma proposta também envolveu a definição do papel regulador que o Estado deveria passar a cumprir, tendo em vista a nova dinâmica administrativa em curso. A sustentação da nova função teve como base

⁵⁷ Sobre o aumento da influência jurídica sobre os poderes legislativos e executivos, Barroso (2007, p. 7) destaca que, a partir da constituição de 1988, o direito no Brasil passou da insignificância ao apogeu em menos de uma geração: “A causa determinante foi a ampliação do direito de propositura. A ela somou-se a criação de novos mecanismos de controle concentrado como a ação declaratória de constitucionalidade e a regulamentação da arguição de descumprimento de preceito fundamental”. Para Tonelli (2013, p. 104), a constituição de 1988 construiu um poder judiciário com poder de Estado, com “face política típica do arranjo institucional presidencialista”. Para a autora, a judicialização do país também pode ser conferida a partir da ampliação do poder do Ministério Público e da Defensoria Pública, sendo que suas decisões passaram a ter influências não só no direito, como também na política.

alguns princípios gerais, como a difusão do poder, a eficiência econômica, a automaticidade dos controles e o aumento do espaço público não estatal. Nessa dinâmica, o controle hierárquico gerencial buscou combinar a lógica da democracia direta (com a noção de liberdade) com o funcionamento dos mercados. Contudo, nos textos de Bresser Pereira, não há evidências de como tais mecanismos se organizariam ou como seria a distribuição de poder entre eles.

A proposta de reforma defendida por Bresser Pereira partia de uma análise crítica da noção de racionalidade legal burocrática defendida por Weber. Ele acreditava que essa racionalidade tratava de um conceito contraditório, pois o esforço para se atingir os fins objetivados (racionalidade instrumental) não poderia ser compatível com o aparato legal, conforme pode ser observado na seguinte afirmação do autor: “Em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei” (1998, p. 80)⁵⁸. Desse modo, a proposta reformista creditava à mudança do regramento burocrático as possibilidades da construção de uma estrutura estatal ágil e eficiente.

A ideia de uma nova estrutura de Estado passava, também, por uma proposta de reforma política de modo a facilitar as medidas executivas com garantia da governabilidade. A facilitação do executivo se daria pela aprovação das medidas financeiras e administrativas, incluindo a alteração da legislação proposta pela Constituição de 1988 e a governabilidade a partir do apoio social, que garantia a legitimidade das ações perante os interesses públicos.

O desempenho da reforma gerencial na burocracia estatal estava relacionado com o apoio das elites do País, consideradas, por Pereira, como responsáveis pela garantia da modernidade e dos preceitos gerenciais antiburocráticos.

Mais amplamente, é fundamental o apoio das elites modernizantes do país, que necessariamente inclui a alta administração pública. Se tem a convicção generalizada de que o modelo implantado em 1988 foi irrealista, tendo agravado ao invés de resolver o problema. O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo. É necessário dar um passo além e caminhar na direção da administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos. (ibid., p. 95).

⁵⁸ Talvez, tenha sido essa visão que proporcionou um avanço considerável dos meios de controles legais sobre os investimentos realizados com recursos públicos.

Do ponto de vista jurídico-institucional, a formação de um Estado regulador revelou, na sua formação, características substitutivas ao modelo de desenvolvimento econômico keynesiano⁵⁹. A adoção de uma gestão racional se deu, principalmente, por meio da criação de órgãos de planejamento econômico, autarquias especializadas e pelo poder jurídico.

Para Mattos (2006, p. 151), o “novo Estado regulador”⁶⁰ caracterizou-se pela criação de agências reguladoras independentes e pela privatização de empresas estatais. Isso ocorreu a partir da terceirização de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de falhas de mercado em substituição à política de planejamento industrial.

Esta reformulação representou uma clara descentralização do poder do Presidente da República e de seus ministros, ao mesmo tempo em que se tentaram criar novos mecanismos jurídico-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil, no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira. (MATTOS, 2006, p. 151).

Segundo os argumentos de Mattos, a reforma do Estado na década de 1990 não teria sido apenas uma resposta administrativa e gerencial à crise econômica e fiscal, mas resultado de um claro movimento político de transformação do funcionamento da burocracia estatal.

Contudo, o projeto defendido por Pereira e pelo governo do FHC não garantiram unidade social e política. A posição defendida por aqueles que acreditavam na gestão desenvolvimentista envolvia, prioritariamente, o tema da inserção da participação popular na gestão pública. A origem dessa vertente estava ligada aos processos de mobilização social, intensificados no período que antecedeu o golpe militar, mantido, principalmente, pela igreja e por grupos clandestinos durante as décadas de 1960 e 1970 e emergido na década de 1980 com a abertura democrática do País.

Esse ambiente estimulou a articulação social em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva da população, originando reivindicações populares junto ao poder público, a exemplo dos problemas com transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, etc.

⁵⁹ Como alternativa à Crise de 1929, o economista inglês John Maynard Keynes formulou uma hipótese de que o Estado deveria interferir ativamente na economia, seja regulando o mercado de capitais, seja criando empregos e promovendo obras de infraestrutura e fabricando bens de capital.

⁶⁰ “Novo Estado regulador” é usado pelo autor como argumento de contraponto ao Estado planejador desenvolvimentista centralizado, que predominou entre as décadas de 1930 e 1980.

Para Gohn (1995), alguns grupos também protagonizaram mobilizações pelos direitos de cidadania, como os movimentos que protestavam contra o aumento do custo de vida, o desemprego, a repressão política e a discriminação. Paralelamente, constituíam-se os primeiros Centros Populares, espaços criados por militantes políticos para facilitar sua atuação nos Conselhos de Instituições de Base, que, a partir da década de 1980, passaram por um processo de registro legal, sendo que muitos se tornaram em ONGs.

Embora com atuação fragmentada durante a década de 1980 e início da década de 1990, essas experiências alternativas se manifestaram a partir de pautas comuns, que reivindicavam um projeto diferente de sociedade e de Estado. Esse esforço coletivo sintetizou um conjunto de fatores que foram considerados essenciais para a modificação da atuação estatal, a saber: a) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil que enfrentasse a crise do nacional desenvolvimentismo e que fosse diferente da proposta neoliberal em curso; b) uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado a fim de possibilitar a implementação de políticas públicas para o atendimento das demandas sociais; e c) uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo de modo a manter o Estado forte, protagonista para o desenvolvimento, com participação popular (GENRO, 2000).

Após três derrotas do projeto popular na disputa pela Presidência da República, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 reacendeu a esperança de implantar um projeto de Estado que se diferenciasse das iniciativas anteriores. A proposta de um novo plano para a gestão do Estado procurou estabelecer novas bases para a política e para a administração pública ao mesmo tempo em que buscou mostrar-se afastada das ações da administração gerencial anteriormente desenvolvida. Essa proposta buscava oferecer alternativas para a construção de uma governabilidade diferenciada, com base na solução dos problemas de desenvolvimento social do País a partir da formulação de políticas públicas.

O início do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 se deu diante de dois cenários complexos: a imagem política e social negativa da burocracia estatal, vinculada, pelo PDRAE, aos princípios estereotipados do engessamento e da rigidez administrativa; e uma arena de muitas mudanças legislativas e constitucionais⁶¹, provocadas pelas reformas de FHC,

⁶¹ Leis denominadas de reforma regulatória: (i) Lei de Concessão de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95); Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99); (iii) Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97) — a qual criou a Agência Nacional de Telecomunicações; (iv) Lei nº 9.427/96 — a qual estabeleceu as regras para a prestação de serviços de geração e transmissão de energia elétrica e criou a Agência Nacional de Energia

que buscavam a descentralização executiva e a terceirização de funções, conforme é destacado por Mattos (2006, p. 153):

Na ‘disputa pelas interpretações do Brasil’, o modelo de novo Estado regulador oferecido por Fernando Henrique Cardoso – uma alternativa ao pensamento autoritário – parece ter vencido até o momento. Não apenas porque o grupo de intelectuais que se organizou em torno das eleições de Fernando Henrique se apoiou numa interpretação do Brasil alternativa ao pensamento autoritário. Mas essencialmente porque esse grupo conseguiu articular um modelo jurídico-institucional para dar forma legal a um novo Estado regulador, efetivamente institucionalizado com as reformas legislativas e constitucionais dos anos 1990.

Essa conjuntura impossibilitou ao governo Lula fazer modificações substanciais no funcionamento e na organização da gestão estatal de modo a alterar a regulação e o desenvolvimento desordenado de muitos setores da economia brasileira. A alternativa adotada por esse governo, e que, em certa medida, foi seguida pela gestão do governo da presidenta Dilma, buscou combinar modelos diferentes de gestão estatal. De um lado, houve a manutenção das medidas reguladoras voltadas para a correção de falhas do mercado e para o estímulo da concorrência entre empresas. De outro, um modelo de planejamento econômico voltado ao desenvolvimento setorial, com estímulos para a inovação tecnológica, para o desenvolvimento industrial e para as políticas públicas centradas no atendimento das demandas sociais.

No documento de referência da Secretaria de Gestão (SEGES) do governo Lula, intitulado *Gestão Pública para um Brasil de Todos – Plano de Gestão do Governo Lula* (BRASIL, 2003), a definição da situação da gestão estatal parte da ideia de “déficit institucional”, entendido como o resultado de um processo histórico marcado pela ausência de mecanismos de Estado na garantia de políticas públicas de atendimento às demandas sociais. Nesse entendimento, a marcante e crescente desigualdade social, a exclusão e a insegurança social brasileira seriam consequências da falta de governança, ou seja, da incapacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas.

Elétrica; e (v) Lei no 9.478/97 — a qual estabeleceu regras para a prestação de serviços de gás canalizado e para o funcionamento da indústria do petróleo e criou a Agência Nacional do Petróleo. Posteriormente, foram criadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Lei no 9.782/99), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (Lei no 9.961/2000), a Agência Nacional de Águas (Lei no 9.984/2000), a Agência Nacional de Transportes Aquáticos (Lei no 10.233/2001) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (Lei no 10.233/01), a Agência Nacional do Cinema (Medida Provisória n. 2.228- 1/2001). As principais emendas constitucionais foram: emendas 5,6,7 e 8 (todas de 15/08/95), 9 (de 9/11/95) e 19 (de 4/06/98).

Desse modo, se, no Governo de FHC (1995-2002), o objetivo central da gestão do Estado era substituir a execução direta pela regulação do mercado pela implementação da administração gerencial, o Governo Lula (2003-2010) – mesmo sem nenhuma iniciativa reformista, nos moldes das observadas em governos anteriores – foi marcado pelo avanço nas políticas sociais e pela priorização de projetos de crescimento estruturantes, com a preocupação da garantia de governabilidade e, mais recentemente, da estabilidade econômica do país frente à crise do capital internacional (POCHMANN, 2011). Para o autor, essa nova postura frente ao Estado possibilitou a retomada do crescimento econômico, combinado com redistribuição de renda:

A recuperação do papel do Estado a partir do governo Lula se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento, cujos resultados positivos começaram rapidamente a aparecer com o crescimento econômico duas vezes maiores que na década de 1990 (com a consequente volta ao posto do 8º PIB mundial), combinado com a redistribuição da renda, sobretudo na base da pirâmide social, e elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional (44% em 2010). (POCHMANN, 2011, p. 17).

Apesar dessa tentativa de diferenciação, ficaram expressivos os pontos em comum entre os dois projetos. As soluções apresentadas não deram conta de superar a proposta da flexibilidade, da terceirização dos serviços e da autonomia de gestão tanto nos ministérios quanto nas agências mantenedoras. Ocorreu uma soma entre os princípios da administração gerencial com a proposta de democratização e aumento das políticas públicas originadas a partir das demandas sociais. Essa combinação causou ambientes de crise na gestão do Estado, simbolizada, recentemente, pelos inúmeros conflitos e mobilizações de diferentes grupos sociais. A descentralização das políticas públicas ocasionou um aumento dos sistemas burocráticos que promoveram um afastamento do Estado da realidade social.

Essa indiferença aparente entre as opções governamentais do Estado não pode ser explicada apenas pela análise das opções gerenciais administrativas, mas sim pela configuração política dos diferentes campos que ocupam o poder Estatal. Na formação do Estado moderno, Weber (1974) destaca que existe uma desintegração entre a política e a administração, implicando a renúncia de responsabilidade pela liderança política e a apropriação das funções políticas por parte dos administradores. Desse modo, política e administração ou sistema político-representativo e agências de governo, enquanto arenas

institucionais, integram-se ou dicotomizam-se de diferentes formas à medida que competem ou cooperam tanto na identificação e agregação de interesses da sociedade civil quanto na formulação e implementação das políticas públicas.

Compreende-se que as medidas adotadas mais recentemente pelo governo implicaram uma série de decisões e de ações por um número extenso de atores, incluindo uma pluralidade de instituições envolvidas na prestação dos serviços. Tal pluralidade resulta no avanço dos Sistemas Normativos, o que derivou na priorização de procedimentos com vistas a garantir o controle, em detrimento de processos de desenvolvimento, nem sempre condizente com as necessidades do público envolvido. Essa saída pelas vias das regras e normas legais inibiu o avanço da institucionalização da participação social na gestão governamental.

A questão por detrás dessa problemática é o contraste, a distinção e a tensão entre a racionalidade substantiva da busca de interesses públicos e a racionalidade instrumental no exercício da autoridade (WEBER, 1974). O desafio colocado reside na necessidade de se estabelecer um padrão de interação entre política e administração, que atenda simultaneamente os requisitos de inserção social e regulação política e legal. Provoca-se, com isso, o alcance de níveis de autonomia relativa que são negociados nas relações contratuais entre os principais atores da ação pública, incluindo-se as instituições privadas e as responsáveis pelo controle jurídico do Estado.

O controle político da burocracia é, para Weber, a forma fundamental de afirmação da primazia do político sobre o burocrata na direção do exercício da autoridade política. O burocrata exerce a autoridade política com um nível variável de autonomia, dependendo do nível de comprometimento do político, que é, em última instância, o responsável pelas decisões, ações e omissões da burocracia (OLIVIERI; LOUREIRO, 2006).

Entende-se que, por esses motivos, evoluíram os espaços de controle interno e externo na gestão do Estado. Internamente, destaca-se o papel da Controladoria Geral da União (CGU), que foi criada a partir da junção de órgãos com competências de controle, corregedoria e ouvidoria. A CGU surgiu em 2001, com o nome de Corregedoria Geral da União e com atribuições para combater a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. Foi uma iniciativa do presidente FHC que buscou, por meio dessa iniciativa, oferecer uma resposta gerencial às denúncias de corrupção contra seu governo.

Em 2002, foram integrados à CGU os órgãos de controle (Secretaria Federal de Controle, que pertencia ao Ministério da Fazenda) e de ouvidoria (a Ouvidoria Geral, então vinculada ao Ministério da Justiça). Em 2003, a Corregedoria passou a se chamar Controladoria Geral da União e assumiu a função de Órgão Central do Sistema de Controle dos gastos públicos.

As recentes atuações da CGU indicam uma considerável ampliação do raio de ação sobre as políticas públicas do Estado. Desde 2003, a CGU empreende o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, examinando ações de governos estaduais e municipais financiadas por repasses de recursos públicos federais. Essas ações se inscrevem no contexto pós-1988, caracterizado pela descentralização das políticas públicas e pela necessidade de criação de mecanismos de coordenação federativa e de controle da sua eficiência (OLIVIERI, 2006).

Com relação ao controle externo do legislativo e do executivo, entram em cena o Tribunal de Contas da União e o Supremo Tribunal Federal. De acordo com Olivieri (2006) e Tonelli (2013), a ampliação das funções desses dois entes de controle também foi influenciada pela Constituição de 1988.

Com relação ao TCU, é visto como o principal mecanismo de fiscalização do Estado e tem influenciado no direcionamento das políticas públicas a fim de evitar o desvio de finalidade. A implementação da “era dos editais”, a transformação dos convênios em contratos como forma de operacionalização e execução das políticas públicas e a implantação de sistemas informatizados no controle das ações das prestadoras e contratadas são exemplos de influência do TCU no poder executivo. Pela ampliação do sentido comum favorável ao controle da estrutura pública e, de certa forma, pela crise dos processos democráticos contemporâneos, as ações do TCU são inquestionáveis perante as estruturas políticas e sociais do Estado, colaborando para o aumento da judicialização das políticas públicas. Nesse cenário, a justiça é elevada à condição de instância simbólica central e, de última instância, da moral. “A demanda da justiça vem do desamparo da política, o direito tornando-se a última moral comum em uma sociedade que não mais a possui.” (GARAPON, 1999, p. 15).

O poder da judicialização, ao ocupar um papel de protagonista, é conduzido para o centro do palco das questões políticas. Isso é resultado do enfraquecimento (ou da derrota)

para os espaços democráticos. Em razão das debilidades dos Poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário entra em cena, provocando uma transformação na democracia.

só poderá ser compreendida se relacionada a um movimento profundo, do qual ele é apenas uma das manifestações. Não se trata de uma transferência de soberania para o juiz, mas, sobretudo de uma **transformação da democracia**. A grande popularidade dos juízes está diretamente ligada ao fato de que foram confrontados com uma nova expectativa política, da qual se sagraram como heróis, e que encarnaram uma nova maneira de conceber a democracia. (GARAPON, 1999, p. 39, grifo nosso).

Com relação ao Supremo Tribunal Federal, Tonelli (2013) destaca que o aumento da sua participação na definição dos rumos do País é efeito do movimento de “judicialização da política”, que tem origem no fenômeno crescente da democracia contemporânea. Para a autora, a ampliação da influência do direito é um fenômeno que vem ocorrendo no mundo contemporâneo em todas as esferas da vida social. O poder judiciário tem se manifestado como o verdadeiro poder político quando decisões dos tribunais superiores se tornam influentes na elaboração e monitoramento das leis, influenciando e determinando ações para os poderes executivos e legislativos.

A judicialização da política significa, neste sentido, que uma democracia concebida exclusivamente como forma de governo ou reduzida ao estado de direito pode refletir de maneira significativa no imaginário democrático do cidadão, que pode perder de vista o fato de que o povo é a autoridade da instituição política através de seus representantes no parlamento. Isso pode significar ainda que o fortalecimento da ideia de democracia como mera forma de Estado jurídico pode estar caminhando *pari passu* com o declínio da política, considerando que a defesa da lei, ou da legalidade nem sempre é a mesma coisa que a defesa da justiça. (TONELLI, 2013, p. 37).

No sentido abordado por Tonelli, a noção de segurança jurídica coloca a burocracia como elemento viabilizador da administração estatal não só pelas suas características de impessoalidade e eficácia, mas pelo fato de que a burocracia é também expressão de legalidade. Nesse sentido, a correção entre burocracia e democracia como produto da modernidade colabora para que a razão supere a tradição, sendo as ações do Estado legítimas não mais pelo carisma ou pela tradição, mas pela virtude de uma legalidade criada racionalmente. Para tanto, no Estado moderno, fez-se necessária a criação de um aparato administrativo especializado de caráter técnico, que deveria ser controlado pela ação de uma

democracia representativa, forte e legítima, buscando evitar uma ausência de controle público que levaria o Estado a se voltar para os interesses privados⁶².

Aliado a esse pensamento, também podem ser usadas as posições defendidas por Schumpeter (1984), que concebia um modelo de democracia de caráter normativo a partir da escolha dos representantes para o exercício do poder. Por democracia, Schumpeter visualizava um método político puramente procedimental. Tratava-se de “de um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, legislativas ou administrativas através de atribuição a certos indivíduos de poder para decidir sobre todas as matérias como consequência de seu sucesso na busca dos votos do povo”. (ibid., p. 336).

Tanto para Weber quanto para Schumpeter, democracia representava a disputa entre líderes representativos da sociedade, organizados em partidos políticos em constante controvérsia. Nesse entendimento, a democracia não é a expressão da soberania popular, mas é exercida mediante a competição de grupos organizados e de seus respectivos dirigentes.

⁶² Contraditoriamente ao que ocorre com determinadas políticas públicas na atualidade, Weber imprimia, em sua análise, a ideia de que o aumento da estrutura burocrática no aparato Estatal, aliado a um governo parlamentar e um sistema partidário, proveria o melhor obstáculo à apropriação do poder por parte da burocracia administrativa.

4 CONTEXTO DOS SERVIÇOS DE EXTENSÃO RURAL PARA OS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA – CRIAÇÃO DA ATES DO RS

Este capítulo está dividido em três seções. A primeira seção contextualiza os serviços de ER para os assentamentos da Reforma Agrária no Brasil. A segunda seção trata da criação do Programa ATES. A terceira seção aborda a criação e estruturação do Programa de ATES no RS.

4.1 A CRIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ER PARA OS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

Os serviços públicos do Estado destinado aos assentamentos de Reforma Agrária já foram previstos no Estatuto da Terra em 1964 (BRASIL, 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 agricultura⁶³. Logo após sua promulgação, o governo designou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) como órgão responsável para coordenar esse serviço.

Na década de 1970, durante um processo intenso de repressão social no campo e na cidade e a partir do avanço do êxodo rural e da ampliação da pobreza no campo, o governo de Castelo Branco criou o INCRA, ligado ao MA. Ao INCRA, foi atribuída a tarefa de minimizar os conflitos no campo e viabilizar a produção nos assentamentos pela organização social e econômica das comunidades, integrando as populações marginalizadas ao processo de desenvolvimento em curso, com o apoio dos serviços de assistência técnica⁶⁴. No entanto,

⁶³ De acordo com esse documento, 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 o beneficiamento dos produtos, a eletrificação rural e a capacitação rural (Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra).

⁶⁴ Os serviços de extensão rural destinado aos assentamentos de Reforma Agrária já haviam sido previstos no Estatuto da Terra em 1964 (Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964). De acordo com esse 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 por meio 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 a escolha econômica das culturas e criações, a racional implantação e desenvolvimento e o 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

segundo Pimentel (2007), o serviço de ER preconizado para os assentados durante os governos militares não saiu do papel, tendo ficado restrito a ações pontuais.

Com a ascensão das organizações populares, na década de 1980, e com a criação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), voltou à pauta de reivindicação dos Governos as políticas públicas destinadas a atender os trabalhadores rurais sem terra, dentre elas, a Assistência Técnica e a ER. Nesse cenário, a partir de 1985, a EMBRATER passou a direcionar suas ações para os agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária. No seu discurso de posse, o então presidente Romeu Padilha deixava clara essa intenção:

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).

Contudo, essas intensões duraram pouco. A partir das crises econômicas e políticas do governo Sarney e da extinção da EMBRATER, pelo governo Collor, em 1990, a ER pública foi precarizada. Os serviços ficaram dependentes das iniciativas dos governos estaduais e municipais e das empresas privadas. Nesse cenário, surgiram várias ONGs interessadas em prestar assistência, muitas delas, financiadas com recursos internacionais.

A crise econômica do País, o descenso das políticas públicas pós-governo ditatorial, aliada com a abertura democrática na década de 1980, alimentaram as pautas dos movimentos sociais, que passaram a ter um maior reconhecimento na agenda política do País⁶⁵.

No cenário da ER, não foi diferente. A nova configuração nacional levou ao afloramento das manifestações a favor de uma ER 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 ER 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

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).

⁶⁵ Talvez, um dos principais exemplos disso tenha sido o fortalecimento do MST, que, até os dias de hoje, figura como um expoente na luta contra o latifúndio e a favor de uma redistribuição fundiária e a ampliação da organização dos sindicatos rurais, ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e à Central Única dos Trabalhadores (CUT). Esses movimentos passaram a expressar as principais propostas para um novo modelo de desenvolvimento rural para o país.

agricultores mais capitalizados; e c) quanto os conteúdos tecnológicos trabalhados, por serem totalmente externos à realidade dos agricultores e causadores de dependência financeira.

Em setembro de 1995, foi realizado, 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 instituições prestadoras de ER de todo o país e objetivou “definir as referências básicas para uma proposta de política de ER 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 ER desempenhou tradicionalmente um importante papel para o desenvolvimento do país, mas sua atuação esteve condicionada ao modelo econômico e de desenvolvimento do neoliberalismo.

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, novamente em Brasília, o Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma nova extensão para a agricultura familiar⁶⁶, que teve como objetivo a elaboração de um projeto de construção coletiva de um novo modelo de ER pública para o desenvolvimento dos agricultores familiares. Para Abramovay (1998), um dos consultores do Seminário, alguns pontos de discussão no evento foram de comum acordo: a) a missão de não mais voltar-se apenas para o “agroagrícola” e para as tarefas de natureza estritamente produtiva, mas também para a cidadania, para o desenvolvimento sustentável e para a participação social; 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.

⁶⁶ Foi organizado, pela Associação Brasileira de Instituições Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), pela CONTAG, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), 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).

A partir desses pontos, Abramovay defendeu, no documento síntese do evento, uma nova ER desvincilhada de um sistema centralizado, em que o Estado coordena, financia e executa o serviço⁶⁷. Deixou claro que sua posição era favorável à descentralização da execução dos serviços de ER, proporcionando e estimulando o pluralismo institucional (empresas e organizações).

Contudo, essa posição não era consenso. A divergência ficou evidente na atitude 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 garantia de recursos para a manutenção do serviço, estrutura física e administrativa, equipamentos, capacitação e salários.

A posição da CONTAG (1997, p. 10) tendeu a defender um modelo de ER descentralizado com relação à execução estatal.

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.

Essa divergência não foi resolvida na época. De qualquer forma, as elaborações resultantes desse evento foram consideradas como um dos pontos de partida para a elaboração das linhas e diretrizes da PNATER, na qual prevaleceu a ideia da terceirização dos serviços.

À luz desses calorosos debates, o Governo Federal de FHC tomou algumas iniciativas, dentre as quais, pode-se citar a criação PRONAF, que objetivou custear gastos e financiar investimentos e serviços de assistência técnica e ER para os agricultores familiares. Para atender a Reforma Agrária, foi criado o Projeto Lumiar, com objetivos de implementar a assistência técnica nos assentamentos, tendo como fonte de recurso o PRONAF⁶⁸ (DIAS, 2004).

Na sua concepção básica, o Lumiar foi formatado para que os serviços de assistência técnica fossem contratados pelas associações dos próprios assentados por meio de equipes

⁶⁷ Percebe-se que Abramovay já defendia, nesse 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.

⁶⁸ Na visão de Dias (2004), essas 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.

locais, organismos privados ou públicos – ONGs, cooperativas de trabalho, grupos de profissionais pertencentes à 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 essa iniciativa (ECHENIQUE, 1998). 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 demandadas pelos assentamentos; b) a insuficiência ou a inadequação dos serviços oferecidos pelas empresas estaduais de ER (EMATER e similares); e c) a necessidade de um serviço de assistência técnica e ER específico para os agricultores assentados, que desse suporte à execução dos projetos técnicos financiados com recursos do PRONAF.

Sem estruturas para a execução do Projeto Lumiar, o INCRA terceirizou os serviços para as instituições ligadas aos movimentos sociais representantes das famílias assentadas. Para além de ser uma medida populista, com o objetivo de garantir uma relação amistosa com os movimentos sociais, essa forma de operacionalizar o Lumiar esteve alinhada com a estratégia gerencialista de gestão do Estado, na qual prevalecia a terceirização dos serviços públicos.

O Governo Federal tentou, por meio desse projeto, incorporar, na prática, uma série de reivindicações sociais com relação à descentralização dos serviços de Extensão Rural, financiada pelo Estado. De um lado, essa 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 pela elaboração e execução dos projetos de crédito. Guanzirolí et al. (2003) afirmam que a assistência técnica nos assentamentos, por meio do projeto Lumiar, privilegiou a elaboração de projetos técnicos para liberação de crédito, configurando uma ação extensionista pontual e descontínua. Destacam, também, que

esse 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 instituições 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. 8).

Pimentel (2007) concorda que o Lumiar inovou a forma de intervenção das políticas públicas nos assentamentos, colocando em discussão uma alternativa de prestação de serviços de assistência técnica e ER mais adequada à realidade dos assentados. O Governo Federal tentou, por meio desse projeto, incorporar, na prática, uma série de reivindicações sociais com relação à descentralização dos serviços de ER, financiado pelo Estado. De um lado, tal 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 pela elaboração e execução dos projetos de crédito, configurando uma ação extensionista pontual e descontínua.

O fato de o INCRA não se colocar na condição de executor causou uma baixa internalização do Lumiar no quadro técnico da instituição. Isso comprometeu substancialmente o envolvimento do governo no Projeto (ECHENIQUE, 1998; MARINHO et al., 1999; PEREIRA, 2004).

O desconhecimento dos assentados sobre a estratégia do Projeto Lumiar e da gestão compartilhada, proposta para esse 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) diagnosticaram que, em nenhum momento, os assentados apontaram entendimento de qual seria a função deles no acompanhamento e na avaliação das ações do projeto.

Os principais problemas que se apresentavam quando se fazia 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. Embora alguns autores se limitam a afirmar que o fim do Projeto Lumiar se deu por conta da sua baixa eficiência técnica (DAROS; PICCIN, 2012), outros destacam que a iniciativa fracassou devido aos problemas de instabilidade institucional no centro da administração governamental e no INCRA, nas denúncias de desvios de recursos públicos e no desvio de funções das equipes técnicas locais (GUANZIROLI et al., 2003).

É evidente que o Projeto Lumiar abriu um leque de discussões acerca da necessidade de um modelo diferenciado de ER 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 ER 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 ER para os assentamentos de Reforma Agrária. Foram basicamente quatro anos em que os assentados ficaram à mercê das boas intenções das instituições e empresas locais e dos governos estaduais. Exemplo disso foram as experiências vivenciadas no estado do RS, com o governador Olívio Dutra. Essa experiência promoveu uma

importante guinada nos rumos do desenvolvimento rural, e, dentre as principais iniciativas, consta a reformulação das ações desenvolvidas pela EMATER.

4.2 A CRIAÇÃO DA ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL PARA OS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

Em 2004, por meio do INCRA e do MDA, o Governo Federal lançou o Programa de ATES exclusivo para o atendimento dos assentamentos da Reforma Agrária. A formulação da ATES buscou superar os problemas do Lúmiar e inovar na gestão e descentralização da ER pública para os assentamentos à luz da criação da PNATER.

Alguns fatores geraram um ambiente social propício ao surgimento dessa proposta alternativa para a ER 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 pela 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 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.

A partir da lógica da terceirização da execução dos serviços, a iniciativa trouxe sinais claros de disposição governamental para a construção de um serviço de ER pública para a redução da pobreza rural e para a inclusão dos agricultores assentados aos circuitos econômicos.

A nova ATER/ATES 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 pela difusão do conhecimento para uma postura de investigação-ação participativa entre governo, prestadoras de ER 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 com os agricultores⁶⁹ (DIESEL; NEUMANN; GARCIA, 2007).

Desse modo, a partir do Manual Operacional da ATES⁷⁰, que foi elaborado em 2006, editado em 2008⁷¹ e aprovado pela Norma de Execução nº 78 de 31 de outubro de 2008 (INCRA, 2008a), o governo passou a assumir a ATES como um processo educativo continuado e sistêmico, no qual se exigiu um processo mais complexo do que a assistência técnica tradicional. Foi requerido um maior envolvimento dos técnicos com os assentados e com a dinâmica regional e local. Talvez, um dos principais indicativos desse fato tenha sido a substituição do termo “assistência técnica” por “assessoria técnica”⁷².

Segundo o Manual Operacional da ATES (INCRA, 2008a, p. 14), as diretrizes que orientam a política de ER para os assentamentos de Reforma Agrária se sustentaram nas seguintes determinações:

- 1) disponibilizar, com exclusividade às famílias assentadas em Projetos de Assentamento criados ou reconhecidos pelo INCRA, os serviços de assessoria técnica, de forma pública, gratuita e de qualidade visando o desenvolvimento dessas áreas e o apoio ao fortalecimento da agricultura familiar e camponesa;
- 2) contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável e solidário, com ênfase em processos de desenvolvimento endógeno, apoiando as famílias assentadas na potencialização do uso sustentável dos recursos naturais;
- 3) adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques

⁶⁹ Apesar desses avanços, a implantação da política de ATES registra dificuldades, principalmente sobre a prática extensionista dos profissionais e das prestadoras, que continuaram operando sobre a lógica difusionista e sobre a dinâmica operativa do Estado, onde o modelo de gestão adotado para a ATER/ATES manteve uma estrutura hierárquica centralizada a exemplo dos Conselhos, que acabaram sendo espaços de legitimação e não de compartilhamento do poder decisório (DIESEL; NEUMANN; GARCIA, 2007; DIAS, 2008). Nesses casos, as instituições 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. Essa constatação evidencia as falhas no sistema de gestão descentralizada da ATER, no qual apenas a execução fica a cargo das instituições locais. As decisões continuam sendo tomadas em nível da coordenação.

⁷⁰ A elaboração desse documento tanto em 2006 quanto em 2008 contou com a participação de representantes dos movimentos sociais do campo e das prestadoras de ATES, a saber: Adelar Pretto – COCEARGS; Aglailson Amaury da Paixão – CONTAG; Alexandre Pereira Rangel – CONCRAB; Álvaro Delatorre – COPTEC; Ciro Corrêa – CONCRAB; Cléia Anice da M. Porto – CONTAG; Francisco Vital Souza Neto – CONTAG; George Thomas Pacheco Barreto – FETRAF; Juraci Pontes de Oliveira – MST; Zildomar Lopes da Silva – MST.

⁷¹ Para fins desta pesquisa, está sendo usada apenas a versão do ano de 2008, pois não foram encontradas diferenças substanciais entre as duas edições.

⁷² Embora o documento guia não explicita claramente as razões de tal mudança, entende-se que essa alteração denota uma percepção de que assessoria é um processo muito mais complexo que assistência técnica. A primeira designação valoriza um modelo de Extensão Rural relacionado com levar tecnologias externas ao agricultor, associado à ideia de pacote tecnológico. A segunda ressalta a necessidade da construção de “relações horizontais e menos hierárquicas entre os atores”, uma “visão mais holística do processo de intervenção social”, a construção de “processos duradouros e contínuos de interação”. Essa diferenciação resulta, também, na constituição de diferentes Sistemas Normativos entre a ATER e a ATES. No programa de ATES, é muito mais evidente o incentivo normativo à participação social, ao envolvimento dos agricultores na definição das ações, à análise sistêmica das unidades de produção ao contrário da abordagem setorial.

metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da agroecologia; **4)** estabelecer um modo de gestão capaz de democratizar as decisões, contribuir para a construção da cidadania e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de modo a permitir a análise e melhoria no andamento das ações; **5)** desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando à formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção do desenvolvimento rural sustentável e solidário; **6)** promover a viabilidade econômica, a segurança alimentar e nutricional e a sustentabilidade ambiental das áreas de assentamento, tendo em vista a efetivação dos direitos fundamentais do (a) trabalhador (a) rural a perspectiva do desenvolvimento territorial; **7)** contribuir no processo de construção de relações igualitárias, entre trabalhadoras e trabalhadores rurais assentados (as) da reforma agrária, favorecendo o protagonismo da mulher na construção e implementação dos projetos; **8)** contribuir no fortalecimento das organizações sociais dos (as) assentados (as).

A partir desses documentos, foi estabelecido que a coordenação da ATES seria compartilhada entre duas unidades básicas: a Coordenação Nacional, pela Divisão de Desenvolvimento dos Assentamentos, e a Coordenação Estadual, pelas Superintendências Regionais⁷³ do INCRA. 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 decisório⁷⁴.

Em nível de execução, a ATES previu a contratação de equipes técnicas em Núcleos Operacionais (NOs). Para a assessoria, foi prevista a possibilidade da contratação de equipes de articuladores. Aos articuladores, coube a tarefa de dar suporte às equipes técnicas dos NOs, auxiliando no planejamento e na execução das ações de ATES. As equipes técnicas dos NOs tiveram como função a execução da ATES com base no acompanhamento e na implementação dos Projetos de Exploração Anual (PEA), dos Planos de Desenvolvimento do Assentamentos (PDA) e dos Planos de Recuperação dos Assentamentos (PRA).

A sistematização dos dados da ATES em fevereiro de 2014 revelou que 90% da operacionalização do Programa está se dando pela modalidade contrato⁷⁵. Contudo, a substituição da forma de contratação dos serviços não promoveu a ampliação do público

⁷³ As superintendências do INCRA são divididas por estados, com exceção do Pará e do Amazonas, onde a divisão é feita por região, comportando duas superintendências em cada caso.

⁷⁴ Embora essa seja uma das premissas da ATES, não foi encontrado, no manual operacional, referência clara desse processo, do como fazer e quais os objetivos. No caso do RS, foi prevista a realização dos Conselhos Regionais (em cada NO) e do Conselho Estadual, que foi convocado pelo INCRA, quando necessário, de acordo com o projeto básico de ATES do RS (INCRA, 2008a).

⁷⁵ A promulgação da Lei de ATER nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010) fez com que o INCRA operacionalizasse a troca da forma jurídica de contratação das prestadoras de ATES em todo o país, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços, agilizar a contratação e operacionalização da ATES e aumentar o número de famílias atendidas.

atendido pela ATES. No ano de 2010, a ATES atendia 260.348 famílias. Em fevereiro de 2014, quando foi feito o último levantamento, a ATES estava atendendo 260.686 famílias. Além disso, após 4 anos da inauguração dos contratos, o percentual de famílias atendidas pelo serviço permaneceu próximo a 27% do total de famílias assentadas, conforme pode ser conferido na tabela 4.

Tabela 4 – Quantidade de famílias atendidas pelos contratos de ATES em fevereiro de 2014

Superintendências Regionais	Total de famílias assentadas	Famílias com ATES	% de famílias atendidas pela ATES
01 - PA (Belém)	93.671	26.566	28,4%
02 - Ceará	21.924	3.644	16,6%
03 - PE (Recife)	23.095	0	0,0%
04 - Goiás	12.705	7.878	62,0%
05 - Bahia	45.534	35.359	77,7%
06 - Minas Gerais	16.086	7.571	47,1%
07 - Rio	5.492	2.506	45,6%
08 - São Paulo	17.006	10.082	59,3%
09 - Paraná	18.625	14.737	79,1%
10 - Santa Catarina	4.880	4.533	92,9%
11 - R. Grande do Sul	11.487	11.487	100,0%
12 - Maranhão	128.290	19.026	14,8%
13 - Mato Grosso	84.710	0	0,0%
14 - Acre	32.184	8.588	26,7%
15 - Amazonas	55.026	1.230	2,2%
16 - Mato Grosso do Sul	28.657	10.007	34,9%
17 - Rondônia	38.517	5.861	15,2%
18 - Paraíba	14.388	10.641	74,0%
19 - Rio Grande do Norte	20.184	1.746	8,7%
20 - Espírito Santo	4.243	0	0,0%
21 - Amapá	13.960	6.835	49,0%
22 - Alagoas	12.817	5.639	44,0%
23 - Sergipe	9.879	8.350	84,5%
24 - Piauí	31.162	0	0,0%
25 - Roraima	16.558	1.700	10,3%
26 - Tocantins	23.999	0	0,0%
27 - Marabá (PA)	68.483	34.378	50,2%
28 - DF e Entorno	13.082	3.191	24,4%
29 - Médio São Francisco	11.484	11.014	95,9%
30 - Santarém (PA)	78.940	8.117	10,3%
Total	957.068	260.686	27,2%

Fonte: INCRA (2014).

Os dados apresentados na tabela 4 demonstram que, das 30 superintendências do INCRA, 12 atendiam, no ano de 2014, menos de 20% das famílias assentadas e cinco delas ainda não tinham nenhum contrato em vigência para os serviços de ATES.

Esses dados revelam que, nacionalmente, existe uma problemática na operacionalidade do Programa. As boas intenções do serviço de ATES a partir daquele processo de descentralização de serviços pela terceirização das prestadoras ficaram comprometidas pela instabilidade institucional a qual o programa esteve submetido, conforme destacam outros estudos sobre a ATES (DIAS, 2004; SILVA; PICCIN, 2007).

Esses autores argumentam que existia um processo de precarização do trabalho e uma instabilidade institucional das prestadoras de ATES que era ocasionado pela incerteza da renovação dos convênios e contratos. Esta, por sua vez, dependia da conjuntura do momento, de novas regras, normas e decretos, comprometendo a continuidade dos serviços. A grande frequência dos atrasos nos repasses dos recursos causou uma grande rotatividade dos técnicos, prejudicando a continuidade dos trabalhos da ATES e a consolidação de um processo estável entre estes e os assentados.

Para Medeiros e Leite (2004), os convênios de ATES 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.

Por esse motivo, acredita-se que a operacionalização da ATES continua a desafiar a institucionalidade tradicional do governo por dois fatores centrais. O primeiro devido à reedição do modelo descentralizador de execução, 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 sem contar com o apoio de um sistema nacional organizado. 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, os objetivos propostos e o número de famílias atendidas pelo Programa.

Outros fatores podem colaborar para esse baixo índice operacional da ATES. A terceirização da execução depende da existência e disponibilidade de prestadoras devidamente credenciadas para a prestação de serviços públicos de ER, o que se configura como um problema para algumas regiões do país, onde há poucas instituições credenciadas, como é o caso do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. O credenciamento é feito pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), por meio de procedimento estabelecido na Portaria Conjunta MDA/INCRA nº 10, de 11 de agosto de 2005 e na Portaria SAF nº 21, de 2 de fevereiro de 2006⁷⁶.

Outra situação se refere às dificuldades operacionais do INCRA quanto ao preparo dos servidores e à restrita estrutura do órgão para o Programa de ATES. Em, pelo menos, oito superintendências, não existe coordenação da ATES e não há equipes para o serviço de monitoramento e a avaliação das ações (INCRA, 2015). De certo modo, essa situação pode ser explicada pelas dificuldades de operacionalização da coordenação nacional do Programa. Não consta nos registros do INCRA um fluxo claro de informações entre a coordenação nacional e as superintendências regionais. O trabalho é desenvolvido por demanda, sendo atendidas com recorrência apenas as superintendências que mais demandarem apoio da coordenação nacional.

Entende-se que a falta de espaços de diálogo entre os servidores que atuam nas superintendências e aqueles sediados no INCRA nacional provoca dificuldades na compreensão sobre o funcionamento do Programa de ATES. O último encontro nacional dos servidores do INCRA envolvidos com a ATES foi em março de 2012, na oportunidade das discussões sobre a Conferência Temática de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária e Agroecologia, em decorrência das etapas preparatórias da Primeira CNATER.

⁷⁶ As instituições que queiram se credenciar devem atender algumas condições, como: ter base de ação definida territorial e geograficamente, infraestrutura disponível, capacidade operacional e dimensionamento adequado da equipe técnica; equipe técnica qualificada para a execução dos serviços de ATER; atender as categorias sociais que são públicos da PNATER; atuar nas questões de gênero, geração de renda, raça e etnia; prestar orientações técnicas com ênfase no uso sustentável dos recursos naturais renováveis; defender a preservação e o aumento da biodiversidade; atuar mediante o uso de metodologias participativas. Se o credenciamento depende dessas condições, o descredenciamento pode ocorrer pelo descumprimento delas (MDA/INCRA, 2005).

4.3 CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA DE ATES NO RS

A ampliação dos assentamentos da Reforma Agrária, iniciados na região norte do estado do RS e a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984, proporcionaram um ambiente de reivindicação para os serviços públicos de ER destinados a atender as famílias assentadas. No mesmo período, iniciava-se um movimento do “repesar da Extensão Rural”, influenciando significativamente as bases conceituais das ações da EMATER e o surgimento de ONGs voltadas à ER, como é o caso do Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP)⁷⁷. Surgia, assim, no RS, um ambiente favorável à construção de alternativas ao modelo agrícola preconizado no período da modernização conservadora da agricultura, ampliando o espaço da agricultura familiar e dos assentamentos na esfera da formulação das políticas públicas e na orientação dos trabalhos da ER. Pode-se dizer que essa configuração estabeleceu o início da história da ER para assentamentos de Reforma Agrária no RS.

Com o fim da EMBRATER no ano de 1990, os serviços de ER no RS destinados aos assentamentos da Reforma Agrária sofreram um declínio. Dentre os principais motivos, destaca-se a falta de uma institucionalidade que garantisse financiamento público; a ausência de diretrizes que orientassem o trabalho das prestadoras; a insuficiência técnica perante as demandas dos assentamentos; o distanciamento entre as instituições prestadoras e o INCRA. A existência dessas dificuldades não impediu que tanto o CETAP quanto a EMATER atendessem as famílias assentadas. Motivados por iniciativas locais ou regionais, com financiamento próprio ou de instituições internacionais, tais instituições mantiveram um acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos. A identidade ideológica e a vinculação social de alguns técnicos com a política de Reforma Agrária favoreceram esse processo (CETAP, 2004).

O CETAP teve sua origem marcada pelos trabalhos desenvolvidos nos assentamentos de Reforma Agrária. Dentre 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 minimização da agressão ambiental causada pelo modelo tecnológico de produção predominante, contribuindo para a melhora de vida dos pequenos produtores”

⁷⁷ Até o ano de 1996, quando iniciaram as atividades do Projeto Lumiar, a EMATER e o CETAP foram as instituições predominaram no trabalho de ER para os assentamentos do RS.

(CETAP, 2004, p. 2). Desde o seu surgimento, o CETAP buscou viabilizar seu projeto por meio de parcerias com instituições nacionais e internacionais, objetivando desenvolver ações junto aos assentados e agricultores familiares por meio de metodologias que permitissem a conjugação do saber do técnico com o saber do agricultor (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 isso, realizava ações de sensibilização dos agricultores com vista à adesão de tecnologias alternativas. Da mesma forma, buscava estimular a cooperação por meio de atividades de capacitação com o objetivo de avançar na implementação da “agricultura alternativa”⁷⁸.

A caracterização inicial dos serviços do CETAP nos assentamentos se deu em função dos problemas nas habitações, das precárias infraestruturas para a produção agrícola e das péssimas condições de fertilidade dos solos. Essas prioridades de atuação embasaram a elaboração de projetos de crédito, objetivando a liberação dos recursos do PROCERA⁷⁹. Por conta disso, os assentados denominavam os técnicos de “homens do dinheiro”, por serem executores dos planos de crédito. Essa visão implicava a desvinculação do técnico enquanto agente de educação e desenvolvimento (CETAP, 1997).

No caso da EMATER, um movimento iniciado pelos funcionários da instituição na década de 1980, abriu-se espaço para a construção de diretrizes e objetivos institucionais compatíveis com a realidade dos assentamentos. Esse 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 (CAPORAL, 2003).

Essa conjuntura estabeleceu um importante debate interno na EMATER, que resultou na elaboração do Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural da EMATER (CAPORAL, 2003). Nesse plano, foram elaboradas diretrizes e premissas favoráveis à ampliação da valorização de novas frentes de ação, dentre elas, o atendimento prioritário ao agricultor familiar (EMATER-RS, 1987). Foi a partir dessa base que a EMATER passou a

⁷⁸ 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”.

⁷⁹ 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.

atuar também nos assentamentos da Reforma Agrária, por iniciativa local dos técnicos ou por meio de ações estaduais vinculadas às demandas estabelecidas pelos projetos firmados com o Governo Federal e estadual.

A partir de 1990, a EMATER assumiu a responsabilidade de executar o PROCERA no RS, e o CETAP deixou de ser a instituição técnica responsável pelos assentamentos. Por conta disso, a instituição passou por uma reestruturação em sua atuação⁸⁰.

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 LTDA⁸¹ (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. Esse trabalho foi dividido em dois períodos. O primeiro período foi entre 1991 a 1995, quando desenvolveu o Projeto Bagé em conjunto com o *Centre International de Cooperation pour Le Développement Agricole* (CICDA) da França⁸². O segundo período foi entre 2000 e 2008, por meio de um convênio com o Programa de Apoio e Consolidação dos Assentamentos (PAC).⁸³ Essa iniciativa também foi desenvolvida junto a alguns assentamentos da região de Candiota, Hulha Negra e Pedras Altas.

⁸⁰ Nos anos de 1992 e 1993, as atividades nos assentamentos ficaram restritas à região de Sarandi. A atuação da entidade em assentamentos de outras regiões do estado se deu por 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. Essa participação se deu em Palmeira das Missões, Júlio de Castilhos e Bagé (CETAP, 1997).

⁸¹ 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 a sua importância e consolidação junto aos assentados, ainda se mantém atuante.

⁸² Por meio 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.

⁸³ 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

A partir de 1997, os serviços de ER para os assentamentos de Reforma Agrária no RS foram ampliados com o advento do Projeto Lumiar. O Projeto Lumiar permitiu ao INCRA firmar convênios para a prestação de assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária com instituições público/privadas sem fins lucrativos. Assim, o INCRA conveniou parcerias com a EMATER e com a recente criada COPTec⁸⁴, instituição ligada às cooperativas de produção do MST.

A análise do Lumiar no RS identificou a existência de um reconhecimento por parte dos assentados acerca da contribuição da assistência técnica oferecida pelo projeto para a construção da sustentabilidade e autonomia dos assentamentos. Segundo Ribeiro (2000), em muitos casos, os técnicos passaram a morar no assentamento, o que permitia o atendimento permanente das famílias. A ER no Projeto Lumiar extrapolou a relação voltada exclusivamente para a produção de valor econômico a ponto de os assentados solicitarem a ampliação do trabalho técnico em outros assuntos e temas que envolviam os assentamentos, a exemplo das áreas sociais e ambientais (ibid.).

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. Segundo a autora, 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 desse problema diz respeito à grande rotatividade de técnicos nas equipes devido à instabilidade institucional e à baixa remuneração proporcionada pelo Projeto.

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.

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).

⁸⁴ A COPTec tinha como principal objetivo o desenvolvimento sustentável dos assentamentos de Reforma Agrária existentes no RS. “Ao longo da sua trajetória, a COPTec tem suas ações direcionadas à luta em favor dos direitos das famílias assentadas, através da constante assistência técnica voltada à elaboração de projetos de desenvolvimento sustentável.” (PDAs/PRAs COPTec, 2010, p. 8).

No entanto, em que pese essa 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 instituições 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. 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). Nesse período, foi ampliado o quadro técnico da EMATER/RS, que, mediante uma orientação ao desenvolvimento sustentável, promoveu ER com base nos preceitos da agroecologia. No entanto, com o fim desse governo, em 2003, o financiamento do estado para a assistência técnica específica os assentamentos da Reforma Agrária se esgotou, ficando restrita a um atendimento pontual e fragmentado de acordo com as relações regionais estabelecidas entre técnicos e agricultores⁸⁵.

No ano de 2004, começou o Programa ATES no RS. Inicialmente, a operacionalização desse programa foi possibilitada pela celebração de convênios entre o INCRA SR 11 e duas instituições prestadoras de serviços de Extensão Rural, a EMATER e a COPTEC⁸⁶.

Para assessorar as prestadoras, o INCRA SR 11 organizou uma equipe de Articuladores de ATES. Vinculada à Coordenação Estadual da ATES, essa equipe foi composta por profissionais de nível superior com formação multidisciplinar, com dedicação exclusiva, contratados por instituições conveniadas, que atuaram de forma permanente, visando garantir a qualidade das ações prestadas técnicos de ATES. A equipe era vinculada às mesmas prestadoras já conveniadas para a prestação dos serviços de ATES, no caso, a EMATER e a COPTEC (INCRA, 2006).

Durante o período dos convênios, as metas da ATES foram estabelecidas pelas próprias prestadoras, em alguns casos, em parceria com as instituições ligadas aos movimentos sociais ou organizações produtivas locais (DALBIANCO; NEUMANN, 2012).

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Da mesma forma como ocorreu durante a execução do Projeto LUMIAR, para a execução dos convênios do Programa de ATES, não houve outras instituições interessadas na prestação deste serviço. Talvez, pelo fato de que a EMATER e a COPTEC eram as organizações com maior vínculo com as organizações das famílias assentadas e com o INCRA e com mais desenvoltura com relação à prestação de serviço de Extensão Rural junto aos assentamentos, fatos que podem ter contribuído com a celebração dos convênios com o INCRA.

Essa relação dependia, basicamente, do alinhamento ideológico da prestadora, do enraizamento local dos técnicos e do estágio de desenvolvimento dos assentamentos. Geralmente, os assentamentos mais velhos demandavam mais atenção para as atividades produtivas, e os mais novos, para atendimento de questões mais básicas, como documentação da família, regularização fundiária e infraestrutura básica.

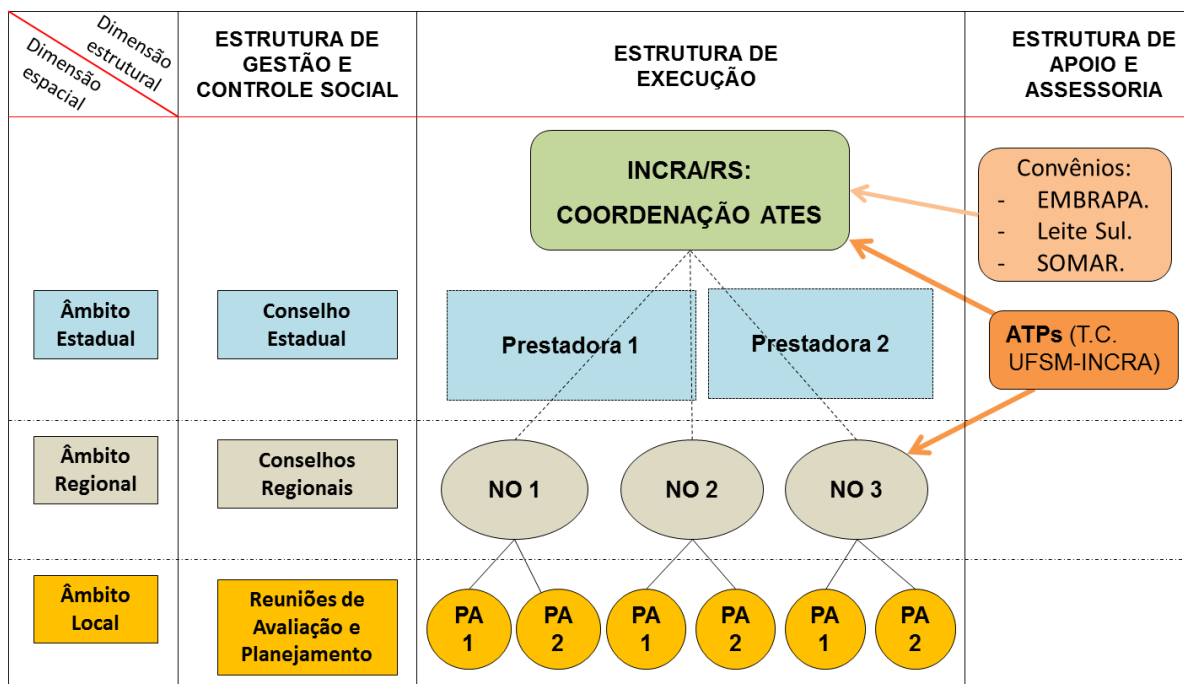
A modalidade convênio foi criticada pelos órgãos de controle do governo, responsáveis pela fiscalização do uso dos recursos destinados às políticas públicas. A insuficiente transparência no uso do orçamento da ATES, a carência de um sistema de controle das ações desenvolvidas pelas equipes técnicas, a preocupação jurídica sobre as ações desenvolvidas pelo INCRA e a liberdade para as prestadoras definirem a forma, e o conteúdo de atuação nos assentamentos foram os argumentos que sustentaram a necessidade de alteração da modalidade usada para a contratação dos serviços, conforme pode ser observado na narrativa a seguir.

Na busca da superação dessas e de outras limitações, em 2008, a Superintendência do INCRA no RS passou a adotar a forma jurídica dos contratos como meio para a contratação das prestadoras de ATES. Foi o primeiro estado a operacionalizar a ATES pela modalidade contrato. Essa alteração virou norma nacional em 2010, quando foi promulgada a Lei de ATER e, conseqüentemente, a portaria de orientação técnica do INCRA de número 581.

De acordo com o Projeto básico da ATES (INCRA SR11/RS, 2008), elaborado em 2008 para orientar a licitação e contratação das prestadoras da ATES, essa alteração buscou atender os seguintes objetivos: a) atender as reivindicações dos assentados ao estabelecer metas para a execução da ATES condizentes com as demandas apontadas pelas regiões; b) atender as demandas das prestadoras, como 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 as demandas legais do INCRA no que diz respeito à qualificação e mensuração dos produtos da ATES, bem como o atendimento de normas e procedimentos legais para a execução do recurso público.

A partir do início dos contratos de ATES, no ano de 2009, a organização do Programa de ATES passou a ter uma nova estrutura operacional e organizativa, como pode ser conferida esquematicamente na figura 4.

Figura 4 – Estrutura operacional e organizativa do programa de ATEs do RS



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de INCRA SR 11 (2008, 2013).

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. Esses profissionais tiveram a responsabilidade de acompanhar a execução da ATEs nos NOs de acordo com as ações estabelecidas no contrato, e também de avaliar, monitorar e fiscalizar os serviços desenvolvidos pelas equipes técnicas, bem como avaliar os produtos contratados, a exemplo dos PDAs, PRAs, Planos Ambientais e Planos para Compras Institucionais.

A execução da ATEs ficou sobre a responsabilidade das equipes técnicas. Foram 20 contratos, um para cada NO. A COPTec ficou com 10 contratos⁸⁷, a EMATER com 9 contratos e o CETAP com um contrato. A elaboração das metas e a orientação metodológica para a execução foram determinadas pelo INCRA SR 11 em parceria com o Conselho Estadual da ATEs e com o apoio da equipe de assessoria/articulação.

Com relação à estrutura de gestão e controle social, demonstrada na segunda coluna da figura 3, foi organizada, pelo Programa de ATEs, uma estratégia para ampliar a participação

⁸⁷ Deve ser considerado que o nono e o décimo NO atendido pela COPTec só passaram a fazer parte do Programa da ATEs no ano de 2010 e 2011, respectivamente, com a criação dos assentamentos no município de São Gabriel e com o fim do Programa de Consolidação dos Assentamentos (PAC) que atendia o NO de Viamão.

das famílias assentadas nas decisões por meio de uma estrutura consultiva de gestão e controle social. Para além do Fórum Estadual, no âmbito estadual (no RS, denominado de Conselho Estadual) previsto no Manual Operacional da ATES, foram criadas instâncias locais (no âmbito local, nos assentamentos) e regionais (no âmbito regional, nos NOs).

Com relação à estrutura de apoio e assessoria (demostrada, esquematicamente, na quarta coluna da figura 3), para ambos os períodos, as equipes executoras e a coordenação do Programa tiveram apoio dos articuladores/assessores de ATES, papel que foi desempenhado por uma equipe da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) por meio de um termo de cooperação com o INCRA SR 11. Na figura 3, é demonstrada, esquematicamente, a relação da articulação/assessoria nos âmbitos estadual e regional do Programa. A atuação desse Projeto foi concentrada no assessoramento das equipes de ATES em cada NO, no apoio sistemático à coordenação estadual, no apoio à organização das reuniões de avaliação que foram realizadas nos assentamentos e aos Conselhos Regionais e na elaboração de documentos de reflexão e orientação sobre a Extensão Rural. Nos últimos anos, as ações desempenhadas pela equipe deste Projeto foram priorizadas para criação e gerenciamento do Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES (SIGRA) para a sistematização de experiências agroecológicas, para a implantação da Rede de Unidades de Observação Pedagógica (RUOP) e para o fortalecimento dos espaços de gestão e controle social.

Paralelamente aos contratos da ATES firmados a partir de 2009, o INCRA SR 11 conveniou outros projetos com o objetivo de dar suporte ao processo de desenvolvimento dos assentamentos do RS. Os objetivos desses convênios foram a capacitação produtiva dos assentamentos, o apoio ao processo de agroindustrialização, a qualificação da produção leiteira e o atendimento direto das demandas apresentadas pela coordenação estadual da ATES. Foram iniciativas que tiveram pouca integração à dinâmica das equipes de ATES, pois a relação institucional se deu exclusivamente com o INCRA SR 11, conforme demonstrado no quadro 1. Dentre eles, cita-se:

- O Projeto Sistema de Orientação e Mobilização Assistida com Responsabilidade Técnica para o Desenvolvimento da Agroindustrialização de Produtos de Origem Animal e Vegetal em Assentamentos do RS (SOMAR). Foi um projeto de parceria entre o INCRA e a UFSM no âmbito das ações desenvolvidas no Programa Terra Sol. Suas atividades foram desenvolvidas entre os anos de 2009 e 2012.

- O Programa Leite Sul, convênio firmado entre INCRA e COPTec entre os anos de 2006 e 2012 para o fomento, por meio de ações de assessoria técnica e capacitação dos agricultores, do desenvolvimento da cadeia produtiva do leite nas áreas de reforma agrária. Tal Programa adotou, como modelo tecnológico, o Sistema de Pastoreio Racional Voisin (PRV) e, nessa perspectiva, parte significativa de suas ações foi destinada à elaboração e implantação de projetos de PRV em unidades produtivas familiares e coletivas.
- O Projeto Desenvolvimento Sustentável da Reforma Agrária no RS, que foi resultado do convênio com a Fundação de Apoio à Pesquisa Edmundo Gastal (FAPEG) e a EMBRAPA. Essa iniciativa teve como foco o desenvolvimento de ações para qualificar as práticas produtivas das famílias assentadas pela reforma agrária. Na segunda edição (2009/2012), o Projeto teve por objetivo principal a transferência de tecnologias e capacitação das famílias assentadas e dos técnicos que atuaram na ATES.

No regramento da execução dos serviços a partir dos contratos, as ações de ATES foram divididas em cinco modalidades, objetivando contemplar a esfera ambiental, social, produtiva, a elaboração dos Planos de Recuperação e Desenvolvimento dos Assentamentos e a integração das políticas e programas do INCRA SR 11 (INCRA SR 11, 2008)⁸⁸.

Para a elaboração dos PDAs e PRAs, o INCRA estabeleceu que as equipes técnicas deveriam adotar procedimentos participativos no cumprimento do roteiro estabelecido no Projeto Básico. O elemento principal de diferenciação entre as duas modalidades de planos foi o período de criação dos assentamentos: PRA para assentamentos criando antes do ano de 2003 e PDA para aqueles criados a partir do ano de 2003⁸⁹.

Na esfera produtiva, os princípios gerais estabelecidos pelo INCRA buscavam estimular a adoção, pelas equipes técnicas, dos preceitos do desenvolvimento rural sustentável, da economia popular e solidária, da agroecologia na orientação dos processos produtivos, da adequação das técnicas produtivas às características regionais e da promoção de trocas de experiências entre agricultores.

Na área social, o INCRA estabeleceu um leque mais genérico de ações, dentre as quais são citadas as ações sobre a documentação da família, a redução da pobreza, o estímulo à

⁸⁸ Essas modalidades foram elaboradas em consonância com as diretrizes nacionais da ATES, conforme previstas no manual operacional de 2006 e 2008.

⁸⁹ O valor por família repassado pelo INCRA às prestadoras também foi diferenciado entre as duas modalidades de planos: R\$ 240,00/família para PDA e R\$ 120,00/família para PRA.

compreensão dos direitos especiais da criança, do idoso e dos jovens, o estímulo às boas práticas alimentares, o saneamento básico, o lazer, a educação e a organização social.

Em relação às ações da 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). Nesse âmbito, destaca-se, também, a exigência para que as equipes técnicas mantivessem, de forma permanente, um engenheiro agrônomo responsável pela área ambiental em cada NO. Dentre as principais tarefas delegadas para esse profissional, destaca-se o licenciamento ambiental de atividades produtivas nos lotes, o manejo dos recursos naturais, além da promoção do controle, monitoramento e uso dos recursos naturais nos assentamentos.

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

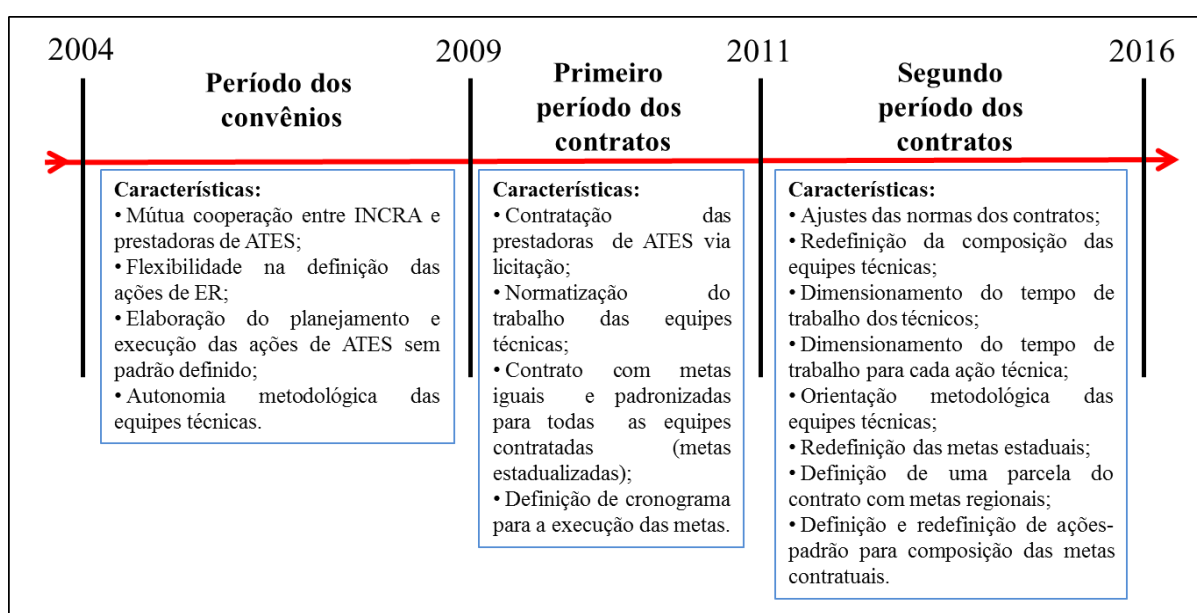
A estrutura operacional e organizativa demonstrada na figura 3 aliada às diferentes modalidades de ações colaboram para a transformação da ATES do RS em um Sistema Institucional Pluralista, no qual as diferentes instituições que compõem o Programa possuem funções específicas. O Sistema Institucional e as funções são regidos por um conjunto de normas que configuram um Sistema Normativo da ATES, conforme será apresentado e discutido no capítulo 5.

5 CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA NORMATIVO DA ATES NO RS

Objetiva-se, com este capítulo, caracterizar as normas e as regras que regem a organização operativa da ATES no RS. Retrata-se a evolução do Sistema Normativo na ATES, como estratégia para a correção das práticas e distorções que foram sendo diagnosticadas no decorrer do desenvolvimento do Programa. Para essa finalidade, o capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção aborda o período dos convênios no Programa de ATES, corresponde aos anos de 2004 a 2008. A segunda seção trata do início do período dos contratos, caracterizando o Programa de ATES entre os anos de 2009 e 2010. A segunda seção contextualiza o segundo período dos contratos a partir do ano de 2011, quando foi criado um novo conjunto de normas e regras para a composição do planejamento e ações das equipes técnicas. Por fim, a quarta seção aborda as normas estabelecidas para o monitoramento e avaliação das ações executadas.

Buscando auxiliar a compreensão sobre a história do Programa de ATES, a seguir foi organizada uma linha do tempo, que traz, de forma sistematizada, os principais elementos que serão discutidos nas próximas seções.

Figura 5 – Linha do tempo da configuração do Sistema Normativo do Programa de ATES no RS – 2004 a 2016



5.1 PERÍODO DOS CONVÊNIOS – 2004 A 2008: FLEXIBILIDADE E AUTONOMIA PARA AS PRESTADORAS DA ATES

A marca principal dos convênios de ATES (2004-2008) foi a flexibilidade que as equipes tinham para a definição das ações de ER. Diferentemente do período dos contratos (2009-atual), nos convênios, as prestadoras de ATES organizavam o trabalho sem a necessidade do enquadramento das atividades em estruturas de ações pré-determinadas pelo INCRA. O planejamento de trabalho era definido pelos técnicos, sem a necessidade de avaliação e aceite pela coordenação estadual do Programa.

A modalidade convênio foi um instrumento criado pelo Estado para pactuar a transferência de recursos públicos visando a execução de programas de trabalho ou ações de interesse recíproco. Parte do princípio da mútua cooperação, tendo como partícipes órgãos da administração pública direta, autárquica ou fundações, empresa pública, sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo ou instituições civis organizadas.

A descentralização de recurso pelos convênios ocorre quando o Governo Federal, por meio de seus órgãos ou instituições (no caso o MDA e o INCRA), visando a melhor gestão de seus programas de governo (no caso, a política de ATES), transfere recursos para instituições públicas ou privadas com o propósito de realizar ações públicas de interesse comum.

A definição das regras técnicas e administrativas para a celebração dos convênios entre o INCRA e as prestadoras de ATES foi determinada pela Norma de Execução nº 39, de 30 de março de 2004 (INCRA, 2004). Essa norma estabeleceu que o INCRA poderia conveniar com as instituições de personalidade jurídica de direito privado, integrantes dos movimentos sociais ou das organizações representativas dos trabalhadores rurais, governos dos estados, prefeituras municipais e instituições civis sem fins lucrativos.

Nesse período da história da ER para os assentamentos da Reforma Agrária, caracterizado, pelos convênios, como forma de relação entre INCRA e as prestadoras, o Programa de ATES tinha uma única meta: prestar os serviços de ER de acordo com o estabelecido no manual operacional publicado pela norma de execução de nº 39 (INCRA, 2004). Conforme destaca a narrativa do entrevistado E10, “A meta era genérica ‘prestar assessoria técnica social e ambiental para x famílias, para x assentamentos’. Não tinha como

aferir o que ia ser executado” (E10). Essa norma não estabeleceu os procedimentos para a definição e execução dos serviços. Estes ficavam a cargo das prestadoras conveniadas⁹⁰.

A comprovação dos serviços realizados era feito por meio de relatórios trimestrais sobre a execução física e financeira. Basicamente, tais relatórios eram compostos pelos seguintes documentos:

- Relatório de Execução Físico-Financeira;
- Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa;
- Relação de pagamentos;
- Relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos do convênio;
- Extrato da conta bancária específica do período.

A avaliação desse período aponta para quatro problemas centrais: houve uma dissonância entre o trabalho das prestadoras com a realidade dos assentamentos pela falta de uma unidade de planejamento que considerasse o conjunto da realidade das famílias assentadas; o INCRA não tinha uma orientação comum para a execução dos serviços; as prestadoras tiveram grande dificuldade em envolver os beneficiários na cogestão da ATES devido à não implantação de espaços regionais que colaborassem para as tomadas de decisões; e as verificações dos órgãos de controle constataram muitas irregularidades na prestação de contas dos recursos gastos com as ações da ATES. Além disso, destaca-se a recorrente morosidade e o atraso do pagamento pelos serviços prestados, o que prejudicou o trabalho das equipes técnicas. Uma das consequências desse problema foi a grande rotatividade dos técnicos nas equipes⁹¹ (DALBIANCO; NEUMANN, 2012).

O convênio era um instrumento fantástico para o técnico. Não tinha meta, não tinha registro informatizado, não tinha cobrança. Quando fui técnico da ATES nunca conversei com um servidor do INCRA. Nós dependíamos muito da organização da equipe. Para as prestadoras e para o INCRA o convênio sempre foi muito complexo, na questão da prestação de contas, na liberação de parcelas, na liberação de crédito, em fim, havia uma situação muito difícil. Também, os órgãos de controle

⁹⁰ Foram definidos, pela norma, apenas as atribuições das equipes técnicas, conforme segue: a) prestar serviços de ATES diretamente aos assentados; b) elaborar e acompanhar a implementação do Projeto de Exploração Anual (PEA), Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e PRA; c) desenvolver estudos com vistas a selecionar e identificar as áreas produtivas, de reserva legal e de preservação permanente, objetivando promover a segurança alimentar e nutricional das famílias assentadas, bem como desenvolver processo educativo voltado para as famílias enquanto beneficiárias do Programa de Reforma Agrária; d) orientar e promover a aplicação do Crédito de Apoio à Instalação e outras linhas de crédito; e) acompanhar e monitorar a implementação do PDA; e g) desenvolver estudos participativos para a elaboração do PRA, apontando as demandas e a previsão de recursos para as ações ambientais, sociais, produtivas e de infraestrutura nos projetos de assentamento.

⁹¹ Ao analisarem os serviços de assistência técnica nos assentamentos no município de Jóia, Piccin et al. (2009) afirmam que, entre os anos de 2004 e 2006, houve a substituição de oito extensionistas da equipe técnica da COPTec nesse local, ou seja, uma média de 2,66 técnicos por ano.

pressionavam muito o INCRA, pois havia muito problema com os relatórios de prestação de contas. O INCRA teve que fazer muitos acordos com o TCU por conta dos problemas com a prestação de contas dos convênios. Foi suficiente para pressionar o INCRA a mudar a forma de operacionalização da ATES (E8).

As críticas sobre a modalidade de convênio não se restringiam aos procedimentos legais estabelecidos entre INCRA e prestadoras. Para Neumann e Froehlich (2004), os convênios, como forma de institucionalização dos serviços de Extensão Rural, causa uma atuação extensionista diversificada, sem objetivo e sem foco definido. Na visão de Caporal e Ramos (2006), essa constatação pode ser explicada pela carência da gestão nas organizações que executam os serviços de Extensão Rural. Para os autores, faltam-lhes estratégias diferenciadas em sua forma de atuação, bem como uma nova visão do papel e do perfil dos extensionistas. Estes, por sua vez, possuem dificuldades em possibilitar o resgate dos conhecimentos locais e culturais perdidos ao longo do tempo e de participação consciente nas mudanças necessárias nos níveis político, social, ambiental, econômico e cultural do desenvolvimento rural.

Nessa perspectiva, Caporal e Ramos (2006, p. 19) afirmam que:

em geral, extensionistas pouco qualificados, que não estabelecem e negociam metas com as comunidades, que não fazem um planejamento participativo, que não têm compromisso com os agricultores, **acabam gostando das atividades pontuais do crédito, da vacinação, da distribuição de sementes**, etc., e usam isso como um argumento para a sua falta de vocação, vontade ou disposição para trabalhar em Extensão Rural, em mobilização e animação das comunidades (grifo nosso).

Para os autores, a Política de Extensão Rural deveria aplicar um conjunto de indicadores diferentes daqueles que avaliam apenas os parâmetros quantitativos, a exemplo de quantos agricultores foram assistidos, quantos projetos de crédito foram elaborados, quantas sementes foram distribuídas, quanto adubo está sendo usado, etc., pois esses são parâmetros e indicadores que não sustentam a visão do desenvolvimento rural sustentável para a agricultura.

Ao considerar o conceito de campo de *poderes assimétricos* no estudo sobre a ER em assentamentos de Reforma Agrária no período dos convênios, Piccin et al. (2009) destacam que, apesar da liberdade dos convênios, os técnicos tinham autonomia restrita para a determinação do planejamento e a execução dos trabalhos técnicos, bem como a organicidade do trabalho se dava pela “lógica do rolo”, caracterizada, pelos autores, como uma

metodologia organizativa de curto prazo, para “apagar incêndios” que vão surgindo no dia a dia.

Tanto planejamentos, organização da produção, cursos técnicos e a assessoria técnica ficam submetidos a uma dinâmica de movimento social que responde às demandas de curto prazo. O rolo é uma expressão recorrente na fala de dirigentes, assentados e mesmo dos integrantes da equipe técnica. (PICCIN et al., 2009, p. 74).

Assim, se, por um lado, as diretrizes da ATES buscavam instituições parceiras, responsáveis por atividades educativas junto aos assentamentos numa visão de desenvolvimento rural embasados nos pressupostos agroecológicos, por outro, tais instituições podiam estar trabalhando na “lógica do rolo”, na qual prevalecia a visão do improvisado e do atendimento por demanda.

Outro efeito do período dos convênios, observado por Piccin (2007) diz respeito à dinâmica de poder estabelecida entre técnicos e agricultores. Para o autor, se, em determinado período, havia uma hierarquia em favor do técnico com relação ao agricultor (referindo-se à época do Projeto Lumiar), no período dos convênios, esse processo inverte-se, surgindo simbolicamente as figuras de empregado e patrão, respectivamente. A causa de tal inversão hierárquica estaria relacionada à institucionalização do serviço de ER que, nesse caso, passou a ser terceirizada pelo Estado e controlada pelas direções dos Movimentos e Organizações sociais dos assentamentos.

5.2 PRIMEIRO PERÍODO DOS CONTRATOS – 2009 E 2010: CRIAÇÃO DE REGIMENTO PARA UMA ATES GENERALISTA

O primeiro período da ATES via contrato compreende os anos de 2009 e 2010. A modificação da modalidade convênio para contrato, no ano de 2009, foi feita por um processo licitatório. No que pese os principais problemas da era dos convênios que justificaram o início dos contratos, o problema da comprovação do uso do recurso empenhado na ATES ocupa lugar central na decisão tomada pelo INCRA. Conforme justificado no projeto básico:

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. (INCRA SR11/RS, 2008, p. 31).

As narrativas reforçam os motivos que levaram à celebração dos contratos da ATES. Destaca-se, nas afirmações, a preocupação em resolver o problema do INCRA com a prestação de contas aos órgãos de controle e o problema das prestadoras, com a organização dos relatórios e as comprovações das atividades executadas.

São três questões bem objetivas. Duas delas dizem respeito as prestadoras e uma delas diz respeito ao INCRA. Para comprovação das atividades, tendo em vista que no período dos convênios as prestadoras tinham dificuldades para organizar os relatórios; para fins de facilitar o pagamento, pois no período dos convênios o INCRA não tinha agilidade na análise dos relatórios, atrasando com isso o pagamento das prestadoras; maior controle das atividades desenvolvidas (E7).

A principal razão para esta mudança, sem dúvida, foi por conta da segurança legal da contratação. O INCRA já tinha passado por inúmeras auditorias que apontaram a fragilidade dos convênios com as entidades privadas. Então foi um esforço de passar de um instrumento frágil, que era o convênio, para um instrumento mais seguro, onde as ações têm definição mais clara e possibilitam um embasamento mais seguro para o INCRA. Nós fomos a primeira superintendência a fazer contratos para operacionalizar a ATES (E10).

O contrato possibilitou maior segurança institucional para o INCRA, pois modificou a relação com as prestadoras de serviços e com a natureza das atividades de extensão, conforme pode ser conferido na narrativa do E10.

O contrato realmente deu uma segurança institucional maior. Possibilitou normalizar a relação com as prestadoras, do ponto de vista operacional. A principal mudança foi o detalhamento completo das ações que as prestadoras tinham que executar. Isso era um problema muito grande na época dos convênios. [...] No contrato, no momento que se define metas, que se define ações obrigatórias que tem que ser executadas, acaba normatizando o trabalho, possibilitando uma maior clareza do que vai ser desenvolvido, mudando a relação de trabalho do INCRA com as prestadoras (E10).

Desse modo, evidencia-se que a importância principal da operacionalização da ATES via contratos foi interpretada como uma solução para os problemas administrativos, jurídicos e operacionais identificados no período dos convênios. Essa posição também é reforçada na narrativa a seguir, extraída da entrevista realizada com um dos gestores estaduais da ATES:

O INCRA apostou muito no contrato. O contrato voltou a dar credibilidade para o programa de assistência técnica. Na época dos convênios não se sabia a onde era investido os recursos, quantas atividades de fato estavam sendo realizadas. O contrato clareou a relação entre o INCRA e as prestadoras (E8).

Desse modo, entende-se que o contrato foi importante para o INCRA. Para além da retomada da credibilidade do órgão perante as famílias assentada, aprimorou a operacionalidade da ATES, pois facilitou o processo de controle daquilo que foi planejado e executado.

A seguir, lista-se a base legal utilizada nessa modificação:

- Norma de execução INCRA/DD/n^o 71 de 12 de maio de 2008, que estabelece critérios e procedimentos técnicos e administrativos para o Programa de ATES, fundamentados na Lei de n^o 4.504, de 30 de novembro de 1965 (Estatuto da Terra); Lei n^o 8.666, de 21 de junho de 1993 e alterações; Instrução Normativa/STN/01, de 15 de janeiro de 1997 e alterações; Decreto n^o 6170/2007 e alterações.
- Norma de execução do INCRA/DD/n^o 78 de 31 de outubro de 2008, que aprova o Manual Operacional do Programa de ATES⁹² (INCRA, 2008a).
- Nota Técnica INCRA/DD/n^o 03 de 30 de setembro de 2008, que objetiva orientar as Superintendências Regionais do INCRA quanto aos procedimentos e parâmetros a serem utilizados para os Convênios, Contratos e Termos de Parceria a serem firmados para viabilizar os serviços e ATES (INCRA, 2008b).
- Portaria do INCRA de n^o 581, de 20 de setembro de 2010. Essa portaria (que continua em vigência) estabelece parâmetros para a contratação dos serviços de ATES por meio de chamadas públicas, bem como os itens da composição de custos passíveis de contratação no âmbito do Programa de ATES. Ainda, revoga a Norma de Execução – NE 71, de 12 de maio de 2008, bem como estabelece supressões no conteúdo do Manual Operacional da ATES 2008, mantendo apenas o item 5.3, que trata das Instancias de Execução Técnica (estrutura de coordenação, gestão, execução e participação social), e os Anexos VII, VIII, IX e X, que tratam dos Roteiros Básicos para o PEA (Plano de Exploração Anua), PDA (Plano de Desenvolvimento do Assentamento), PRA (Plano de Recuperação do Assentamento) e RAS (Relatório Ambiental Simplificado).

A partir dos contratos entre INCRA SR 11 e as prestadoras os serviços de ATES, foram divididas quatro categorias (INCRA SR 11, 2008).

- a) visitas técnicas anuais para cada família;

⁹² A Normativa Técnica n^o 78 (INCRA, 2008a), que orienta a constituição e estruturação do serviço de ATES para o ano de 2009, manteve em vigor a mesma concepção e natureza no Programa, influenciada pelo marco da reforma neoliberal do Estado: a permanência da terceirização dos serviços por meio de um processo licitatório, os contratos firmados com duração de apenas um ano, a vinculação dos pagamentos pela apresentação pontual de resultados são alguns dos aspectos que garantem a continuidade de um sistema de ATES instável.

b) ações coletivas de modo a contemplar as atividades na esfera ambiental, produtiva e social;

c) atividades não previsíveis, destinadas a ações de organização e planejamento interno das equipes técnicas, bem como à articulação territorial;

d) serviços de elaboração dos PDAs e PRA;

Com base nas orientações do Manual Operacional da ATES (2008), a dedicação do tempo de trabalho das equipes técnicas foi dividido em categorias de metas, conforme pode ser observado no quadro 6.

Quadro 6 – Distribuição percentual do tempo de trabalho das equipes técnicas em categorias de metas

Ação	Porcentagem do tempo de trabalho
Atendimento da unidade familiar através de visitas técnicas	40%
Ações de caráter coletivo	40%
Atividades não-previsíveis e complementares	20%
Total	100%

Fonte: Projeto Básico da ATES (INCRA SR 11, 2008).

As metas foram abarcadas conforme as diretrizes do Manual Operacional mesmo que, na época, não se tinham referências para a mensuração do esforço de trabalho necessário para cada ação da ATES. Sobre as visitas técnicas, o INCRA orientou que elas deveriam ser desenvolvidas conforme as diretrizes do Programa de ATES e de acordo com as demandas das famílias. Originalmente, foram previstas três visitas técnicas anuais para cada família, no entanto, atendendo as manifestações das prestadoras em relação à excessiva carga de trabalho, o Programa de ATES reduziu essa meta para duas visitas anuais para cada família (INCRA, 2009).

A determinação da quantidade obrigatória de visitas por família/ano ainda consta como uma referência da ATES. Embora haja divergências no conjunto dos atores do Programa, as visitas técnicas são reconhecidas como elementos de garantia da universalidade dos serviços a todas as famílias assentadas. De acordo com o documento síntese do encontro de avaliação da ATES ocorrido no ano de 2013 (INCRA SR 11, 2013), os contrários a esta posição compreendem que as visitas técnicas destinadas ao atendimento das famílias não produtivas economicamente configura-se como um desperdício de tempo. Avalia-se que tal

posição tem relação direta com uma concepção de ER responsável pela produção agrícola, ou seja, uma extensão agrícola na qual se priorizam agricultores que possuem condições de responder às investidas técnicas voltadas ao estímulo da produção agropecuária.

Sobre as metas coletivas, estas foram divididas em 21 no contrato de 2009 e em 15 no contrato de 2010, de modo a contemplar as ações na esfera ambiental, produtiva e social⁹³. Embora tenham ocorrido mudanças na configuração das metas nos dois primeiros anos do período dos contratos, principalmente no que concerne à definição da abrangência territorial, o Programa definiu, de forma padronizada para todos os NOs, temáticas, conteúdo e cronograma de todas as metas contratadas. Assim, todas as equipes de ATES em todos os NOs tiveram que executar um único objeto temático de metas, balizado pelo cumprimento de ações padronizadas, independente das realidades locais e regionais dos assentamentos.

Sobre as atividades não previsíveis, estas foram destinadas para o desenvolvimento de ações que não eram possíveis de ser quantificadas pelas metas de ATES. Mesmo que fosse possível prever uma atuação da ATES em temáticas relacionadas à articulação territorial e à organização e ao planejamento interno das equipes técnicas, foi justificado que as ações para essas finalidades não poderiam ser quantificadas. Assim, foi possível, portanto, que as equipes pudessem realizar um conjunto de atividades mesmo que estas não estivessem determinadas previamente (INCRA SR 11, 2008). Para a quantificação das ações complementares, o Programa estabeleceu que, nos NOs com até 500 famílias, deveriam ser realizadas 10 atividades complementares. Acima de 500 famílias, 20 atividades. No contrato de 2010, a mensuração foi de duas ações complementares para cada técnico. Para ambos os casos, não foram encontradas justificativas e/ou parâmetros que explicassem essas determinações, apenas referências no Manual Operacional da ATES (2008). Foi estabelecido, pelo Programa, um tempo de trabalho correspondente a 20% para as ações complementares, sem determinar o regramento de como deveria ser quantificado esse tempo.

Sobre os serviços de elaboração dos PDAs e PRAs, identificou-se que, a partir da Norma de Execução INCRA Nº 71/2008, foi determinado que as equipes da ATES deveriam elaborar os PDAs e PRAs de acordo com um roteiro pré-estabelecido. Esse roteiro foi dividido em três etapas para facilitar a execução, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação dos produtos, conforme descrito no quadro 7.

⁹³ A descrição completa das metas de ATES propostas para o ano de 2009, 2010 e as metas estaduais para o ano de 2011 podem ser conferidas no Apêndice B.

Quadro 7 – Etapas e seus respectivos produtos no processo de construção dos PDAs e PRAs

Etapas dos PDAs e PRAs	Produtos esperados
Mobilização dos assentados e diagnóstico participativo.	Relatório bimestral parcial e lista de atividades e de presenças correspondentes.
Levantamento de campo e planejamento participativo.	Relatório bimestral e lista de atividades e de presenças correspondentes.
Elaboração do relatório final e mapas.	Apresentação do Plano de Desenvolvimento finalizado.

Fonte: Projeto Básico da ATES (INCRA SR 11, 2008).

O pagamento dos valores referentes à execução das atividades de elaboração dos PDAs e PRAs foi planejado para ser entregue bimestralmente, seguindo as etapas de entrega dos produtos e seu respectivo aceite pelo INCRA. Contudo, verificou-se, no documento de repactuação das metas para o ano de 2010 (INCRA SR 11, 2010), que a execução dos planos atrasaram, sendo que alguns foram entregues em 2010. Por esse motivo, observou-se que o planejamento para a execução dos PDAs e PRAs também compôs as metas do ano de 2010.

A determinação de metas únicas para todos os NOs, conforme ocorreram nos anos de 2009 e 2010, objetivou a padronização dos serviços de ATES visto que a fragmentação e a disparidade dos serviços era um dos problemas detectados no período dos convênios, conforme pode ser observado na seguinte narrativa:

Apesar da fase inicial onde gerou um impacto muito negativo devido a influência sobre uma estrutura das prestadoras bem voltada para os interesses de grupos de agricultores, o contrato trouxe condições para o detalhamento da prestação dos serviços, minimamente universalizados, foi obrigado o atendimento a todas as famílias, independente da posição de cada prestadora. A ideia era evitar o atendimento da ATES a grupos prioritários (E8).

Embora o produto das metas fosse o cumprimento de ações, significou um esforço do Programa em buscar o controle do que seria executado pelo estabelecimento de normas e regras para a determinação da quantidade, do cronograma, da abrangência e do sistema de registro para validação de cada meta.

O descumprimento dessas normas resultaria em sanções para as prestadoras, conforme destacado nos trechos a seguir, extraídos do Projeto Básico de ATES (2008).

Ficará a cargo da prestadora de ATES definir a data para a realização das atividades, o que deverá acontecer até o quinto dia útil de cada mês, permitindo assim o planejamento do fiscal do contrato ou de outro servidor do INCRA para acompanhar

o evento. **Não serão aceitas atividades realizadas sem o conhecimento prévio do INCRA.** (INCRA SR 11, 2008, p. 18, grifo nosso).

As metas não cumpridas deverão ser devidamente justificadas e poderão ser realizadas no mês imediatamente subsequente, desde que inserida no calendário do mês e com autorização do INCRA. **Caso não sejam realizadas, será efetivado o desconto do valor correspondente no pagamento da Fatura/Nota Fiscal.** (INCRA SR 11, 2008, p. 12, grifo nosso).

Para além do não pagamento das ações realizadas fora do cronograma ou pelas ações efetivamente não realizadas, o contrato previu uma série de sanções para as prestadoras. Essas sanções poderiam ser aplicadas em caso de inexecução parcial ou total das condições pactuadas, que seriam mensuradas pela equipe técnica do INCRA SR 11 de acordo com as normas estabelecidas no Projeto Básico.

As sanções foram previstas no Projeto Básico da ATEs (2008) e foram divididas em diferentes categorias, implicação nas seguintes sanções: advertência; multa de até 10% do valor total anual do contrato; suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração do INCRA pelo prazo de até dois anos; declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que fosse promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

Em abril de 2009, foi realizada uma reunião para a definição de ajustes no contrato da ATEs, com a presença de representantes das equipes técnicas, da coordenação da prestadora, dos assessores/articuladores e do INCRA (INCRA, 2009). Nessa oportunidade, foram feitas inúmeras críticas sobre o engessamento e o excesso de trabalho causado pelo contrato, expressas na seguinte narrativa:

As alterações foram no início dos contratos e tiveram por objetivo adequar as ações a realidade das equipes técnicas. A resistência também surgiu porque os contratos geraram um controle maior. No início houve resistência das prestadoras, pois não estavam adaptadas com a definição de metas padronizadas. Nos primeiros meses tivemos que fazer uma alteração no contrato porque se viu que era difícil de se operar na forma como nós propomos. [...] Serviu para as prestadoras, porque elas levantaram esta demanda e serviu também para o INCRA, porque fez uma autocrítica e percebeu que o que tinha sido proposto não era possível de ser realizado (E7).

O resultado dessa discussão foi um ajuste nas metas dois meses após o início das atividades. Tratou da redução de três para duas visitas anuais obrigatórias para cada família assentada; modificou o cronograma de 11 metas coletivas, permitindo mais tempo para

execução; realizou a fusão de metas coletivas, com o objetivo de diminuir a carga de trabalho das equipes (fusão das metas 5 com a 9 e a 14; meta 10 com a 11; meta 16 com a 11; meta 7 com a 20) e alterou a frequência do cronograma de algumas metas coletivas, reduzindo, com isso, a quantidade de ações anuais (exemplo da redução das tarefas previstas para a meta 17).

A segunda alteração das metas contratuais ocorreu no mês de dezembro de 2009, quando foram redefinidas as metas para o ano de 2010. Foi diminuída a quantidade total de metas estaduais (de 21 metas para 12), contudo, as que permaneceram foram “abertas” em diversas ações. Em quatro metas, foram incluídas mais de uma ação, conforme pode ser conferido no quadro 8, onde é exemplificada a meta 13 que foi composta por três ações.

Quadro 8 – Síntese da Meta estadual de número 13, referente ao ano contratual de 2010

Meta 13 – Promover educação ambiental nos assentamentos do NO operacional												
Ação	Cronograma											
	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
1 – Montar um plano para educação ambiental.	X	X										
2 – Promover a educação ambiental para os assentados através de atividades coletivas quadrimestrais que contemplem temas como água, Reserva legal, Área de Preservação Permanente, Manejo e conservação do solo, etc.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3 – Manter um engenheiro agrônomo responsável pelas questões ambientais do NO (continua).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Adaptado de “documento de orientação das metas de ATES do ano de 2010”.

Na concepção de meta utilizada pelo Programa de ATES nos anos de 2009 e 2010, o caso observado no quadro 8 trata, na realidade, de três metas, nas quais cada ação pode ser considerada uma meta. Desse modo, a redução das metas para o contrato de 2010 não causou substancial diferença na quantidade de ações em relação ao contrato de 2009. Assim, utilizando os mesmos parâmetros do contrato de 2009 para o ano de 2010, o Programa exigiu o cumprimento de 18 ações, que podem ser conferidas a 18 metas.

A terceira adequação no contrato de ATES ocorreu em julho de 2010 e foi normatizada pela Nota Técnica INCRA 01/SR11/2010 (INCRA SR 11, 2010a). Essa adequação buscou regradar a forma de comprovação das atividades realizadas, padronizar as

solicitações de reconsideração pelas atividades não realizadas (justificativas das prestadoras) e modificar o parâmetro de quantificação de algumas metas, objetivando diminuir a carga de trabalho das equipes.

A presente Nota Técnica tem por objetivo esclarecer as metas dos contratos de ATES para o ano de 2010, orientar sobre a importância das planilhas de comprovação das atividades realizadas [...] O material comprobatório das atividades de ATES resume-se nas fichas de **visita individual e as fichas de ações coletivas e complementares acompanhadas da lista de presença e registro fotográfico**. Estas fichas são os elementos centrais no momento de uma auditoria. **Nas fiscalizações realizadas, nos deparamos com fichas de baixa qualidade, que não refletem as atividades realizadas**. Entendemos que o não preenchimento das fichas ou seu preenchimento inadequado resultam em questionamentos sobre a execução do objeto e, portanto, **ação sem comprovação poderá não ser contabilizada para fins de pagamento**. (INCRA SR 11, 2010a, p. 1, grifo nosso).

Para a execução das metas coletivas, **será aceita no máximo 02 atividades por dia por assentamento**. Será gerado um relatório de atividades coletivas no SAMA, onde será analisada a inserção das ações, além de realizar vistoria documental. **As ações coletivas que ultrapassarem estes números não serão contabilizadas para fins de pagamentos**. [...] As justificativas para a execução de atividades fora dos prazos previstos sempre foram entendidas como uma exceção à regra. (INCRA SR 11, 2010a, p. 4, grifo nosso).

De acordo com o documento de repactuação das metas para o ano de 2010 (INCRA SR 11, 2010b), essa modificação das normas contratuais buscou resolver desvirtuamentos na execução das metas. Dentre as principais falhas identificadas pelo Programa, destaca-se: a realização e o registro de inúmeras ações num mesmo dia, extrapolando a capacidade de trabalho diário da equipe; atividades registradas no SAMA sem comprovação documental; atividades registradas no SAMA sem correspondência com a comprovação documental; documentos de registro de atividades sem assinaturas dos beneficiários e sem registro fotográfico (INCRA SR 11, 2010b).

Um dos pontos de destaque desse documento se refere ao regramento para as justificativas de ações não realizadas ou realizadas fora do prazo. As dificuldades na operacionalização das metas contratuais causaram um aumento no número de solicitações para que o INCRA SR 11 reconsiderasse os cortes financeiros em decorrência das ações não realizadas. Devido a inúmeras formas e conteúdos utilizados pelas prestadoras para justificar as falhas executivas, foi definido, pelo Programa, um regramento para essa finalidade, a saber:

Não serão aceitas justificativas por **falta de inserção no SAMA**, pois o entendimento é que a inserção deve ser realizada imediatamente após a realização das atividades, não devendo ser realizada somente no final do mês. Só será prorrogado o prazo do **SAMA se este não estiver em funcionamento** no dia 03.

Nos demais casos não será efetuada a prorrogação. Só serão analisadas justificativas impressas e com as **devidas comprovações** (ficha comprobatória devidamente detalhada, lista de presença completa e relatório fotográfico da ação). As justificativas deverão ser enviadas mediante **ofício da prestadora**, imediatamente após constatado o problema. As comprovações deverão ser enviadas ao INCRA (sala 220), aos cuidados da coordenação estadual de ATES. (ibid., p. 4, grifo nosso).

Os ajustes normativos dos contratos aliados às críticas sobre a quantidade das metas (ATPs, 2013) geraram um ambiente de tensão no programa. Durante o ano de 2010, foi exigido, pelas prestadoras (INCRA SR 11, 2011), que as metas para o ano de 2011 fossem 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. 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 NOs, tendo como objetivo a construção de um processo participativo para a readequação das metas contratuais.

A diversidade da realidade dos assentamentos impulsionou a tomada de decisão da coordenação do Programa para a viabilização a modificação do formato de metas contratuais consideradas rígidas e padronizadas. Isso tornou necessária a adoção de uma nova dinâmica para a definição das metas contratuais, conforme destacado a narrativa da seguinte entrevista:

Foi uma busca do programa a realidade de execução, não só pela demanda das equipes, mas pela execução de campo, pela realidade dos assentamentos e pela adequação a análise do INCRA através das reuniões de avaliação da ATES. Acho que isso beneficiou a todos. Houve um entendimento coletivo que as coisas tinham que ser melhoradas (E7).

Desse modo, a partir de 2011, a determinação da composição das equipes técnicas e a configuração das metas sofreram importantes e consideráveis modificações, conforme mostra a seção a seguir.

5.3 SEGUNDO PERÍODO DOS CONTRATOS – 2011 A 2016: REGIONALIZAÇÃO DAS METAS E APRIMORAMENTO DAS NORMAS

A segunda etapa do período dos contratos iniciou no ano de 2011 e foi estendida até o contrato do presente ano (2016). Essa etapa implementou, na ATES, uma nova configuração

de normas para a composição das equipes de trabalho e definição das metas contratuais. As narrativas dos gestores estaduais ilustram essa nova configuração:

A preocupação era achar um ponto de equilíbrio dentro do programa, através de ferramentas de trabalho que pudesse dar um ar de qualificação para o processo da ATES, aproximando o trabalho dos técnicos a realidade das famílias (E7).

Ao longo do contrato surgiram necessidades de se fazer adaptações do Programa. Após a identificação de fragilidades, foi possível a modificação no formato das metas, tendo em vista que nos demos conta que muitas delas não conversavam com as demandas regionais. Então havia a necessidade de por um lado, manter metas iguais para todos os NOs, de modo a garantir uma certa homogeneidade e por outro lado, havia a necessidade de abrir um pouco mais as metas para que se pudesse atender as demandas regionais (E10).

A tônica que impulsionou essa mudança se baseou em duas medidas. A primeira tratou da necessidade de se ter um contrato de ATES mais próximo das famílias assentadas, que se daria a partir da regionalização da definição de parte das metas contratuais. A segunda se referiu à garantia de um contrato seguro no sentido jurídico/institucional e socialmente legítimo. Para tanto, foi previsto um conjunto de medidas normativas que foram se aperfeiçoando ao longo do tempo, de modo a corrigir e evitar novos desvios operativos das equipes técnicas.

Essas medidas foram desenvolvidas por um conjunto de ações que podem ser sintetizadas em oito grupos⁹⁴: a) situação de pobreza das famílias assentadas; b) diferença de idade entre os assentamentos; c) distância entre as famílias e os escritórios das equipes; d) orientação específica para a configuração metodológica das equipes; e) regramento para a definição das metas conforme a capacidade técnica das equipes; f) redefinição do formato e do conteúdo das metas estaduais; g) planejamento das metas conforme a realidade regional dos assentamentos em cada NO; e h) redefinição das ações não previsíveis.

5.3.1 Redefinição da composição das equipes técnicas a partir da situação de pobreza das famílias assentadas

Foi definido, pelo Programa, um fator de ajuste para a quantificação do número de famílias dos NOs, aplicado naquelas que acessavam o Programa Bolsa Família. Para cada família beneficiada com esse programa, foi considerado como sendo equivalente a 1,5

⁹⁴ Os grupos a, b, c e d serviram de base para a composição das equipes de ATES para a chamada pública realizada no ano de 2013, portanto, passaram a vigorar a partir do contrato do ano de 2014.

famílias. Considerando-se que a definição do tamanho das equipes foi dado pela quantidade de famílias no NO, esse fator colaborou para o aumento do número de técnicos dos NOs onde existiam famílias acessando o Programa Bolsa Família.

Quadro 9 – Demonstração da aplicação do fator de correção Bolsa Família em um NO

NÚCLEO OPERACIONAL XXXXX				
NOME DO ASSENTAMENTO	Nº famílias com Bolsa Família	% famílias com Bolsa Família	fator de correção	Nº famílias corrigido
PA 01	10	34%	1,5	15
PA 02	43	35%	1,5	64,5
PA 03	35	16%	1,5	52,5
PA 04	4	6%	1,5	6
PA 05	31	36%	1,5	46,5
PA 06	11	20%	1,5	16,5
PE 07	9	19%	1,5	13,5
PE 08	6	18%	1,5	9
Total	149	33%		223,5

Fonte: Adaptado de INCRA SR 11 (2015).

A partir da aplicação do fator de correção que levou em consideração a Bolsa Família acessada, o NO observado teve um ajuste de 74,5 de famílias, colaborando para a ampliação do número de técnicos na equipe, tendo em vista que a quantidade de técnicos de cada NO é determinada pela quantidade de famílias em cada núcleo. Para o INCRA SR 11 (2015, p. 8), a justificativa para essa inferência se dá pelo fato de que “a maioria das famílias empobrecidas não participa das dinâmicas organizativas locais/regionais existentes e, portanto, acabam ficando isoladas em seus lotes”.

O redimensionamento das equipes possibilitou disponibilizar maior atenção para o atendimento desse conjunto de famílias, ou seja, a ampliação das equipes técnicas esteve condicionada com o respectivo aumento da atuação técnica em ações voltadas para a redução da pobreza nos assentamentos. Uma das principais estratégias sugeridas foi a ampliação da participação social dessas famílias nos espaços de formação, discussão e encaminhamentos da ATES.

Para além de ofertar serviços técnicos orientados, o objetivo da extensão rural pública, voltada ao atendimento das famílias mais empobrecidas, é a promoção e o

fortalecimento das estruturas democráticas que possibilitam o fortalecimento do poder de voz e o empoderamento social das pessoas, criando oportunidades, melhorando a segurança alimentar e nutricional e, aumentando a capacidade organizativa e reflexiva destas famílias. (ibid., p. 8).

5.3.2 Redefinição da composição das equipes técnicas a partir da idade dos assentamentos

Foi definido, pelo Programa, um fator para ajustar a composição das equipes técnicas de acordo com a diferença de idade dos assentamentos. Esse fator foi aplicado sobre o número de famílias de cada assentamento. Assim, cada família em assentamentos com até sete anos de criação equivaleu a 1,2 famílias. Para assentamentos de oito a quinze anos de criação, o equivalente foi 1,0. Para assentamentos acima de quinze anos de criação, o equivalente foi 0,8. Uma exemplificação da aplicação desse fator de ajuste pode ser conferida no quadro 10.

Quadro 10 – Aplicação do fator de correção sobre a idade dos assentamentos em um NO da ATES

NÚCLEO OPERACIONAL XXXXX				Aplicação do fator de correção		
NOME DO ASSENTAMENTO	Ano de criação do assentamento	Idade do assentamento (anos)	Nº de famílias	fator de correção	famílias a acrescentar ou descontar	% de famílias alteradas
PA 01	1997	17	29	0,8	-5,8	-20%
PA 02	1996	18	122	0,8	-24,4	-20%
PA 03	1995	19	225	0,8	-45	-20%
PA 04	1988	26	64	0,8	-12,8	-20%
PA 05	2007	7	85	1,2	17	20%
PA 06	2001	13	55	1	0	0%
PE 07	2000	14	48	1	0	0%
PE 08	2000	14	33	1	0	0%
		TOTAL	661		-71	-8%

Fonte: Adaptado pelo autor de INCRA SR 11 (2015).

No caso demonstrado, após a aplicação do fator de correção, houve uma diminuição de 71 famílias, representando uma redução de 8% do total de famílias do NO. Nesse caso, a aplicação desse fator de correção contribuiu para uma possível diminuição da equipe técnica. Justificou-se essa medida a partir da concepção de que a idade dos assentamentos guarda uma forte relação com seus estágios de desenvolvimento e de consolidação produtiva, necessitando

atenção diferenciada das equipes técnicas para aqueles assentamentos mais jovens e com mais demandas estruturais e organizativas.

5.3.3 Redefinição da composição das equipes técnicas a partir da distância entre as famílias e os escritórios das equipes

Trata-se de um cálculo específico para cada NO, que leva em consideração a distância média entre as famílias de cada assentamento até a sede do escritório da equipe e o tipo de pavimentação predominante no acesso.

Para os assentamentos, cuja distância média percorrida pela equipe é superior a 50 km, foi adotado um fator de correção positivo de 5% no número de técnicos da equipe; para aqueles com distância média percorrida superior a 100 km, foi adotado um fator de correção positivo de 10% no número de técnicos. No caso da qualidade da estrada, foi adotado um fator de 1,3 para as distâncias percorridas em estradas de difícil trafegabilidade (sem cascalho ou saibro) (INCRA SR 11, 2013b). Objetivou-se, com esse ajuste, corrigir a quantidade de tempo de trabalho disponível para as famílias assentadas. Desse modo, foi equiparada com essa medida a disponibilidade de tempo de trabalho das equipes técnicas com diferentes realidades geográficas quanto à distância dos escritórios técnicos e as famílias assentadas, bem como as diferentes condições de trafegabilidade dos acessos aos assentamentos. Para se ter uma ideia desse problema, em um NO da região da Campanha Gaúcha, existem assentamentos localizados a mais de 70 km da sede do escritório da equipe, enquanto que, em NOs da região central do estado e/ou da região metropolitana, existem assentamentos a menos de 1 km da sede do escritório da equipe.

5.3.4 Orientação específica para a configuração metodológica das equipes

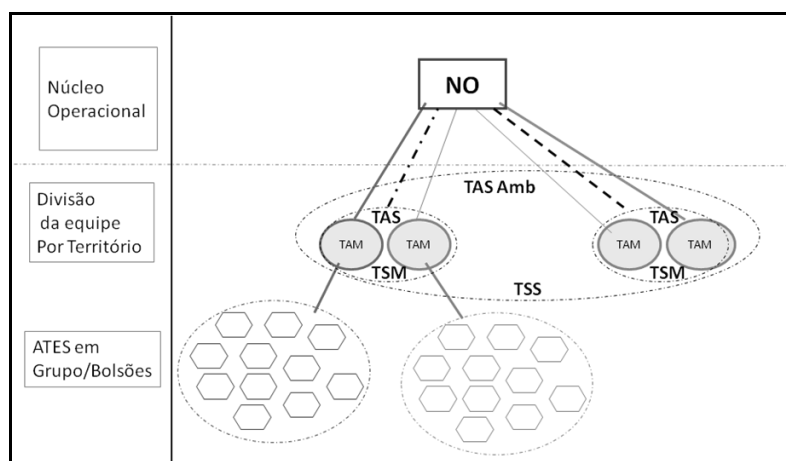
A partir da segunda etapa do período dos contratos, passou-se a determinar referências para a organização metodológica das equipes técnicas. No primeiro dos convênios da ATES no RS (2004-2008), essa decisão ficava a cargo das prestadoras contratadas.

Essa normativa interferiu no processo de organização da ATES, sobretudo: na formulação das metas regionais, exigindo que as equipes apresentassem o planejamento regional com base nos dados do SIGRA e nas discussões realizadas nos Conselhos Regionais;

na exigência de maior eficiência técnica das ações técnicas, de modo que as capacitações e formações técnicas das famílias tivessem mais resultados⁹⁵; na adoção de metodologias participativas, por meio de um enfoque pedagógico construtivista e humanista; na articulação da equipe de forma territorial, possibilitando maximização do trabalho técnico à integralização/articulação das temáticas abordadas.

No documento que orientou a elaboração e execução das metas para os anos de 2014 e 2015, o INCRA exigiu que as equipes de ATEs apresentassem uma proposta de organização metodológica para uma atuação territorial, conforme segue na figura 6.

Figura 6 – Esquema metodológico para a organização territorial das equipes técnicas da ATEs



Fonte: INCRA SR 11 (2013b, 2015).

A proposta apresentada leva em consideração uma equipe de ATEs com 10 técnicos com as seguintes formações: um agrônomo – técnico agrário de nível superior (TAS Amb.); um técnico social de nível superior (TSS); dois técnicos agrários de nível superior (TAS); quatro técnicos agrários de nível médio (TAM) e dois técnicos sociais de nível médio (TSM).

Os pressupostos dessa exigência se referenciavam numa proposta que contemplasse o conjunto de assentamentos que compunha o NO, independente da localização e do número de famílias. Outro elemento considerado pelo Programa foi um formato que proporcionasse o

⁹⁵ A base para essa exigência está ancorada nos resultados das fiscalizações *in loco* realizadas pelo INCRA, onde foi detectado, por meio das entrevistas, que muitas famílias não se lembravam dos conteúdos abordados nos espaços de formação e capacitação técnica realizada pelas equipes de ATEs.

diálogo com as organizações e estruturas coletivas existentes no NO, conforme argumentação registrada na seguinte narrativa:

Alguns assentamentos possuem dinâmicas organizativas mais consolidadas, como grupos, associações e cooperativas em pleno funcionamento, outros ainda em estágio inicial, em fase de criação de estruturas coletivas, que necessitam de apoio técnico constante para que possam passar para o processo organizativo bem enraizado e que leve a sua consolidação enquanto uma ferramenta de apoio aos agricultores assentados. [...] A prestadora de ATER deverá apresentar no plano a sua proposta de organização do trabalho para dar conta da ação nos assentamentos e com as dinâmicas organizativas locais/territoriais, prevendo condições para os que técnicos desempenhem plenamente o seu trabalho e atendendo às especificidades de cada Núcleo Operacional. (INCRA SR 11, 2013b, p 429).

Com essa orientação metodológica, o Programa da ATER pretendia construir uma atuação técnica baseada em territórios, que poderiam ser definidos conforme a organização já estabelecida pelas famílias assentadas, sendo recomendado que cada grupo tivesse, em média, 10 famílias. Esses grupos poderiam ser constituídos por famílias vinculadas a cooperativas, associações, grupos gestores, grupo de interesse ou por proximidade geográfica (estando ou não no mesmo assentamento), dependendo da realidade de cada NO.

5.3.5 Regramento para a definição das metas conforme a capacidade técnica das equipes

Foi inaugurada, em 2011, uma nova normativa para o dimensionamento da capacidade operativa das equipes técnicas por meio de um banco de horas técnicas, calculado a partir da disponibilidade real do tempo de trabalho do conjunto da equipe técnica. O ponto de partida utilizado pelo Programa foi baseado na definição dos dias úteis de trabalho disponível no ano para os técnicos de ATER. No quadro 11, é demonstrada a categorização dos dias do ano de modo a determinar o saldo de dias úteis.

Quadro 11 – Categorização dos dias do ano para a definição dos dias úteis de trabalho disponíveis para as equipes de ATER

(continua)

Categorias para a utilização dos dias do ano	Dias
Dias no ano	365
Sábados e domingos	98
Feriados (nacionais e estaduais)	17
Reserva para capacitação técnica	20

(conclusão)

Categorias para a utilização dos dias do ano	Dias
Supervisão e acompanhamento feitos pela prestadora	12
Saldo de dias de trabalho	218

Fonte: INCRA (2011a).

O Programa de ATES considerou que cada técnico tem disponível 218 dias de trabalho por ano. Com o estabelecimento de uma jornada de 8 horas diárias, importou em 1744 horas de trabalho por técnico/ano. Desse modo, a quantidade de horas de trabalho disponível de um NO foi resultado da multiplicação do total de horas de trabalho disponível de um técnico com a quantidade de técnico do NO. No caso demonstrado, o NO dispõe de 13.952 horas de trabalho. Esse cálculo seguiu a orientação da Portaria 581 do INCRA Nacional e foi adaptado de acordo com a realidade do RS, no caso, os dias reservados aos feriados estaduais.

Havia um processo de contratação de ação. Esta ação poderia durar uma tarde ou uma semana. Aí, como é que você quantificava isso? No início do contrato ficou solto, fizemos uma pequena repactuação no início, que foi para diminuição de ação e para melhorar o entendimento do contrato e que depois acabou por gerar a necessidade para se quantificar em hora técnica, para ver se de fato as atividades eram possíveis de serem realizadas ou não ou quanto tempo levaria para fazer (E7).

A utilização do banco de horas de cada equipe foi dividida entre as categorias de metas, quais sejam, metas estaduais, regionais e ações complementares. As metas estaduais e regionais foram aprovadas pelo Conselho Estadual e Regional, respectivamente. As ações complementares foram realizadas de acordo com as demandas emergenciais apresentadas às equipes técnicas. Essa mesma sistemática foi utilizada para a formatação dos contratos para os anos seguintes (2012-2016).

No quadro 12, demonstra-se a divisão do tempo de trabalho de uma equipe técnica no planejamento para o ano de 2012.

Quadro 12 – Demonstrativo da composição e distribuição do tempo de trabalho de uma equipe de ATES após o planejamento de metas para o ano de 2012

(continua)

NOME DO NO: XXXX		
Informações do NO	quantidades	% de horas por tipo de

		(conclusão)
Informações do NO	quantidades	% de horas por tipo de meta
Nº assentamentos	17	
Nº famílias	645	
Nº técnicos	8	
Nº horas por técnico	1.744,00	
Quantidade de horas TOTAL do NO	13.952,00	
Quantidade de horas para ações complementares (15%)	2.092,80	15,00%
SALDO (horas totais menos ações complementares)	11.859,20	
Quantidade de horas das metas estaduais	4761,66	34,13%
Saldo de horas que foram ocupadas com o planejamento regional	7.097,54	50,87%
	Total	100,00%

Fonte: INCRA SR 11 (2012).

No caso observado, 34,13% do tempo de trabalho da equipe técnica destinou-se às metas estaduais, 50,87% para as metas regionais e 15% para as ações complementares. Considerando-se que 26,46% do tempo de trabalho da equipe técnica em questão foi destinado a duas visitas técnicas, que são metas estaduais com conteúdos definidos regionalmente conforme a realidade de cada assentamento e de cada família, somado aos 50,87% das metas regionais e aos 15% das ações complementares (cuja definição também acontece no NO), resulta que 92,33% do tempo de trabalho dessa equipe técnica pôde ser destinado para o planejamento regional. O restante (7,66% do tempo de trabalho) foi composto pelas metas estaduais, definidas pelo Conselho Estadual de ATES, conforme já vinha sendo feito nos anos de 2009 e 2010.

A utilização do banco de horas se deu a partir da normatização de ações, que tiveram por base a Portaria 581 do INCRA Nacional e foram denominadas de “ações-padrão”. Essas “ações-padrão” compreenderam: cursos, oficinas, reuniões de um ou dois turnos; dias de campo; intercâmbios; implantação, acompanhamento e socialização de unidades pedagógicas; visitas técnicas. Baseado na Nota Técnica nº 01/DD/INCRA SR 11/2010, o Programa elaborou uma normatização, prevendo tempos necessários para a realização de cada tipo de ação. A justificativa para essa mudança pode ser conferida no seguinte trecho, extraído do documento de orientação para as metas de ATES do ano de 2011.

A estrutura do Contrato de ATES para o ano de 2011 teve alterações em comparação aos anos anteriores, pois passou a **considerar a efetiva capacidade técnica que as equipes possuem para a execução do trabalho**. Para isso o INCRA passou a operar o contrato através do banco de horas técnicas disponíveis para cada equipe [...] O cálculo das horas técnicas atendem à Nota Técnica INCRA/DD SR 11/nº 01/2010, onde são previstos 218 dias anuais disponíveis de trabalho, ou seja, 1.744 horas/ técnico/ano **que serão utilizadas a partir de ações-padrão com quantidade de horas individuais específicas**. (INCRA RS, 2011a, p. 01, grifo nosso).

O tempo de cada ação-padrão foi dividido em tempo necessário para a realização da ação propriamente dita, tempo para planejamento, tempo para descolamento e tempo para sistematização da ação realizada, conforme exemplo disposto no quadro 13.

Quadro 13 – Demonstrativo da composição dos tempos necessários para a realização de um tipo de ação-padrão da ATES a partir da reformulação contratual ocorrida no ano de 2011

Metas Estaduais	Quantidade de horas
AÇÕES AMBIENTAIS (1 turno)	
Tempo para planejamento	1,50
Tempo para a execução da atividade	3,00
Tempo para deslocamento	1,29
Tempo para a sistematização da ação	0,50
Quantidade da ação por assentamento/ano do NO	3

Fonte: INCRA RS (2011a).

No quadro 13, demonstra-se um exemplo de ação-padrão utilizada para o planejamento de uma meta estadual. Trata-se de uma ação com duração de um turno e versa sobre a temática ambiental. Para a execução dessa ação foi destinado 1,5 h para planejamento, 3 h para a realização da atividade no assentamento, 1,29 h para deslocamento do técnico e 0,5 h para a sistematização da atividade. Na última linha, é informado que essa ação deveria se repetir três vezes no ano em cada assentamento do NO.

Desse modo, a quantificação da totalidade das ações das equipes técnicas foi determinada pela mensuração da quantidade do tempo de trabalho necessário para a realização de cada atividade e do tempo total de trabalho das equipes técnicas, calculado a partir dos dias úteis de trabalho no ano e da quantidade de técnicos disponíveis. De acordo com INCRA SR 11 (2013a), essa nova normatização buscou resolver dois problemas constatados no período anterior (2009-2010).

Um dos problemas foi apontado pelas equipes técnicas, que afirmavam não haver uma sistemática de trabalho que pudesse dimensionar a capacidade operacional dos NOs a fim de evitar sobrecarga de trabalho. O outro, destacado pelo INCRA, entendia que o tempo de trabalho das equipes podia ser mais bem aproveitado e que a quantidade das ações poderiam ser redimensionadas de acordo com a composição numérica de cada equipe, possibilitando mais controle operacional do trabalho dos técnicos (INCRA SR 11, 2013a).

Essa constatação também pode ser conferida na narrativa de um gestor estadual da ATES:

A modificação contratual que fizemos a partir de 2011 buscou adequar à carga de trabalho a capacidade operativa das equipes técnicas. Os técnicos alegavam que tinham muitas metas para cumprir e que não davam conta de todo o trabalho. Aí achamos esta saída, calcular o tempo de trabalho de cada técnico e montar um esquema que pudesse mesurar tanto a capacidade operativa quanto a quantidade de ações que seriam planejadas. Ao mesmo tempo que esta medida buscou evitar a sobrecarga de trabalho, também buscou evitar o excedente de trabalho das equipes. Sabíamos que tinha equipes que estavam com sobra de tempo de trabalho (E7).

A partir desse processo foram definidas as metas estaduais, metas regionais e foram ajustadas as ações não previsíveis, que passaram a ser chamadas também de ações complementares.

5.3.6 Redefinição das metas estaduais

As metas estaduais para cada ano contratual (a partir de 2011) foram determinadas pelo Conselho Estadual da ATES. Para a elaboração dessas metas, foram consideradas as demandas de interesse mais gerais da sociedade, que versavam sobre a garantia da universalidade da ATES por meio de visitas individuais e obrigatórias a todas as famílias; a garantia de ações de cunho ambiental que se preocupa com a conservação dos agroecossistemas locais; a formação e capacitação dos técnicos de ATES; a sistematização de experiências agroecológicas; a avaliação dos trabalhos da ATES nos assentamentos e organização dos Conselhos Regionais; a coleta e análise de dados das UOPs; e a avaliação e planejamento das ações técnicas. Assim, o conjunto das metas estaduais buscou proporcionar uma unidade do trabalho da ATES de modo a abordar e desenvolver temas comuns à realidade da Reforma Agrária no RS.

Com o objetivo de possibilitar a visualização dessa transformação ocorrida no formato e no conteúdo das metas estaduais em comparação ao período inicial dos contratos, quando só havia metas de âmbito estadual e definidas pelo INCRA SR 11, é apresentada, no quadro 14, a síntese do conjunto das metas estaduais executadas no ano de 2014⁹⁶.

⁹⁶ Foi usado o ano de 2014 como referência. As metas estaduais a partir do ano de 2011 seguem esse mesmo padrão.

Quadro 14 – Síntese das Metas do contrato de ATES executadas no ano de 2014

(continua)

Meta para o ano de 2014	Produto	Cronograma 2014	Objetivo da meta
1. Reuniões marco zero	Lançamento da reunião do SAMA	Fevereiro	Apresentação do Projeto Básico do contrato de ATES para o ano de 2014, com ênfase sobre a apresentação das metas e a metodologia recomendada para a realização dos trabalhos.
2. Visitas individuais a 100% das famílias	Atualização do SIGRA + lançamento no SAMA	Fevereiro a Dezembro	Garantir a universalidade da ATES a todas as famílias, independente de suas características sociais, produtivas ou culturais.
3. Acompanhamento, capacitação e implantação dos quintais sustentáveis.			Acompanhamento da implantação de 2000 kits com equipamentos, insumos, mudas e sementes de frutas e hortaliças, destinados ao estímulo da produção de alimentos nos assentamentos. Esses kits foram adquiridos a partir de uma parceria entre INCRA SR 11, INCRA Nacional, Governo do Estado e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDS). O produto dessa meta foi o lançamento das ações realizadas no SAMA.
3.1. Visitas técnicas individuais para cada família	Lançamento da visita.	Semestral	
3.2. Atividades coletivas	Lançamento da oficina	Quadrimestral	
3.3. Relatório de implantação dos quintais sustentáveis	Relatório da implantação dos kits	Dezembro	
4. Assessoria às organizações locais e inserção nos mercados institucionais			Garantir um reforço para atender as organizações coletivas que estavam em estágio inicial ou que estavam passando por dificuldades estruturais e/ou organizativas.
4.1. Plano	Envio do plano ao INCRA	Fevereiro	
4.2. Relatório	Envio do relatório ao INCRA	Dezembro	
5. Ações ambientais			Contemplar espaços de educação e sensibilização ambiental (atividades nas escolas, palestras, seminários) bem como, ações articuladas para minimizar os problemas/passivos ambientais presentes nos assentamentos.
5.1. Plano	Envio do plano ao INCRA	Fevereiro	
5.2. Relatório	Envio do relatório ao INCRA	Dezembro	
6. Sistematização de uma experiência agroecológicas	Documento da sistematização entregue	Julho (parcial) e Setembro (Documento Final)	Produzir um processo de organização e sistematização de práticas desenvolvidas nos assentamentos que versavam sobre o estímulo à transição agroecológica. O regramento desta sistematização fez parte das práticas de capacitação e formação das equipes durante o início do ano de 2015.

(conclusão)

Meta para o ano de 2014	Produto	Cronograma 2014	Objetivo da meta
7 Acompanhamento, sistematização e análise de informações das unidades de observação pedagógica (UOP)			Garantia da implementação da Rede de Unidades de Observação Pedagógicas (RUOP). A meta foi dividida em três ações: coleta e análise bimestral dos dados de cada UOP do NO; elaboração do plano de intervenção, que foi entregue ao INCRA para garantir a descentralizado de recursos específicos para investimento nas Unidades, e; reunião de socialização dos resultados das UOP com os grupos de agricultores envolvidos.
7.1 Coleta Mensal	Lançamento do acompanhamento mensal da UOP	Mensal	
7.2 Elaboração de um plano de intervenção na UOP	Plano de Intervenção das UOPs entregue.	Fevereiro a Julho	
7.3 Reunião de socialização da UOP	Sistematização da reunião	Fevereiro a dezembro	
8 Encontros de formação continuada dos técnicos de ATES			Realização de espaços de formação das equipes. Foram dois encontros estaduais, com representantes das equipes técnicas de todos os NOs e um encontro regional, com a presença de todos os técnicos.
8.1 Encontros estaduais com a presença de três técnicos de cada NO.	Participação dos três técnicos no encontro.	Abril e Dezembro	
8.1 Encontros Regionais de ATES	Participação de todos os técnicos do NO.	Agosto	
9 Consolidação do planejamento e avaliação da ates nos assentamentos			Avaliar o trabalho que estava sendo desenvolvido (reunião do segundo semestre) e discutir o planejamento que estava sendo proposto para o ano (reunião do primeiro semestre)
9.1 Reunião nos assentamentos para consolidação do planejamento da equipe técnica	Ata da reunião com lista de presença e planilha com o planejamento 2014 consolidado, conforme modelo apresentado pelo INCRA.	Março e Abril	
9.2 Reunião nos assentamentos para avaliação da ATES	Produto 01: Ata e lista de presença.	Setembro e Outubro	
9.3 Planejamento para o ano de 2015	Produto 01: documento do Word e Excel	Até 15 de dezembro	
10 Conselhos regionais	Ata e lista de presença	Abril e Novembro	Sistematizar e avaliar as discussões realizadas nas reuniões de avaliação e planejamento da meta nove. Esta meta buscou garantir o comprometimento das equipes técnica na organização e promoção das condições objetivas para a realização dos Conselhos
10.1 Envio do planejamento regional ao INCRA	Documento do Word e documento do Excel	Fevereiro a abril	
Execução do planejamento regional e das horas complementares	Lançamento das atividades	Fevereiro a dezembro	
Plano de capacitação das prestadoras	Envio do plano ao INCRA	60 dias após a assinatura do contrato	

Fonte: Adaptado de INCRA SR 11 (2015, p. 19).

Essa configuração das metas estaduais demonstradas a partir do contrato de 2014 reforçou um movimento do Programa no sentido de sustentar uma parcela do serviço da ATES com orientações comuns em todo o estado, bem como para garantir a universalidade do atendimento para todas as famílias assentadas. Muitas das temáticas abordadas nas metas estaduais não originaram da realidade dos territórios dos NOs, mas sim de uma avaliação estadual do CE, que identificou temáticas de interesse mais geral da Reforma Agrária.

Os produtos das metas nove e 10 resultam nos elementos de referência para a elaboração de um “plano de ação” a partir de um regramento que estabeleceu parâmetros técnicos e metodológicos para a definição das metas regionais. Esse plano deveria ser elaborado em formato de texto, contendo o diagnóstico da realidade dos assentamentos do NO, a descrição detalhada da proposição metodologia da equipe e o detalhamento das metas regionais e, num documento em formato de planilha, o resumo da distribuição das ações conforme a carga horária disponível para o planejamento regional. Esses dois documentos deveriam ser enviados ao INCRA para serem avaliados por uma comissão formada pelos integrantes do Conselho Estadual da ATES. Foi normatizado que a aprovação do planejamento regional era pré-requisito para a renovação anual dos contratos (INCRA SR 11, 2011b). A seguir, será descrito o formato institucional que normatizou a definição do planejamento regional.

5.3.7 Definição das normas para a elaboração do planejamento regional

As metas regionais deveriam contemplar as questões específicas do NO, levando em consideração as ações de caráter produtivo, social, ambiental e de integração de políticas públicas e programas institucionais. O documento formulado pelo Programa para orientar a elaboração das metas regionais (INCRA SR 11, 2010c) exigiu que os conteúdos abordados nos planejamentos deveriam estar relacionados com realidade territorial do NO. Segundo essa orientação, a elaboração do planejamento regional deveria considerar as informações presentes nos PDAs e PRAs (nos anos de 2011 e 2012) e no SIGRA (a partir do ano de 2013), as elaborações formuladas pelas equipes técnicas (dentre elas, os planejamentos anteriores e os documentos resultantes do processo de avaliação realizada nos assentamentos) e os encaminhamentos do Conselho Regional da ATES (INCRA SR 11, 2015).

O formato das ações-padrão disponibilizadas pelo INCRA SR 11 para serem utilizadas na elaboração dos planejamentos regionais (e também para a execução das ações complementares) tomaram por base o regramento estabelecido pela Portaria de nº 581 do INCRA Nacional. As principais delas versam sobre ações de um turno, de dois turnos, intercâmbios, unidades pedagógicas, visitas regionais dirigidas, planejamento operacional da equipe e uma ferramenta destinada para a elaboração de projeto.

A composição da previsão do tempo que seria gasto para cada uma delas levou em consideração os mesmos padrões das metas estaduais, ou seja, tempo necessário para a realização da ação propriamente dita, tempo para planejamento, tempo para descolamento e tempo para sistematização da ação realizada. O conjunto das ações-padrão formam cinco grupos: a) ações de um turno e ações de dois turnos; b) intercâmbios; c) unidades pedagógicas; d) visitas regionais dirigidas e/ou complementares e e) elaboração de projetos. A seguir, serão descritas as referências conceituais e metodológicas para cada grupo de ação-padrão.

a) **Ações de 1 turno e ações de 2 turnos:** foram atividades voltadas para a troca de informações e conhecimentos entre os participantes, divulgação e sensibilização, planejamento e monitoramento de processos em desenvolvimento, tomada de decisões, articulações institucionais e encaminhamentos relacionados a organização produtiva, social, ambiental e cultural do assentamento.

As atividades realizadas por essa ação-padrão (um turno e dois turnos) podiam ser denominadas de reuniões, palestras, cursos, oficinas, seminários, encontros e dias de campo. A base de apoio para a caracterização de cada uma delas foi sustentada na portaria 581 do INCRA Nacional e no documento de orientação das metas elaborado pelo INCRA SR 11 no ano de 2012 (INCRA SR 11, 2012). Segundo esse documento, entende-se por **reunião** as atividades que visam a troca de informações e conhecimentos, divulgação, sensibilização, planejamento, monitoramento, no âmbito da unidade produtiva, do grupo, da comunidade, da organização, do município e do território. As **palestras** são atividade que visam apresentar informações para um grupo de pessoas a respeito de um assunto previamente estabelecido. Os **cursos** são considerados atividade de caráter educativo para que o público-alvo possa adquirir, ampliar, aprofundar e desenvolver conhecimentos teóricos e práticos relativos a organização produtiva, social, econômica, ambiental, extensão rural, reforma agrária, desenvolvimento rural e políticas públicas. Na sua realização, devem ser incorporadas

atividades didático-pedagógicas que dialoguem com os conhecimentos e experiências do público participante. As **oficinas** são atividade de caráter educativo ou organizacional, dedicada à capacitação pelo saber-fazer prático para a resolução de problemas concretos, o desenvolvimento de aptidões, habilidades técnicas e o planejamento operacional e de avaliação das ações desenvolvidas pelo grupo. Os **seminários** são considerados espaços de mobilização social, que incluem apresentação de um tema, pesquisa, discussão e debate. Os **dias de campo** são eventos de caráter educativo, informativo e motivacional. Têm por objetivo promover a observação e discussão de inovações tecnológicas adaptadas às condições socioeconômicas e ambientais dos agricultores. Devem proporcionar a interação dialógica, a informação, a sensibilização, a demonstração, a divulgação e o contato inicial com a inovação, proporcionando as condições para o questionamento das implicações da sua adoção.

Até o ano de 2012, era prevista uma ação-padrão específica para a realização de dias de campo, como também era possível a realização dessas e de outras atividades com a presença de mais de um técnico. Contudo, tais possibilidades causaram duas situações. A primeira diz respeito à preferência dos técnicos pelas ações-padrão com maior carga horária. Independente da temática ou do objetivo da ação, era escolhida a ferramenta que contabiliza mais tempo, mais carga horária e, conseqüentemente, mais recurso para a equipe. As equipes mais acostumadas com essa atitude cumpriam a meta/atividade em menor tempo.

Na narrativa de um gestor estadual do Programa, observa-se esse modo de escolha das ações-padrão: “havia uma tendência dos técnicos a escolher atividades (ações-padrão) que representam mais tempo de atividade, mais horas técnicas. Assim, cumpriam mais rápido o compromisso com o contrato, pois gastavam mais tempo com as ações com maior carga horária” (E10).

A outra situação esteve relacionada com o número de técnicos envolvidos na execução das ações. De acordo com os relatórios de ações registradas no SAMA entre os anos de 2010 e 2011, observou-se o registro de inúmeras ações coletivas com a participação de vários técnicos (INCRA SR 11, 2016). O registro de uma atividade por vários técnicos implicou a duplicação da carga horária e, conseqüentemente, a redução da quantidade de ações realizadas em cada NO, conforme se pode observar na tabela 5, que demonstra o total de registros feitos pelas equipes técnicas entre os anos de 2009 e 2014.

Tabela 5 – Registro da quantidade de ações coletivas inseridas no SAMA entre os anos de 2009 e 2014

CATEGORIA	ANO						Total
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Atividades coletivas	10.882	10.461	8.581	8889	9330	10.207	58.350

Fonte: Sistema de Avaliação e Monitoramento de ATEs (SAMA, 2016).

Na tentativa de superar as disfunções relatadas cometidas no uso das ações-padrão, no ano de 2012, passou a vigorar um novo conjunto de regramento, quando foi excluída a ferramenta “dia-de-campo” e foi limitada a quantidade de técnicos por ação, conforme expresso no documento de repactuação das metas para o ano de 2012 (INCRA SR 11, 2012). Nas ações de um turno e de dois turnos, passou a ser permitida a participação de um e de dois técnicos, respectivamente. Um dos estímulos para essa limitação pode ser conferido na narrativa a seguir:

Então me parece que esta questão por exemplo de você deixar claro a quantidade de técnicos por ação, deixar mais claro quem vai fazer a ação e como vai fazer, resulta em maior controle sobre a ação dos técnicos, já que o nosso contrato era por hora técnica. Isso também tem impacto financeiro” (E7).

Na mesma proposta de ajuste das normas do Programa, foi regrado, também, o número de participantes e o uso de material de insumo nessas ações. Para as atividades de um turno, foi previsto o pagamento de materiais didáticos e a presença de um técnico da equipe. Para as atividades de dois turnos, foi previsto o pagamento de materiais didáticos e alimentação dos participantes e a presença de dois técnicos da equipe. Para ambas as ferramentas (um turno e dois turnos), foi prevista a participação média de 10 assentados. Desse modo, os valores destinados para alimentação e material didático para cada atividade levou em consideração um número médio de participantes. Para as atividades de dois turnos, foram previstos, por participante, R\$ 2,00 para compra de material didático e R\$ 7,00 para alimentação. Para as atividades de um turno, foi previsto apenas o valor para o material didático (INCRA SR 11, 2012).

b) **Intercâmbios:** são atividades de caráter educativo que tiveram por objetivo oportunizar a socialização e a troca de conhecimentos relativos às experiências e práticas

produtivas, organizacionais e comerciais entre agricultores ou grupo de agricultores preferencialmente. O intercâmbio também pôde acontecer em unidades de ensino e pesquisa que dispunham de experiências e tecnologias que podiam efetivamente atender as demandas e necessidades dos agricultores ou contribuir para o desenvolvimento de suas potencialidades.

A partir do contrato do ano de 2015, a ferramenta intercâmbio foi normatizada em duas categorias, locais e regionais. Para os intercâmbios locais, foi permitida a vinculação de um técnico na execução da ação e o pagamento de materiais didáticos e alimentação. Para os intercâmbios regionais, foi permitida a vinculação de dois técnicos na execução e também o pagamento do transporte quando o grupo de pessoas era igual ou superior a 15 (INCRA SR 11, 2014a).

Tanto o regramento para o número de técnicos quanto a delimitação do número mínimo de pessoas foi consequência da mesma problemática detectada nas atividades de um turno e de dois turnos. Por se tratar de uma ação-padrão que previa uma carga horária expressiva, foi necessário o ajuste no regramento para o seu uso tendo em vista os desvirtuamentos ocorridos durante os primeiros anos do contrato. Essas constatações e regramentos estão previstos em norma específica para os intercâmbios no documento que orientou as metas contratuais para o ano de 2014 (INCRA SR 11, 2014a).

A partir dessa normativa, o Programa determinou que as equipes técnicas elaborassem um plano de ação que justificasse a necessidade e que apontasse o planejamento para os intercâmbios previstos para cada ano contratual. O plano deveria ser enviado para a coordenação estadual da ATES, que, após avaliação, decidia pela liberação ou não da solicitação de execução dos intercâmbios. A tabela 6 apresenta a frequência das atividades de intercâmbio entre os anos de 2011 e 2014.

Tabela 6 – Quantidade de Intercâmbios Técnicos executados na ATES entre os anos de 2011 e 2014

ANO	2011	2012	2013	2014
Quantidade de Intercâmbios Técnicos realizados	216	242	247	82

Fonte: SAMA (2016).

Conforme pode ser observado na tabela 6, no ano de 2014, houve uma redução de 67% na quantidade de intercâmbios realizados no Programa de ATES em comparação com o ano anterior. Avalia-se que isso ocorreu por dois motivos. O primeiro diz respeito à dificuldade encontrada pelas equipes para a elaboração do plano de ação para os intercâmbios, tendo em vista que este deveria ser apresentado para o INCRA até o mês de maio, prevendo todos os intercâmbios propostos a serem realizados até o mês de dezembro, fato que exigiu um rigoroso planejamento das equipes visto que não era possível a modificação do plano posteriormente. O segundo está relacionado com o primeiro e se refere ao acréscimo de trabalho que deveria ser dedicado para o planejamento e realização da ação. Tanto a elaboração do plano quanto a própria execução do intercâmbio passou a exigir maior dedicação técnica. Se, no início do segundo período dos contratos (2011), a ação intercâmbio se confundia com a ação dias de campo, oficinas e até reuniões técnicas, a partir de 2014, seu regramento condicionou seguir rigorosamente o conceito e metodologia normatizada pelo INCRA SR 11. Nesse caso específico, as novas regras interferiram na quantidade de ações executadas.

c) **Unidades pedagógicas (UP):** refere-se à implantação de unidades pedagógicas nos assentamentos onde foram realizadas inovações relativas às atividades produtivas, organizativas, gerenciais e/ou sobre diferentes metodologias de ATES. A ação-padrão das UPs foi prevista com o objetivo de garantir a observação, experimentação e reflexão coletiva sobre as questões tecnológicas, econômicas, sociais e ambientais que envolveram o território pertencente ou de interesse dos assentamentos.

Para cada UP, foi prevista uma atividade de implantação (quando fosse o caso), uma visita técnica mensal para o acompanhamento da unidade e, no mínimo, uma atividade anual de socialização dos resultados alcançados. Também foi exigida a apresentação sistemática de relatórios fotográficos que pudessem comprovar o andamento das atividades. Esse regramento buscou evitar desvirtuamentos dos objetivos e metodologias propostas para as UPs tendo em vista que se tratava de uma ferramenta que contabilizava expressiva carga horária de trabalho. Com base nos dados do SAMA, na tabela 7, é demonstrada uma série temporal do uso dessa ferramenta.

Tabela 7 – Uso da ação-padrão Unidades Pedagógicas: quantidade de ações para instalação, acompanhamento e socialização dos resultados obtidos (2011-2014)

Tipo de atividade	Anos			
	2011	2012	2013	2014
Instalação de UP	155	162	113	137
Acompanhamentos de UP	546	644	501	315
Tipo de atividade	Anos			
	2011	2012	2013	2014
Socialização dos resultados das UP	95	246	65	40

Fonte: SAMA (2016).

No ano de 2012, houve o auge do uso da ferramenta UP, que foi diminuindo progressivamente nos anos seguintes. Compreende-se que isso é efeito da dificuldade das equipes em cumprirem com as exigências estabelecidas pelo INCRA SR 11 para a utilização da ferramenta, sejam elas relacionadas à documentação comprobatória das atividades realizadas, seja pela fiscalização *in loco* que priorizou a verificação das UPs.

Considerando que as falhas detectadas na execução resultavam em desconto no pagamento feito pelo INCRA às prestadoras e que as equipes eram cobradas por esse desconto, os técnicos optaram por reduzir o uso desta e de outras ferramentas que detinham maiores encargos normativos. No caso da COPTec e do CETAP, os descontos financeiros do INCRA afetavam diretamente os salários dos técnicos e os recursos de manutenção das equipes técnicas. No caso da EMATER, as cobranças eram de cunho administrativo por meio de advertências aos técnicos envolvidos nas ações não realizadas, pois a prestadora conseguia garantir os pagamentos em dia tendo em vista as reservas financeiras que obtinha devido à formalização de outros contratos de ER⁹⁷.

d) **Visitas regionais dirigidas e ou complementares:** essa ação-padrão foi planejada para ser usada no acompanhamento de atividades específicas definidas no planejamento regional (visitas dirigidas) ou para o atendimento de demandas locais esporádicas (visitas complementares). Assim, para além das duas visitas técnicas obrigatórias a todas as famílias assentadas, as equipes técnicas poderiam planejar visitas extras. Tais visitas poderiam ser relacionadas a demandas específicas de grupos de famílias e articuladas com os encaminhamentos das atividades coletivas ou dedicar um tempo para o atendimento a

⁹⁷ Essas informações foram obtidas em reuniões do CE, nas quais, frequentemente, eram tratados assuntos referentes aos cortes de pagamento devido aos descontos efetuados pelo INCRA.

demandas extras, que fossem surgindo ao longo do tempo. A proposição dessa ferramenta partiu da reivindicação das equipes técnicas e da análise de que existia um conjunto de famílias que demandam mais acompanhamento técnico e que as equipes técnicas poderiam destinar um tempo para essas demandas por meio de visitas dirigidas (planejadas) ou complementares (não planejadas). O uso dessa ferramenta pode ser conferido na tabela 8.

Tabela 8 – Uso da ferramenta visita regional dirigida e ou complementar (2011-2014)

Tipo de atividade	Anos			
	2011	2012	2013	2014
Visita técnica dirigida	1149	2103	3713	3781
Visita técnica complementar	886	1054	753	967
Visita técnica dirigida + complementar	2035	3157	4466	4748

Fonte: SAMA (2016).

Conforme pode ser observado na tabela 8, o uso dessa ferramenta importou num aumento de 56,2% entre os anos de 2011 a 2014. Esse aumento pode ser compreendido por se tratar de um demanda concreta das equipes técnicas que pode ser entendida por dois motivos. O primeiro motivo está relacionado com a natureza metodológica e operacional das visitas. Trata-se de uma ferramenta de fácil execução (a maioria das vezes, não planejada) comparada com as ferramentas de trabalho coletivo. O segundo motivo se refere à liberdade organizativa proporcionada pela visita técnica, na qual o técnico pôde focar a ação nas famílias com quem mais se relacionava tecnicamente e pessoalmente.

e) **Elaboração de projetos:** no ano de 2012, o Programa elaborou uma ação-padrão para possibilitar a inclusão de ações técnicas destinadas à elaboração de projetos. Essa ação-padrão era composta de uma reserva de horas técnicas que poderiam ser ocupadas com os procedimentos necessários à elaboração de projetos. O regramento da ferramenta exigiu que a cópia do projeto elaborado fosse arquivada no escritório da equipe técnica para fins de fiscalização.

A orientação de como montar o planejamento regional, bem como o documento para a elaboração do planejamento regional foi proposta pelo Programa no segundo semestre de cada ano contratual. A formulação da proposta ocorreu no âmbito do Conselho Estadual da ATES, com assessoria dos ATPs. Ao longo dos anos, essa orientação foi passando por ajustes, sendo que o principal deles ocorreu no ano de 2013, quando foi realizada uma nova chamada

pública da ATES. Esta e as demais orientações do Programa de ATES para a elaboração dos planejamentos regionais serão descritas a seguir.

O planejamento regional para o ano de 2011 se deu a partir da priorização dos programas dos PDAs e PRAs⁹⁸ que seriam desenvolvidos naquele ano. Essa priorização foi acompanhada por um processo de reformulação, atualização e, quando necessário, inclusão de novos programas.

No documento descritivo do planejamento regional, deveriam ser previstas metas e ações para cada programa proposto, a descrição da metodologia de trabalho e a definição dos responsáveis para cada ação planejada. Desse modo, a regionalização de parte dos contratos foi acompanhada da necessidade da justificativa das ações de ATES com base na realidade objetiva das famílias assentadas. Foi a partir dessa necessidade que, no ano de 2011, foi criado o SIGRA, com a tarefa de fornecer informações atualizadas e detalhadas sobre a realidade das famílias assentadas.

Como parte da estrutura normatizada para o plano de ação regional, foi exigido que as proposições apresentadas pelas equipes técnicas fossem resumidas numa planilha, conforme demonstrado no quadro 15.

Quadro 15 – Planilha utilizada pelas equipes de ATES para sintetizar o planejamento regional proposto para o ano de 2011

PROGRAMA						
Objetivo	Projetos	Metas	Ações	Como	Quando	Por quem

Fonte: INCRA SR 11 (2010b).

Essa planilha também serviu de base para a organização da carga horária da equipe. A multiplicação da quantidade de ação com a respectiva carga horária de cada ação-padrão resultou na quantidade de carga horária do planejamento regional, que deveria ser a mesma da quantidade de horas reservadas para essa finalidade, conforme cálculos vistos no quadro 12.

Para cada ação planejada, foi descontado do banco de horas o tempo necessário para a sua realização de modo que o limite do planejamento de cada equipe técnica esteve

⁹⁸ A elaboração dos PDAs e PRAs previu programas de desenvolvimento para um prazo de 5 anos. Para o planejamento das metas regionais, a tarefa das equipes era a de revisar esses documentos, destacando aquilo que seria executado no ano de 2011.

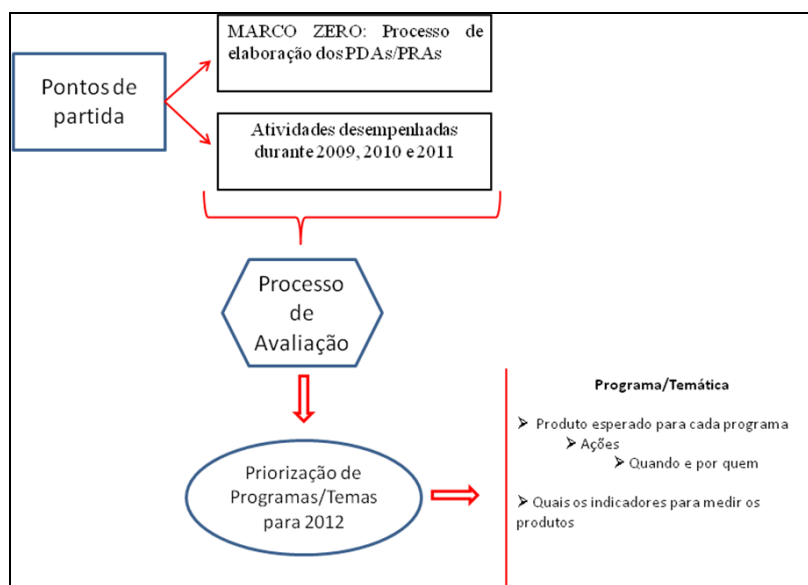
condicionado à quantidade de horas disponíveis para o planejamento regional. Por esse motivo, as ações-padrão com maior carga horária são as que mais concentraram ajustes das regras para sua execução, tendo em vista que foram mais atrativas quando se tratava de equipes técnicas preocupadas em gastar o saldo de horas com um número menor de atividades.

Desse modo, o resultado da normatização do banco de horas, com a mensuração da capacidade operacional das equipes e com a divisão das horas em categorias de metas, resultou na regulamentação detalhada de um conjunto de ação-padrão, que foi cada vez mais sendo regrado de acordo com os desvios de execução. Do mesmo modo, a exigência do embasamento do planejamento regional a um diagnóstico detalhado dos assentamentos, além de se preocupar com a qualidade da ação proposta (condizente com as demandas da realidade), buscou evitar que as equipes técnicas conduzissem os trabalhos de ATES de acordo com suas convicções e expertises metodológicas.

Ao reconhecer falhas na execução do contrato referente ao ano de 2011, o Programa modificou as regras para a elaboração do planejamento regional. Foram feitas duas inclusões nas normas que serviram de base para a organização do planejamento regional para os anos de 2012 e 2013. A primeira inclusão se refere à qualificação do diagnóstico da situação dos assentamentos. Esse diagnóstico deveria passar a conter a descrição dos programas planejados anteriormente, a descrição das ações desenvolvidas, os resultados alcançados, as ações que ficaram pendentes e aquelas que deveriam ser executadas no período seguinte. A segunda inclusão se refere à necessidade de as equipes preverem o produto esperado para cada programa planejado. A terceira inclusão trata da necessidade da definição de indicadores de resultados para cada meta planejada (INCRA SR 11, 2012, 2013).

Essas mudanças normatizaram ainda mais o planejamento regional com a intenção de diminuir as variabilidades disfuncionais observadas durante o ano de 2011. As equipes tiveram que qualificar a elaboração sob pena de não terem os planejamentos aprovados pelo Programa. Para apoiar esse processo, foi disponibilizado um documento de orientação, com passos metodológicos que deveriam ser seguido pelas equipes de ATES, conforme pode ser conferido na figura 7.

Figura 7 – Demonstração esquemática da sequência metodológica exigida no processo de elaboração do planejamento regional para os anos de 2012 e 2013, ATES/RS



Fonte: INCRA SR 11 (2012; 2013a).

O documento com o planejamento regional para os anos de 2012 e 2013 deveria conter, para além do diagnóstico dos assentamentos, uma reflexão/avaliação sobre os PDAs e PRAs e sobre as atividades de ATES desenvolvidas entre os anos de 2009 e 2011 (ponto de partida). Essa reflexão/avaliação deveria resultar na priorização de Programas, com a definição de produtos, ações, cronograma, responsáveis pela execução e indicadores.

A orientação para a elaboração da planilha com a síntese das proposições do planejamento regional seguiu a seguinte sequência:

- a) programa/tema priorizado;
- b) assunto/ação para cada programa/tema priorizado;
- c) ferramenta(as) a ser utilizada em cada assunto/ação;
- d) cronograma.

No quadro 16, demonstra-se o modelo de planilha utilizada para a organização das informações, que foi disponibilizada para as equipes técnicas junto com o documento de orientação do planejamento. A planilha foi disponibilizada com um exemplo de planejamento de um tema de modo a facilitar o entendimento das equipes sobre o que estava sendo solicitado.

Quadro 16 – Planilha utilizada pelas equipes de ATES para sintetizar o planejamento regional proposto para os anos de 2012 e 2013

TEMAS PRIORIZADOS	Produto	FERRAMENTA	QTDE	CRONOGRAMA				
				fev	mar	abr	...	
PRODUÇÃO LEITEIRA	Qualidade do leite e unidade de referência com abordagem social, econômica e ambiental							
		Curso, Reunião ou Palestra - 1 turno	0					
		Curso ou Oficina - 2 turnos	0					
		Dia de Campo - 2 turnos	1					
		Intercâmbio	0					
		Unidade Pedagógicas - implan.	1		1			
		Unidade Pedagógicas - acomp.	6			1		
		Unidades Pedagógicas - sociali.	1					
	Alimentação e manejo							
		Curso, Reunião ou Palestra - 1 turno	1		1			
		Curso ou Oficina - 2 turnos	0					
		Dia de Campo - 2 turnos	0					
		Intercâmbio	0					
		Unidade Pedagógicas - implan.	0					
Unidade Pedagógicas - acomp.		0						
Unidades Pedagógicas - sociali.		0						

Fonte: INCRA SR 11 (2012; 2013a).

O documento norteador para a elaboração dos planejamentos regionais para os anos de 2012 e 2013 recomendou, para as equipes técnicas, uma sequência metodológica para a construção dos planejamentos regionais, buscando contemplar os espaços regionais de diálogo e participação social. Como sugestão inicial, foi proposto que as equipes fizessem discussões técnicas sobre a realidade territorial dos assentamentos. Na sequência, foram recomendadas reuniões nos assentamentos para que fossem discutidas as questões que dariam subsídio para a elaboração do planejamento regional. Na sequência, novamente, reunião da equipe para organizar e formatar o documento do planejamento. Por fim, a apresentação do planejamento construído no Conselho Regional da ATES. O tempo necessário para cada um desses espaços foi previsto nas metas estaduais.

A orientação para a construção do planejamento regional que seria executado em 2014 sofreu novos ajustes. Foi quando o INCRA SR 11 realizou novo chamamento público para a contratação das prestadoras da ATES. Foi exigida, das concorrentes, a apresentação de uma

proposta técnica de trabalho (com ações e metodologia de execução), sustentada em diagnósticos construídos a partir dos relatórios do SIGRA.

O documento final com o planejamento para o ano de 2014 deveria ser estruturado da seguinte forma:

- **Capa (logo da prestadora, INCRA, equipe técnica, ...)**
- **Sumário (opcional)**
- **Apresentação geral:** descrição geral do NO com informações sobre os assentamentos integrantes, número de famílias beneficiadas, breve caracterização da região, perfil da equipe técnica e objetivos das ações da ATES no NO.
 - **Metodologia de trabalho:** descrição da metodologia a ser utilizada pela equipe técnica no trabalho de ATES junto ao NO. Descrição da forma de organização da equipe técnica para atender o planejamento do NO.
 - **Contextualização da região e/ou assentamento:** breve contextualização do assentamento, identificando: localização, número de famílias assentadas, principais linhas temáticas trabalhadas pela ATES nos últimos anos, principais fragilidades e potencialidades identificadas (com base em PDA/PRA, reuniões de avaliação com as famílias, experiência da equipe técnica e dados do SIGRA);
 - **Descrição dos eixos temáticos:** breve descrição de cada um dos eixos temáticos a serem trabalhados no assentamento (importância do eixo temático como estratégia para resolver as fragilidades existentes no assentamento ou na região).
 - **Descrição das ações planejadas:** definição de eixo temático, meta(s), ação(ões), responsável(is), prazos de execução e resultados esperados.
 - **Quadro de detalhamento,** conforme demonstrado no quadro 17.

Quadro 17 – Quadro de detalhamento do planejamento regional da ATES para o ano de 2014

Eixo temático/programa 01:			
Cenário atual com base nos dados do SIGRA:			
Cenário desejado:			
Objetivos:			
Meta (s)	Ação(s)	Responsável(s)	Prazo(s)

Fonte: INCRA SR 11 (2013a; b).

A planilha usada para resumir o planejamento e facilitar a contabilidade do tempo de trabalho da equipe seguiu o mesmo padrão utilizado nos anos de 2012 e 2013.

Essa proposta serviu, posteriormente, para a elaboração do planejamento regional para os anos de 2014, 2015 e 2016, com a exigência do acréscimo de ações voltadas para: assessoria às organizações regionais coletivas; promoção de mercados institucionais; promoção da conservação ambiental; qualificação das UOP; ações voltadas à sistematização de experiências agroecológicas e escolas do campo.

Com essas novas exigências de ações, as equipes dos NOs perderam parcialmente a autonomia para a elaboração do planejamento regional. A falta de atenção das equipes com questões que foram consideradas pelo CE como determinantes para o desenvolvimento dos assentamentos (como ações com escolas e com o PAA) fizeram com que o Programa de ATES interferisse no processo regional de planejamento, conforme pode ser conferido na narrativa extraída da entrevista com um gestor estadual do Programa:

O CE passou a discutir também o conteúdo dos planejamentos regionais. Percebemos que em muitos deles não havia ações que são estratégicas para o desenvolvimento dos assentamentos. Com a chamada pública de 2013, foi exigido que alguns temas estratégicos sejam obrigatoriamente contemplados nos planejamentos regionais, como é o caso do PAA, do trabalho nas escolas, das ações ambientais, inclusive a RUOP e sistematização que tem ações que tiveram que ser previstas regionalmente, através das horas regionais. Nestes casos eles (equipes) têm abertura para montar as ações, mas a temática é definida pelo CE (E8).

Com essa medida, configura-se a criação de uma nova categoria de meta, composta por ações regionais sobre temáticas de importância e definição estadual. É uma categoria mista, na qual o CE define a obrigatoriedade da temática e as equipes definem as ações para seu desenvolvimento. De todo o modo, é uma nova forma de regramento que pretende corrigir distorções ocasionadas pelo relapso metodológico, conceitual e técnico das equipes de ATES.

A abertura do contrato para o planejamento regional a partir do ano de 2011 modificou a dinâmica para a quantificação das ações não previsíveis/complementares⁹⁹. No segundo período dos contratos (2011-2016), foi excluída a quantificação das ações conforme era estabelecido nos anos de 2009 e 2010. A partir de 2011, o conjunto dessas ações não poderia

⁹⁹ Não foram encontrados registros que justificassem a inclusão do termo “complementares”. Avalia-se que se trata de uma modificação influenciada pela regionalização dos contratos. Ao ser possível as equipes técnicas planejarem suas metas, esse conjunto de ações poderia ser considerado complementar ao planejamento proposto, diferentemente do período anterior (2009-2010), quando as ações não previsíveis serviam para as equipes realizarem ações que não podiam ser incluídas nas metas estaduais.

extrapolar 15% do total de horas disponíveis em cada NO. Essa redução partiu da lógica de que, com a abertura para o planejamento regional, as equipes teriam mais liberdade para a definição do tempo de trabalho, reduzindo a necessidade de horas para ações não planejadas, conforme justificativa presente na seguinte narrativa:

Com a abertura da regionalização se pensava que poderia ser ajustado à demanda regional, diminuindo a demanda de ações complementares, não planejadas. Acho que a questão central não está na quantidade de tempo e na terminologia (complementar ou não previsível), mas sim na finalidade. Quando está se fazendo uma ação destas a pergunta é, vai contribuir para que? Foi feito um esforço na época para prever o máximo possível de ações no planejamento regional, e se fosse possível reduzir ainda mais as ações não previsíveis (E1).

Essa reserva de tempo para as ações não previsíveis/complementares poderia ser utilizada com atividades destinadas para articulações regionais com o poder público local, com as entidades sociais representativas, com as instituições de ensino e pesquisa, entre outras. Com o mesmo entendimento estabelecido no ano de 2009, essa reserva de tempo foi destinada para o desenvolvimento de temáticas locais e regionais (previsíveis) por meio de ações que não estavam sob o controle dos técnicos ou que não poderiam fazer parte do planejamento regional (ações não previsíveis). Para a realização dessas ações, a equipe técnica deveria utilizar as ações-padrão disponibilizadas pelo INCRA SR 11 para a construção do planejamento regional.

Nas seções anteriores do capítulo 5, que tratou da história do Programa de ATES, pode-se inferir dois tipos de mudanças. Uma delas diz respeito à tentativa de aproximar o trabalho das equipes técnicas à realidade dos assentamentos de modo a contemplar as particularidades regionais e a universalidade das famílias assentadas. A outra mudança trata da evolução das normas e das regras para a determinação da relação entre INCRA e prestadoras de ATES. A próxima seção dedica-se a apresentar o Sistema Normativo que determinou a avaliação e monitoramento dessas mudanças ocorridas no Programa de ATES.

5.4 SISTEMA NORMATIVO PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA ATES

5.4.1 Sistema Normativo para o Monitoramento e Avaliação – Nacional

O Programa Nacional da ATES também organizou um processo normativo para a efetivação do sistema de Monitoramento e Avaliação dos serviços executados. O INCRA define esse processo como sendo

a coleta e análise sistemática e contínua de informações sobre o progresso de uma tarefa ao longo do tempo, para identificar os pontos fracos e fortes e para fornecer, aos responsáveis pela tarefa, informações suficientes para tomar as decisões corretas no momento correto, de modo a aprimorar a qualidade do trabalho. (GOSLING, 1995, p. 110 apud INCRA, 2004, p. 53).

O Manual Operacional da ATES em suas duas versões (2006 e 2008), revalidado pela Portaria 581, determina que a avaliação e o monitoramento devem promover resultados que possam colaborar para a tomada de decisão dos gestores da ATES. Destaca, ainda, que o processo de avaliação e monitoramento deve promover um banco de dados para embasar continuamente a adaptação do planejamento e a implantação das ações nos assentamentos; deve servir aos técnicos e às famílias assentadas como instrumento para verificação constante do trabalho e de seus resultados, bem como tem importante função institucional para o INCRA no sentido de verificar o cumprimento das metas contratadas e promover informações confiáveis sobre suas atividades fins.

O Manual Operacional da ATES (2008) conceitua os tipos de monitoramento e o processo de avaliação. O monitoramento é dividido em processo e resultado.

a) **Monitoramento de Processo:** contempla um conjunto de procedimentos com a finalidade de acompanhar de forma sistemática as ações de ER nos assentamentos. Registra a evolução do trabalho de ATES, verificando, essencialmente, os seguintes fatores:

- as ocorrências relacionadas à execução do objeto, com adoção de medidas necessárias à regularização das falhas observadas;
- a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos de acordo com a legislação aplicável; a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme cronograma;
- o cumprimento das metas por parte das entidades prestadoras;

- os aspectos qualitativos e quantitativos dos serviços prestados pelas entidades no que diz respeito a sua metodologia de trabalho, atribuições inerentes aos Núcleos Operacionais descritas no Manual Operacional da ATEs e outros aspectos relacionados às particularidades das Superintendências do INCRA.

Buscando detalhar esse monitoramento, o Manual Operacional da ATEs apresenta uma proposta com um fluxo de atividades, destacando os responsáveis por cada etapa e os produtos gerados nas respectivas fases, como pode ser observado no quadro 18.

Quadro 18 – Fluxograma do monitoramento de processo de ATEs

FLUXO DO MONITORAMENTO DE PROCESSO		
Fases/Atividades	Responsável e participantes	Instrumento sugerido/produto resultante
Análise e sistematização de dados resultantes da “Qualificação da Demanda”	SR - Equipe de Coordenação e Supervisão do Programa de ATEs	Banco de Dados/planilhas com informações sobre os PAs
Análise e sistematização de dados dos Termos de Referência, Planos de Trabalho (convênios ou Termos de Parceria) e Projetos Básicos (contratos)	SR - Equipe de Coordenação e Supervisão do Programa de ATEs e organizações dos assentados	Banco de Dados/planilhas com incorporação de informações sobre os Contratos, Convênios e/ou Termos de Parceria firmados
Oficina de Planejamento (e avaliação)	Equipe de ATEs da SRs, Articuladores, Entidades Prestadoras, representações de assentados	Banco de Dados/planilhas preenchido com complementação de informações sobre os PA e os Convênios; Contratos e Termos de Parceria firmados
Elaboração de Relatórios trimestrais	Prestadoras de Serviços de ATEs	Relatórios trimestrais/Entidade Prestadora
Análise dos Relatórios das Prestadoras e Elaboração de seus Relatórios	Articuladores	Relatórios trimestrais/Entidade Articuladora
Análise dos relatórios das entidades prestadoras e articuladoras	SR - Equipe de Coordenação e Supervisão do Programa de ATEs das SRs/ Técnicos da Superintendência Regional do INCRA	1) Relatórios Trimestrais, Semestrais e Anuais/SR 2) Atualização sistemática do Banco de Dados/planilhas 3) Atualização do SIPRA – ATEs
Apresentação dos relatórios semestrais/anuais aos Fóruns Estaduais e envios ao INCRA Sede	SR - Asseguradores e Equipe de ATEs da SRs	1) Envio dos Relatórios Semestrais/Anuais por SR incorporando informações pertinentes da discussão nos Fóruns.
Elaboração de relatórios semestrais e anuais nacionais	INCRA Sede - Equipe de ATEs	1) Relatórios semestrais e anuais nacionais 2) Atualização e checagem sistemática do Banco de Dados (ou Planilhas)

Fonte: Manual Operacional da ATEs (INCRA, 2008a).

De acordo com o fluxo de atividades, o monitoramento de processo pode ser dividido em três fases:

- i) análise da demanda e dos termos de referência que balizam o trabalho da ATES;
- ii) oficinas regionais de planejamento e avaliação;
- iii) elaboração e análise de relatórios de execução.

Observa-se que essa orientação restringe-se em monitorar o funcionamento operacional do Programa da ATES, sem exigir informações detalhadas dos resultados das ações técnicas nos assentamentos, sendo mais genérico, com foco principal nos processos organizativos e políticos.

b) **Monitoramento de Resultado:** é um procedimento adotado para verificar periodicamente o trabalho da ATES a fim de avaliar os resultados no desenvolvimento sustentável dos assentamentos. Busca correlacionar o trabalho com as dimensões econômicas, sociais, ambientais, culturais e político-institucionais.

Este processo de monitoramento visa aferir os resultados finalísticos do Programa e das atividades de ATES, a partir de algumas dimensões e indicadores apresentados no presente Manual, aos quais poderão ser agregadas novas dimensões e/ou indicadores que se mostrarem necessários com o decorrer do tempo. (INCRA, 2008a, p. 56).

O Manual Operacional da ATES assegura que o monitoramento de resultado pode ser executado por pessoas ou entidades não envolvidas diretamente com o Programa por meio de contratações/convênios ou outros instrumentos específicos.

A seguir, demonstra-se o quadro 19 com as etapas de implantação do monitoramento de resultados.

Quadro 19 – Etapas para a implantação do Monitoramento de Resultados

(continua)

ETAPA	DETALHAMENTO DA ETAPA
Definição dos Objetivos de Monitoramento de Resultados	Identificação e definição dos diferentes parceiros e grupos envolvidos ao nível do Programa para participar no monitoramento, bem como as intenções e objetivos do monitoramento.
Identificação das Dimensões dos resultados	Identificação das dimensões iniciais do monitoramento de resultados. Novas dimensões porventura necessárias serão estabelecidas posteriormente, em comum acordo com as SRs e as prestadoras dos serviços de ATES.
Desenvolvimento dos indicadores	A exemplo das dimensões, estão relacionados no Manual Operacional da ATES um conjunto de indicadores que farão parte deste processo. Novos indicadores porventura inseridos serão resultado das necessidades futuras e negociados com as SRs e prestadoras. É importante examinar informações já obtidas com o monitoramento de processos para não coletar dados já obtidos.

(conclusão)

	Temos como ponto de partida instrumentos de coleta e atualização de dados (relatórios e banco de dados) que serão discutidos em conjunto com as SRs e prestadoras e disponibilizados no site do INCRA. No seguimento do processo serão construídos e consensuados outros instrumentos para tratamento de dados e informações mais complexos, tais como a renda média das famílias.
Definição de Instrumentos para Levantamento de Informações e Realização da Coleta de Dados	
Avaliação e utilização das Informações	O processo de monitoramento sempre tem a intenção de ajustar, com base nas informações novas, a atuação do Programa ou das instituições. Este passo é muito importante porque isso acontece através da avaliação das informações levantadas, repassadas e relacionadas. A atuação do Programa é adaptada, quando necessário com base nas conclusões obtidas. Neste momento deve-se estabelecer quando, como e por quem as informações vão ser analisadas e onde vão ser valorizadas para tomar decisões sobre possíveis ajustes.

Fonte: Manual Operacional da ATES (INCRA, 2008a, p. 56).

A partir do Manual Operacional da ATES, que afirma que as ações de avaliação e de monitoramento poderão ser adaptadas às dimensões regionais, avalia-se que as determinações e os roteiros propostos para o processo de monitoramento têm como objetivo fornecer uma espécie de guia, ao contrário de serem compreendidas como uma “camisa de força”.

c) **Avaliação:** com base nas informações apuradas pelo monitoramento de processo e resultado, o Manual Operacional de ATES prevê uma ação de avaliação dos serviços técnicos desenvolvidos. Indica que, nessa ação, devam ser envolvidas todas as instituições que participam da ATES. Propõe que as avaliações “deverão necessariamente direcionar para um novo planejamento das atividades, visando proporcionar as correções e adequações necessárias para atingir os resultados esperados” (INCRA, 2008a, p. 60). Como método, é proposta que a avaliação seja realizada em todas as etapas da execução dos serviços por meio de um horizonte temporal (mensal trimestral, semestral, anual) e espacial (assentamento, município de atuação, região).

5.4.2 Sistema Normativo para o Monitoramento e Avaliação – RS

No RS, esse processo não ocorreu conforme foi determinado pelo Manual Operacional da ATES. As medidas que foram desempenhas para a finalidade de monitoramento e avaliação da ATES no RS podem ser divididas em dois grupos: a) fiscalização pela verificação do lançamento das ações no SAMA¹⁰⁰ e verificação *in loco* das ações realizadas pelas equipes

¹⁰⁰ Até o ano de 2014, era utilizado o Sistema de Acompanhamento e Monitoramento da ATES (SAMA), criado pelo INCRA/RS em 2008 para atender as exigências do contrato da ATES. No ano de 2015, o programa passou a

técnicas nos NOs por meio de entrevistas aos beneficiários e conferência da documentação nos escritórios das equipes; b) avaliação da ATES pelo Conselho Regional e pelo Conselho Estadual.

a) Sobre o processo de fiscalização da ATES do RS: o INCRA SR 11 passou a exigir que todas as ações dos técnicos de ATES fossem devidamente registradas, com descrição detalhada dos objetivos e resultados, com assinatura dos beneficiários e registro fotográfico. Para isso, foram disponibilizadas duas fichas de campo, uma para as visitas técnicas individuais e outra para as ações de cunho coletivo. Mensalmente, os técnicos de ATES (por acesso individual e com senha) tinham a tarefa de digitalizar, no SAMA, todas as informações das fichas de campo (Anexo C), que, posteriormente, seriam arquivadas nos escritórios dos NOs para futuras conferências pela fiscalização. Desse modo, para além do lançamento virtual no Sistema Informatizado da ATES (SAMA), no quadro 20, é demonstrada a relação de documentos exigidos pelo INCRA SR 11 para a comprovação da execução de todas as ações.

Quadro 20 – Relação de documentos por categorias de ação exigidos pelo INCRA SR 11 para a comprovação da execução do contrato de ATES

Tipo de ação	Documentos exigidos para a comprovação da execução das ações
Ações coletivas	Relatório de campo: ficha da atividade com descrição detalhada do conteúdo trabalhado na atividade, resultados e/ou encaminhamentos alcançados/realizados.
	Lista de presença com CPF e assinatura
	Fotos
Ações individuais - visitas	Relatório de campo – ficha da atividade ou perfil do SIGRA (quando a visita também for destinada para a atualização dos dados do SIGRA) com CPF e assinatura de um representante da família. Não necessita foto.
Ações complementares	Relatório com título, objetivo e número de participantes (independente se for assentado). Pode ser um único relatório para múltiplas atividades complementares que compuserem o mês de referência. Deverá haver no mínimo uma família como beneficiária. Ex.: atividade na prefeitura para tratar da qualidade de uma estrada: no relatório e no lançamento deverá aparecer a relação de famílias beneficiárias que estão envolvidas na atividade, independente se estas estavam presentes na atividade.
Atividades de formação, capacitação e planejamento técnico	Relatório de campo: ficha da atividade com descrição detalhada do conteúdo trabalhado na atividade, resultados e/ou encaminhamentos alcançados/realizados.
	Lista de presença com CPF e assinatura;
	Foto;

Fonte: Adaptado de INCRA SR 11(2013b).

adotar, como sistema padrão, o SIATER, que já vinha sendo utilizado pelas outras superintendências do INCRA e pelas chamadas públicas coordenadas pelo MDA.

Com relação à fiscalização *in loco* adicionalmente ao processo de conferência quantitativa do SAMA, o INCRA SR 11 contou com o apoio de uma equipe com 11 servidores (denominados, pelo INCRA, de asseguradores dos contratos de ATES) para a conferência mensal das informações declaradas no SAMA. Por meio de entrevistas feitas com as famílias assentadas¹⁰¹ e da verificação da documentação nos escritórios, era determinada para essa equipe a elaboração de relatórios que serviriam de apoio e referência para o pagamento às equipes técnicas.

O regramento do INCRA Nacional para o monitoramento e a avaliação da ATES determinou que a fiscalização *in loco* deveria entrevistar 8% das famílias beneficiadas pelo Programa da ATES. No caso do RS, esse universo correspondeu, em média, a 750 famílias, distribuídas proporcionalmente em todos os Nos, conforme demonstrado na tabela 9.

Tabela 9 – Número total de famílias que deveriam ser entrevistadas pelo INCRA anualmente em cada NO

NO	Nº total de famílias	Nº total da amostra
Julio de Castilhos	611	42
Tupanciretã	642	44
Jóia	651	44
Sarandi	313	22
Palmeira das Missões	352	24
Vacaria	318	22
Nova Santa Rita	391	26
Eldorado do Sul	525	36
Santana do Livramento	957	64
Fronteira Oeste	406	28
Candiota	872	58
Hulha Negra	827	56
Canguçu	660	44
Pinheiro Machado	440	30
Piratini	544	36
Herval	578	40
São Luiz Gonzaga	402	28
São Miguel das Missões	710	48
São Gabriel	812	54
TOTAL	11.011	746

Fonte: Adaptado de INCRA (2010a).

¹⁰¹ Essas entrevistas foram feitas a partir de um questionário, formulado pelo INCRA com o apoio dos assessores/articuladores, e podem ser conferidas no Anexo D.

b) Sobre o processo de avaliação da ATES do RS: com o objetivo de promover a participação social dos assentados nas decisões do Programa, 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 tiveram como função discutir as ações realizadas pela ATES a fim de avaliar e planejar as ações futuras. Tais Conselhos foram compostos, em todos os NOs, por um representante do INCRA, um representante da prestadora do NO e um representante de cada assentamento¹⁰². Já o Conselho Estadual foi formado por representantes do Governo Federal, do governo estadual, de 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.

Foi de responsabilidade do INCRA a convocação tanto dos Conselhos Regionais quanto do Conselho Estadual. No caso do Conselho Estadual, não foi prevista uma periodicidade para as reuniões, cabendo ao INCRA convocar os conselheiros sempre que necessário.

Entende-se que, nesse formato viabilizado na ATES do RS, não foi operacionalizado o monitoramento de processo e de resultado. Essa situação está relacionada a uma concepção de ATES e às características operativas e organizativas das instituições que compuseram o Programa. No encontro estadual da ATES realizado no ano de 2013, sistematizado no *Documento de Avaliação da ATES/2013*, um dos gestores do Programa, integrante do CE, fez a seguinte ponderação acerca da relação entre os objetivos da ATES e seus resultados:

Qual o sentido do Programa de ATES? Propiciar o desenvolvimento aos assentamentos. Será que estamos conseguindo? Nos debates realizados pelos grupos nota-se que se acabou realizando a avaliação das atividades do Programa e deixou-se de avaliar a ATES como um todo. Será que isso é um vírus do contrato? (INCRA SR 11, 2013c, p. 5).

Essas indagações se referem aos efeitos da estrutura operacional e organizativa dos contratos sobre as ações da ATES. Em comparação com o primeiro período dos contratos (2009/2010), foi identificado um aumento das normas no Programa de ATES. Um dos

¹⁰² No contrato da ATES de 2009, foi prevista a realização de um conselho regional por NO a cada dois meses. No entanto, devido a inúmeros problemas operacionais que ocasionaram o não cumprimento dessa meta, para 2010, foi prevista a realização de um conselho regional a cada quatro meses e, de 2011 a 2014, uma por semestre.

motivos para esse fato reside nos resultados negativos do processo de fiscalização *in loco* realizado pelo INCRA nos escritórios das equipes técnicas, onde foram encontradas falhas no processo de comprovação documental das ações registradas no SAMA.

A narrativa a seguir apresenta elementos sobre o resultado da fiscalização das ações da ATES.

Através de visitas aos escritórios e de um questionário semiestruturado que foi aplicado por amostragem nas famílias verificamos falhas na execução dos contratos. Ai apareceram dados interessante do tipo famílias que receberam a visita mas que não sabiam o nome do técnico, não sabiam o assunto, deu para perceber que houve deficiência. Também foi verificado que muitas atividades inseridas no SAMA não tinham documentação que pudesse comprovar que de fato ela foi feita (E10).

Outro motivo da ampliação das normas está relacionado com a necessidade de maior controle dos serviços da ATES, no qual o cumprimento adequado às regras é sinônimo de trabalho bem feito, e o contrário é relacionado como disfuncional, que precisa ser corrigido. Esse posicionamento pode ser conferido na seguinte narrativa:

Tem duas situações que são claras. O detalhamento foi para garantir um pouco mais de concretude para o próprio INCRA. Esse detalhamento é uma forma de controle. Quanto mais você detalha mais você controla. Ao mesmo tempo, isso gerou alternativas para a execução, ou seja, eu detalho, coloco as ferramentas e fica mais fácil a gente tomar a decisão sobre qual ação fazer ou sobre qual ferramenta utilizar (E7).

O aumento da rigidez do Sistema Normativo relaciona-se com as constatações de descumprimento das regras estabelecidas para o cumprimento das metas contratuais, resultando, com isso, no aprimoramento do Sistema Normativo da ATES. Nesse cenário, a abertura para o planejamento regional, apesar de ter sido considerado um dos grandes avanços pelo INCRA e prestadoras de ATES, foi acompanhada pela criação de uma série de regras e normas responsáveis pelo balizamento do trabalho dos técnicos de modo a evitar disfunções operacionais e organizativas. Os efeitos do Sistema Normativo apresentado neste capítulo serão discutidos no capítulo 6.

6 EFEITOS DO SISTEMA NORMATIVO NA CONFIGURAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ATES

Este capítulo tem por objetivo demonstrar os efeitos do Sistema Normativo na configuração dos serviços de ATES. Para o cumprimento dessa finalidade, este capítulo foi dividido em cinco seções. A primeira seção aborda o processo de revisão das metas no período dos contratos. A segunda seção demonstra a consolidação da simplificação do objeto contratado (ações meio transformadas em fim) como efeito do aprimoramento do Sistema Normativo. A terceira seção trata dos efeitos do Sistema Normativo nas ações de abrangência estadual. A quarta seção demonstra os efeitos do Sistema Normativo nas ações de abrangência regional. Por fim, a quinta seção discute os efeitos do Sistema Normativo na condução dos processos de descentralização decisória na ATES.

6.1 IMPACTO DO SISTEMA NORMATIVO NA REVISÃO DAS METAS NO PERÍODO DOS CONTRATOS

As alterações ocorridas no Programa de ATES a partir dos contratos iniciados no ano de 2009 buscaram superar uma série de limitações decorrentes do período dos convênios (2004-2008). Nesse período, não se tinha uma unidade com relação às temáticas de atuação. As prioridades não eram tomadas com base nas leituras coletivas sobre o desenvolvimento da reforma agrária. As equipes conveniadas atuavam de forma independente, não havia espaços para troca de diálogo entre os técnicos, inclusive dentro da mesma prestadora, tampouco espaços comuns para a formação e aprimoramentos técnicos.

As prioridades eram determinadas localmente, contudo, sem uma unidade clara de decisão. Não havia os Conselhos Regionais e não raramente a ATES se detinha ao atendimento das demandas organizativas dos movimentos sociais e ou de grupos específicos de assentados. O INCRA era pressionado pelos órgãos de controle devido à fragilidade dos instrumentos de comprovação dos investimentos empenhados na ATES, bem como pela falta de procedimentos que pudessem medir a execução das atividades e seus resultados.

O reconhecimento dessas limitações ensejou a inauguração, no ano de 2009, de um novo formato institucional para o Programa de ATES no RS, com base no estabelecimento de contratos com prestadoras de serviços de ER. Se, na etapa dos convênios, um dos problemas

centrais era a falta de orientação institucional e metodológica para a definição das ações que deveriam ser executadas, no período dos contratos, isso foi superado pela determinação de normas e regras padronizadas, que foram responsáveis pela formatação da atuação das equipes técnicas.

O Programa objetivou desvincular as equipes técnicas da lógica do trabalho pulverizado, determinado por demandas pontuais e, por vezes, fragmentadas e condicioná-las a um trabalho orientado, com foco e objetivos claros. Contudo, logo no seu início, essa dinâmica não foi reconhecida pelas equipes técnicas e pela coordenação das prestadoras como uma estratégia adequada. Em reunião do Conselho Estadual realizada no dia 29 de abril do ano de 2009, foi alegado, pela coordenação das prestadoras, que o formato das metas contratuais não permitia a plena execução das atividades nos assentamento devido ao conflito entre carga de trabalho exigida pelas metas, tempo disponível pelas equipes e regramento incompatível com a realidade operacional das equipes.

A mensuração e divisão do tempo de trabalho das equipes e a alteração na lógica da determinação das metas contratuais buscou superar ou minimizar esses problemas, conforme expressa a coordenação estadual da ATES num dos documentos orientadores:

A partir das críticas de que a estrutura de contratos, com metas genéricas, não considerava adequadamente a efetiva capacidade de trabalho das equipes e que a homogeneização das ações muitas vezes geravam intervenção descontextualizada e fragmentada sobre a realidade dos assentamentos, a renovação dos contratos de ATES, a partir do ano de 2011, foi marcado por novas e importantes mudanças na elaboração e quantificação das metas contratuais, inaugurando um novo processo de redimensionamento da capacidade operativa das equipes técnicas através de um banco de horas técnicas e maior envolvimento das equipes e dos assentamentos na definição das atividades a serem realizadas. (INCRA SR 11, 2015, p. 6).

Objetivou-se, com essa medida calcular, com certa precisão, o tempo de trabalho disponível das equipes técnicas. Isso pretendia possibilitar a elaboração de um planejamento compatível com a capacidade operativa de cada equipe, evitando, com isso, sobrecarga ou excedente de tempo de trabalho dos técnicos.

Contudo, no âmbito das equipes técnicas, houve inúmeras manifestações críticas sobre essas alterações, com o argumento de que a lógica das metas proporcionava uma espécie de

endurecimento/enrijecimento, não permitindo o exercício da autonomia dos técnicos na proposição de ações para os assentamentos¹⁰³.

Um exemplo da crítica feita pelos técnicos foi observado no encontro estadual dos técnicos realizado em dezembro de 2013, quando um dos pontos era a avaliação do formato institucional. Foi observado que persistia uma dificuldade de sintonia entre as metas e as demandas das famílias assentadas e que a dinâmica organizativa das equipes técnicas, bem como a resistência de alguns técnicos com relação ao cumprimento de metas pré-estabelecidas estava implicando falhas na execução das atividades. Essas alegações/constatações tanto dos técnicos quanto da coordenação das prestadoras estavam relacionadas com a mudança do regramento estabelecido pelos contratos, no qual as equipes perderam a autonomia para a definição do que seria desenvolvido nos assentamentos mesmo quando se tratava do planejamento regional, por ter sido rigorosamente normatizado.

Essa posição também pode ser conferida na narrativa de um entrevistado em que apresenta a percepção de não conformidade com a padronização das metas contratuais: “em 2009 o contrato tinha 21 metas iguais para todos os NOs, como se as realidades fossem todas iguais e isso inviabilizava qualquer tipo de trabalho com o mínimo de qualidade e regionalidade” (E1).

Desse modo, as principais alterações causadas pelos contratos versaram sobre:

- a construção de metas estaduais mais eficientes com relação aos resultados e a necessidade de unificação da orientação técnica do Programa;
- a abertura de espaço no contrato para o planejamento de ações a partir das demandas regionais, permitindo maior liberdade para que as equipes propusessem ações que poderiam ser desenvolvidas conforme a realidade dos assentamentos;
- a mensuração da quantidade de trabalho necessário para cada meta contratual de modo a possibilitar a divisão do tempo de trabalho das equipes técnicas entre as metas estaduais, as metas regionais e as ações de cunho complementar; e
- o monitoramento e avaliação da ATES, com a intensão de aperfeiçoar os espaços de discussão, decisão e validação social do Programa.

As mudanças causadas pelos contratos tiveram como consequência a ampliação do controle normativo no Programa de ATES pelo aprimoramento progressivo das regras e das

¹⁰³ Essas manifestações não se restringiram ao início dos contratos, são constatadas recorrentemente em todos os documentos analisados que registraram as ações de ATES até o ano de 2015.

normas contratuais, que condicionaram os técnicos numa sofisticada sistemática de controle burocrático. Esse aumento progressivo das normas provocou uma redefinição do tempo de trabalho das equipes, que passaram a se preocupar mais com o cumprimento das regras e normas do que com o resultado da execução das ações.

A preocupação com o cumprimento das regras desviou o foco dos técnicos, que passaram a se preocupar mais com o planejamento de ações menos normatizadas, mais fáceis de serem executadas e com menor risco de penalidades devido aos efeitos da fiscalização do INCRA. Exemplo disso foi a diminuição do uso das ferramentas intercâmbios técnicos e unidades pedagógicas por serem mais complexas e por exigirem mais esforço de trabalho.

Houve, com isso, um desvirtuamento dos objetivos da ATEs, em que a preocupação com a execução de ações passou a ser mais importante do que a construção de processos de desenvolvimento. Essa problemática pode ser identificada na seguinte narrativa: “Ainda estamos muito vinculados ao cumprimento de metas e talvez precisaríamos evoluir para a discussão de processo para podermos construir projetos de desenvolvimento mais integrados e conectados” (E6).

Para aqueles técnicos com relação mais estreita com as organizações políticas dos assentamentos, a lógica do contrato modificou substancialmente o modo de atuação. Na época dos convênios, boa parte do tempo de trabalho desses profissionais era destinada para o cumprimento de ações inerentes à mobilização social e política das famílias assentadas em detrimento da atuação enquanto técnicos de ER. A determinação do trabalho por meio de metas contratuais passou a exigir dos técnicos uma ação mais planejada a fim de possibilitar o cumprimento do cronograma estabelecido para as metas. Contudo, essa adequação não ocorreu de modo suficiente, causando a execução parcial dos contratos, conforme pode ser observado na tabela 10.

Tabela 10 – Horas regionais planejadas e executadas nos NOs da ATEs no ano contratual de 2014

(continua)

Nº do NO	Horas regionais planejadas	Horas regionais executadas	% de execução
1	5.883,59	3.592,19	61%
2	6.114,35	5.437,43	89%
3	6.114,35	4.026,28	66%
4	3.331,19	3.012,85	90%
5	3.669,74	2.584,65	70%

(conclusão)

Nº do NO	Horas regionais planejadas	Horas regionais executadas	% de execução
6	4.343,22	3.006,40	69%
7	3.167,25	2.393,30	76%
8	5.510,21	4.132,45	75%
9	10.321,21	5.963,94	58%
10	4.827,78	4.827,78	100%
11	10.299,37	8.312,55	81%
12	9.863,90	8.312,55	84%
13	8.385,65	5.245,47	63%
14	5.609,19	2.973,07	53%
15	6.982,38	3.700,21	53%
16	6.650,75	3.316,14	50%
17	5.155,75	3.536,01	69%
18	7.412,86	6.030,50	81%
19	9.240,21	9.240,21	100%
20	5.931,84	5.549,13	94%
SOMA	124.791,30	95.193,11	76%

O exemplo disso está no fato de que as horas reservadas para o planejamento regional nunca foram executadas integralmente. Na tabela 10, é demonstrado o percentual de horas técnicas regionais planejadas e executadas em todos os NOs no contrato do ano de 2014. No ano de 2014, foram executadas 76% das horas técnicas destinadas ao planejamento regional¹⁰⁴. Apenas dois NOs conseguiram executar 100% do planejamento, oito NOs executaram menos de 70%. Isso ocorreu, principalmente, devido à dificuldade de organização das equipes técnicas, à deficiência de entendimento e adaptação dos técnicos sobre o funcionamento das normas definidas para a execução das horas técnicas (mesmo que essa sistemática de mensuração do trabalho tenha iniciado no ano de 2011), a falhas metodológicas na construção do planejamento e à recusa do envolvimento de alguns técnicos com o planejamento coletivo das equipes.

Em última instância, essas dificuldades podem ser conferidas à incoerência entre as normas e a realidade técnica e metodológica das equipes e à dificuldade ou ineficiência da assessoria/orientação disponibilizada pelo Programa de ATES (ATPs, coordenação das prestadoras e INCRA).

Essa posição pode ser conferida na seguinte narrativa:

¹⁰⁴ Nos anos de 2011, 2012 e 2013, esse percentual foi de 72%, 78% e 76% respectivamente.

O estabelecimento de cálculo de horas, do tempo de trabalho, do conjunto de ação-padrão ajuda, qualifica mas não garante a qualidade do trabalho. A garantia poderia se dar por um contrato bem feito, por um comprometimento dos técnicos, por uma gestão eficiente, por uma assessoria qualificada, eu acho que este conjunto de situações garante. No momento isso não tem na ATES. O regramento substitui a mediação. Mediação através de ação burocrática. O INCRA tem substituído a mediação física, mais próxima aos NOs pela qualificação das normas das ações (E7).

Outro efeito do processo crescente de normatização do Programa de ATES foi a diminuição do tempo de trabalho disponível efetivamente para as famílias assentadas, ou seja, para o desenvolvimento das ações a campo. Embora, no ano de 2009, as metas eram padronizadas para todos os NOs, o tempo de trabalho destinado diretamente para a execução das ações chegava a 65%. No ano de 2015, esse percentual não passou de 30%. Isso significa que, numa semana de trabalho, um técnico só pôde destinar três turnos para a atuação direta na execução das ações nos assentamentos. O restante do tempo foi dividido numa diversidade de atividades, dentre as principais, destacam-se as reuniões de equipe, as atividades complementares de articulação local e regional, a participação em eventos, a elaboração de relatórios, o preenchimento de formulários e elaboração de relatórios referentes à execução das ações.

Esse efeito é percebido por um dos gestores estaduais, que compreende que o “formal” do contrato exigiu muito tempo dos atores envolvidos com o Programa, conforme segue a narrativa:

Acho que perdemos um tempo muito grande além do necessário nas questões formais, como se alimenta o sistema, como fazer isso, como se formata as metas para colocar no sistema, foi um tempo muito grande destinado para isso. Os próprios ATPs destinaram um tempo absurdo para isso. Após 4 anos ainda tinha gente com dúvida de funcionava o SAMA. Acho que se tivéssemos mudando um pouco a lógica, se preocupado menos com o formal e se dedicado mais a formulação de indicadores teríamos avançado mais (E10).

Por um lado, a revisão das metas no período dos contratos buscou atender a reivindicação dos técnicos e da coordenação das prestadoras no que se refere à mensuração e ao redimensionamento do tempo de trabalho necessário para a execução das ações. Isso implicou reserva de tempo, planejamento, campo, deslocamento, sistematização e avaliação da atividade realizada. Por outro lado, resultou na modificação dos objetivos da ATES pela interferência no formato das metas, das ações e da organização metodológica das equipes técnicas devido ao aumento progressivo da normatização dos contratos.

O efeito desse processo foi a garantia da legitimação do Programa perante as famílias¹⁰⁵ pela demonstração dos procedimentos contratuais e a segurança institucional para o INCRA, com a mensuração quantitativa das ações realizadas¹⁰⁶. A narrativa a seguir ilustra esse cenário:

O INCRA se preocupa muito com o vigiar e o punir. Se preocupa muito com os atestes, com a efetiva execução, independente do resultado, dos impactos que o recurso público promove, no nosso caso a transformação do assentamento. A gente usa muitos mecanismos ultrapassados. As equipes não conseguem inovar para garantir a mobilização das famílias. Ainda é mobilizado o pessoal para discutir o crédito, as casas e pouco para discutir as ações de desenvolvimento da ATES (E8).

Logo, entende-se que esse processo está relacionado à normatização burocrática, que é baseada na racionalidade legal, que busca relacionar o controle e a norma com a ideia da democracia, da transparência e da segurança institucional. Essa racionalidade pode ser ampliada quanto mais efetivas forem as formas de controle. Trata-se de um sistema que tende a regulamentar, moldar e sancionar determinadas ações públicas conforme as regras, procedimentos institucionais e autoridade, relacionados com a garantia da legitimidade legal da política, da administração e da gestão pública.

Para Weber (1978), a burocracia implica um processo de divisão de atividades que são regulamentadas por um sistema formado por diversos mecanismos de controle e sanções que distanciam o trabalhador do resultado do seu trabalho. A divisão de atribuições e funções se faz à base de qualificações técnicas que são determinadas por procedimentos formais, muitas vezes, isolados e segmentados. Isso pode ser pela criação de dois mundos, o mundo dos Sistemas Normativos, que orienta a prática dos agentes de desenvolvimento, e o mundo da realidade social, no qual estão inseridas as famílias assentadas. Embora teoricamente ligados pela mesma base que justifica a existência da Política Pública, a estrutura, a norma, a regra e os procedimentos podem não provocar uma inter-relação com o mundo vivido pelos atores sociais em questão.

¹⁰⁵ Para Luhmann (1980), a garantia que a legitimidade oferece à decisão inscreve-se na lógica do funcionamento dos sistemas, no ponto específico da relação que estes estabelecem com o meio ambiente, e opera por meio de formas elementares de sentido que devem fornecer aos sujeitos as motivações necessárias à aceitação das decisões. Luhmann concebe a legitimidade como uma ilusão funcionalmente necessária, pois possibilita, ao espectador, a ficção de que ele está participando ativamente do processo. As ações se legitimam à medida que os seus procedimentos garantem essa ilusão, a exemplo do “assembleísmo” e do “reunismo” como métodos de garantia da participação social.

¹⁰⁶ Essas noções foram abordadas teoricamente no capítulo 4 por meio do conceito de legitimação pelo procedimento de Luhmann e segurança burocrática de Crozier.

A segurança institucional da Política Pública promovida pela burocracia é garantida pela redução da influência de valores e atitudes espontâneas e pela regulamentação das tarefas e funções dentro das instituições. Busca o controle sobre o comportamento dos indivíduos e, ao mesmo tempo, promove segurança e liberdade dentro dos limites impostos pelas regras, “garantindo a adesão dos indivíduos às organizações e facilitando a sua substituição quando necessário” (SOUZA, 2012, p. 84).

Desse modo, as disfunções causadas pela resistência a um comportamento que se procura obter mecanicamente são resolvidas por mais burocracia quando maior for a exigência do controle e da norma, tendendo a gerar um círculo vicioso. Esse círculo vicioso da burocracia dificulta a construção de alternativas de autocorreção sistêmica devido à consolidação de estratégias conservadoras e formalistas de autoproteção. No caso do Programa de ATEs, o questionamento da origem da norma como estratégia de reflexão sobre a condução dos processos ficou inviabilizada, pois a produção da segurança e da legitimidade pela burocracia resultou na perda de realismo, que, nesse caso, materializa-se pela relação incoerente entre as ações de ER e a promoção de processos de desenvolvimento.

6.2 A CONSOLIDAÇÃO DA SIMPLIFICAÇÃO DO OBJETO CONTRATADO COMO EFEITO DO APRIMORAMENTO DO SISTEMA NORMATIVO

A inauguração dos contratos como forma de constituir a relação entre o INCRA e as prestadoras de serviços de ER foi baseada numa concepção equivocada sobre a natureza de meta, pois transformou as atividades que eram para ser “meios” em “fins”. A constituição dessa relação descaracterizou a ação de ER como responsável pela garantia de resultados concretos e contínuos de desenvolvimento.

Embora já se observem alguns avanços no sentido de modificar a natureza das metas contratuais, principalmente a partir de iniciativas no conjunto das metas estaduais, a maioria das metas contratadas são, na verdade, ações que não carregam em si o compromisso de chegar a um resultado passível de mensuração ou verificação, a exemplo da contratação de um número de visitas, reuniões, intercâmbios. Esse formato não é exclusivo da ATEs. Também é prática das demais chamadas públicas da ATER, nas quais o resultado das intervenções técnicas é sinônimo da quantificação de ações realizadas.

A narrativa traz considerações sobre a verificação dos resultados do Programa a partir do número de ações realizadas:

A grande maioria das políticas públicas carecem de um processo de avaliação sistemática. Então essa é uma discussão que avançamos muito pouco. Hoje é difícil dizermos se a ATES colaborou para a melhoria da vida das famílias. Apesar do SIGRA trazer informações de 4 ou 5 anos, nós ainda não utilizamos estas informações para verificar a evolução das famílias, pois o nosso parâmetro sempre foi ações realizadas. Não houve a preocupação de transformar isso em indicadores concretos. Para o contrato bastava saber a quantidade de ações que cada equipe realizou num determinado período. O SAMA nos informava isso (E10).

A separação da concepção da meta das atividades necessárias para alcançá-la foi o desafio colocado para a segunda etapa dos contratos (2011-atual), a exemplo do que ocorreu em 2009, com a realização dos PDAs/PRA's, quando foi necessário prever um conjunto de atividades (entrevistas, reuniões, oficinas, diagnósticos, etc.) para a construção dos planos. Os planos construídos tinham como concepção a meta como fim e as atividades como meio. Contudo, com exceção de algumas iniciativas (PDAs e PRA's, Sistematização de Experiências, RUOP), a maioria das metas contratadas (erroneamente definidas como metas) são, na verdade, atividades meio, como é o caso da realização de visitas ou de reuniões, oficinas unidades demonstrativas, etc. Exemplo disso foi o processo de elaboração do planejamento das metas de ATES, que, na sua maioria, foi compreendido como o cumprimento de uma ação pontual a fim de atender uma determinação contratual.

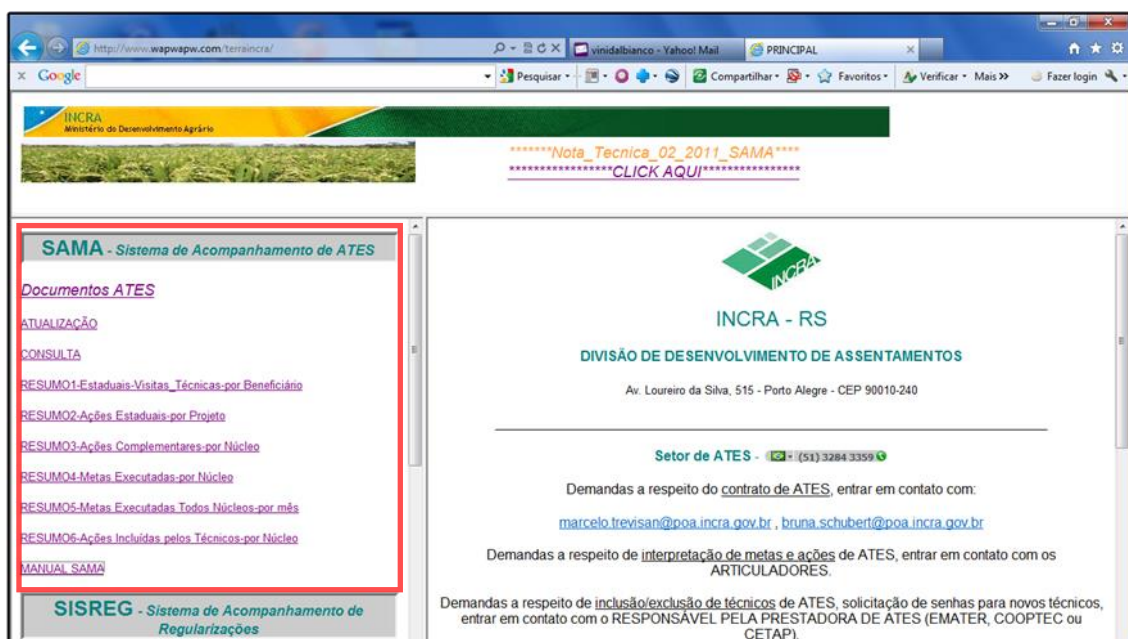
Conforme se pôde verificar nas ações técnicas planejadas e registradas no SAMA, o aumento gradativo da exigência para que os planejamentos fossem elaborados com base em diagnósticos reais das famílias assentadas (com base nos PDAs e PRA's e nos relatórios do SIGRA) não garantiu o envolvimento coletivo das equipes técnicas na construção deste processo. Com isso, infere-se que o documento resultante do planejamento se tornou um produto formal e burocrático, que não representa, necessariamente, o coletivo do NO.

Esse é um efeito da evolução normativa dos contratos, que teve como consequência o aprimoramento dos procedimentos formais em detrimento dos processos que pudessem sustentar a demonstração de resultados efetivos do trabalho da ATES nos assentamentos. Ao contrário da geração de produtos concretos a partir de processos contínuos de ação, o Programa sinalizou para a garantia do planejamento e da execução de um conjunto de ações procedimentalmente legítimas e seguras. A materialidade disso está inscrita nos procedimentos adotados para o monitoramento e a avaliação do Programa.

Embora que a proposta tenha sido elaborada e prevista nos Manuais da ATES, incluindo recomendações metodológicas para a avaliação e monitoramento de processos e de resultados, no Programa de ATES no RS, a construção de um procedimento de análise quantitativa de ações realizadas. Essa concepção normativa também influenciou os espaços de participação social, reconhecidamente como um avanço, mas que se mostraram insuficientes como instrumentos para certificar a qualidade dos serviços prestados pelas equipes de ATES.

A criação do SAMA foi decorrência desse processo. Trata-se de um instrumento eficiente para registro e análise quantitativa de todas as ações desenvolvidas pelos técnicos. O SAMA permitiu a realização de consultas a todas as atividades lançadas pelas equipes de ATES, possibilitando, por relatório quantitativo, que a coordenação estadual da ATES contabilizasse o número de ações realizadas e efetivasse o pagamento às equipes técnicas. A área em destaque na figura 8 demonstra as diversas formas de consultas que poderiam ser feitas no sistema.

Figura 8 – Seção do endereço eletrônico principal do SAMA, no qual foram feitas inserções e consultas sobre as ações de ATES



Fonte: SAMA (2016).

Na tabela 11, é demonstrado o quantitativo de ações inseridas no sistema entre os anos de 2009 e 2014¹⁰⁷.

Tabela 11 – Quantidade de atividades registradas no SAMA entre os anos de 2009 e 2014

CATEGORIA	ANO						Total
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Visitas	23.575	23.141	24.850	25.597	24760	26101	148.024
Atividades coletivas	10.882	10.461	8.581	8889	9330	10.207	58.350

Fonte: Adaptado de SAMA (2016).

Entre os anos de 2009 e 2014, foram inseridas, no SAMA, 148.024 visitas técnicas e 58.350 atividades coletivas (reuniões, oficinas, dias de campo, etc.). Por meio de um “extrato resumo” do sistema, o INCRA SR 11 obtinha esses dados, que eram relacionados às referências financeiras dos contratos, emitindo relatórios com dados financeiros que foram utilizados para o pagamento das prestadoras, conforme é demonstrado na figura 9.

¹⁰⁷ A partir do ano de 2015, o INCRA passou a adotar o SIATER como instrumento para o registro das ações de ATES. A lógica de avaliação e monitoramento das ações da ATES não foi alterada com o SIATER.

Figura 9 – Demonstração do resumo 04 do SAMA, com a quantidade de horas executadas e os valores mensais pagos para uma equipe técnica no ano de 2015

DIRECIONAR PARA RELATÓRIO AÇÕES ANO 2009 DIRECIONAR PARA RELATÓRIO AÇÕES ANO 2010 DIRECIONAR PARA RELATÓRIO AÇÕES ANO 2011 DIRECIONAR PARA RELATÓRIO AÇÕES ANO 2012 DIRECIONAR PARA RELATÓRIO AÇÕES ANO 2013	
NÚCLEO:	
<input type="text" value=""/>	
AÇÕES DE ATEs POR NÚCLEO / ANO 2014 26/04/16	
NÚCLEO:01 TOTAL FAMÍLIAS: 580 TOTAL PROJETOS: 17 TOTAL HORAS TÉCNICAS: 12720 h CUSTO HORA TÉCNICA: R\$ 48.8673899371069	
-	-
META DE HORAS TÉCNICAS	12.720,0000 h
HORAS TÉCNICAS INSERIDAS	9.406,6100 h
* EXECUÇÃO DE HORAS TÉCNICAS	8.343,3858 h
PERCENTUAL EXECUTADO DAS HORAS TÉCNICAS	-
SALDO DE HORAS TÉCNICAS	-
NOTA DO MÊS	R\$ 621.593,20
* PAGAMENTO	R\$ 407.719,49
PAGAMENTO NO MÊS ANTERIOR	-
PAGAMENTO CONSIDERANDO JUSTIFICATIVAS DEFERIDAS	-

Fonte: Adaptado de SAMA (2016).

O resumo do SAMA traz informações necessárias para o INCRA efetuar o pagamento dos serviços executados por um NO. O NO ilustrado foi composto por 580 famílias localizadas em 17 assentamentos. A capacidade técnica desse NO foi de 12720 horas/ano. As ações inseridas pelas equipes técnicas durante o ano equivaleram a 8.343,38 horas, resultando em R\$ 407.719,49 pagos à prestadora.

As informações da figura também permitem observar que esse NO não executou, naquele ano, 4.376,62 horas e, com isso, deixou de receber R\$213.873,71. Essa situação não foi exclusiva desse NO. No ano de 2014, apenas quatro equipes executaram 100% do contrato. Cinco delas executaram menos de 70%. Apesar disso, a média estadual de execução naquele ano foi de 91% (SAMA, 2016). O problema de adaptação e cumprimento das normas estabelecidas pelo contrato, que resultou na incompletude da execução das ações, pode ter relação com quatro fatores: os planejamentos não foram adequados às condições metodológicas, estruturais e técnicas das equipes dos NOs; não correspondeu à realidade dos assentamentos, ocorrendo a dificuldade na execução das ações; a execução das ações não

foram guiadas pelo planejamento regional, resultando em conflitos entre o planejado e o executado; ocorreram problemas na comprovação das ações executadas, inviabilizando os registros no SAMA.

A fiscalização *in loco* realizada pelos asseguradores (fiscais) foi feita com base nos relatórios disponibilizados pelo SAMA. Foram realizadas entrevistas com um conjunto de famílias assentadas de acordo com amostra definida nacionalmente. As famílias entrevistadas foram escolhidas a partir de sorteio aleatório entre aquelas que já haviam recebido os serviços de ATES. Foram selecionadas famílias que, de alguma forma, participaram de atividades realizadas pela equipe técnica ou que já haviam recebido visita técnica no seu lote durante o ano vigente.

Em termos de controle quantitativo e de transparência pública, o monitoramento de processo realizado com base nos dados do SAMA e da fiscalização de campo tem se mostrado eficiente, mas pouco útil para fins da qualificação a ATES. Essa constatação também pode ser conferida na seguinte narrativa:

Acabamos fazendo por amostragem em alguns casos, identificando questões muito mais impactantes ou que saltavam aos olhos a irregularidade, mas não houve grandes avaliações. Dá para dizer que os ATPs fizeram algumas análises que chamou atenção para alguns problemas e que trouxe algumas avaliações para o CE, mas não que isso fosse uma ação sistemática do INCRA para avaliar qualitativamente a ATES (E10).

O tema abordado, a ferramenta utilizada, a descrição resumida de cada ação e o número de assentados participantes em cada atividade são informações que permitem refletir e abordar aspectos qualitativos na prática da ATES e poderiam colaborar para a implementação de um monitoramento de resultados. Contudo, ainda não se criou uma estrutura operacional que permitisse a reflexão sobre os resultados alcançados pelas ações desenvolvidas, posição conferida na seguinte narrativa:

O ato de planejar é, fundamentalmente, definir o que fazer [...] o que está diretamente ligado a questão anterior. Como o Programa não avalia resultado, não avalia a qualidade da ação, e sim atividade, fica difícil analisar as metodologias utilizadas. Partindo do princípio que as ferramentas existem que os espaços de mediação estabelecidos existem, garantindo um processo de participação direta dos envolvidos, creio que as bases metodológicas estão dadas para a elaboração de um planejamento que dialogue com a realidade vivenciada (cenário estabelecido) e a definição dos objetivos e metas a serem alcançadas (E4).

Nesse sentido, entende-se que o monitoramento de processo e de resultados, conforme foi previsto nas normas nacionais, não foi realizado na ATES do RS. Isso dificultou a reflexão sobre a condução das práticas, inclusive sobre a metodologia de planejamento das equipes técnicas, pois o avanço obtido com a mudança na forma de composição das metas não foi possível de ser confrontado com a forma como foi conduzida a execução das ações. Essa constatação é evidenciada na seguinte narrativa, extraída da entrevista com o coordenador de uma das prestadoras.

são poucas as atividades que me permitem avaliar os resultados obtidos, creio que pelas referências que tenho, é possível avaliar aquelas linhas produtivas estruturadas na região, exemplo; arroz orgânico, participação no processo de envolvimento das famílias nos programas relacionados ao mercado institucional, a produção de leite, seja considerando indicador de qualidade como de produtividade. [...] Porém, o Programa não tem metodologia estabelecida para esta abordagem, não está colocado no processo de análise da ação da ATES, não existe esta consciência coletiva da necessidade, são dilemas que precisam ser enfrentados no processo (E4).

Desse modo, é inevitável a relação entre a natureza das metas contratadas (reuniões, intercâmbios, visitas, etc.) com a metodologia adotada para o processo de monitoramento e avaliação. A lógica de avaliar a execução de quantidades de horas técnicas em detrimento dos produtos/resultados alcançados (que resultaria em processos de desenvolvimento) confere a efetividade do Programa sobre a verificação da quantidade de ações executadas. Essa racionalidade legal fortaleceu uma ATES formalista, com intervenção pontual e fragmentada, na qual as ações têm fim em si mesmas, dificultando a verificação de processos e de resultados continuados.

A seguinte narrativa expressa elementos dessa constatação, destacando como fragilidade a falta de atenção a “verificação qualitativa” do Programa de ATES:

O INCRA é um órgão operacional. Não é de grandes formulações e avaliações. Então eu acredito que do ponto de vista operacional do SAMA cumpriu um objetivo: o de definir a cada ciclo ou período as atividades para fins de pagamento. Ou seja, do ponto de vista formal o SAMA teve este objetivo. Claro que no mundo ideal esta verificação deveria ser precedida de uma verificação qualitativa das informações lançadas no sistema. Neste ponto avalio que houve desde o início uma fragilidade, por falta de estrutura, por falta de definição concreta de atribuição, o INCRA deixou de fazer esta parte da análise qualitativa das informações (E3).

No entanto, entende-se que essa situação da priorização da verificação de ações em detrimento de resultados não pode ser creditada à “falta de estrutura” da gestão do Programa,

mas sim a uma concepção de contrato. Isso se deve ao fato de que o objeto central que garantia a legitimidade e segurança institucional e jurídica residia na verificação quantitativa de ações realizadas.

A ATES pode ter como norma a realização de, no mínimo, duas visitas a cada família no ano (ou em relação ao uso de outros métodos, como dias de campo, unidades demonstrativas, oficinas, etc.), mas ao transformá-las em “fim” corre-se o risco de se criar uma “cultura” nas equipes técnicas da realização das atividades por elas mesmas (visita pela visita, reunião pela reunião).

Essa cultura de transformar os métodos em finalidade foi uma das marcas registradas do difusionismo rogeriano (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015, p. 414). Para os autores, nesse período, os técnicos eram avaliados/promovidos pelo número de atividades realizadas: “Esta cultura do “fazer” por “fazer” é rapidamente percebida pelos agricultores que logo entendem que o técnico não está preocupado com a aplicação prática das orientações, mas sim com a realização da visita, da oficina, da reunião etc.”.

Transformar as atividades (ou os métodos de extensão) em meta favorece uma concepção de trabalho na qual a ação de extensão se caracteriza por ser fundamentalmente de sensibilização (e não um trabalho de seguimento de acompanhamento de processos) nos diversos temas tradicionalmente abordados pela extensão, vinculados ou não às necessidades das famílias. Assim, o processo se encerra na atividade realizada (meta cumprida), que pode ser uma atividade coletiva (reunião, dia de campo, oficina, etc.) ou individual (uma visita), sem um objetivo claro do por que da atividade.

Com base nessa circunstância, propõe-se a inversão da lógica organizativa da ATES, na qual o processo passaria a ter mais importância do que os procedimentos. O processo tem como principal finalidade a continuidade, no caso analisado, o desenvolvimento dos assentamentos, em que é possível identificar o ponto de partida, as etapas “meio” e a finalidade, que pressupõem, de forma genérica, a melhoria da qualidade de vidas das famílias assentadas. Nessa concepção, a meta é um objetivo temporal, espacial e quantitativamente dimensionado (BOISIER, 1976), portanto, um objetivo para a determinação do sujeito da ação (a ATES), da quantificação do objetivo (a sistematização de experiências agroecológicas) e da determinação de um prazo (em um ano) (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015, p. 414).

Essa possibilidade é percebida por um dos entrevistados:

Esta discussão da definição dos indicadores de desenvolvimento, a gente poderia ter uma avaliação de resultado muito mais concreta. Acho que isso é um problema geral das políticas públicas, de não definir um sistema de monitoramento e avaliação. O desafio é esse agora, a definição de indicadores concretos, isso é fundamental, é possível fazer em qualquer política pública e estamos pecando nisso. O que temos hoje é muito frágil em termos de monitoramento de resultado. Se tivéssemos uma rede de indicadores definidos, colocando claramente a situação original das famílias e a situação atual, investimos tanto e chegamos a tal resultado, tantas famílias estão agregadas a redes de comercialização, feiras. Antes era X e agora é tantos Y. A produção era tanto e agora é tanto. O fornecimento para o PPA era tanto e hoje é tanto. São tipos de indicadores importantes que poderiam até minimizar as questões formais dos contratos (E5).

Com base na análise documental, foi observado que a avaliação e o monitoramento foram realizados com base no cumprimento da carga horária e na quantidade total de ações executadas, não permitindo identificar o resultado da construção dos planejamentos nem mesmo apontar qual estratégia causou mais efeito no desenvolvimento local e regional dos assentamentos. Isso pode ser identificado pela abordagem do entrevistado:

Por não ter uma avaliação por indicadores claros, perdemos a oportunidade de rever o que estamos fazendo e mudar rumos de atuação. Eu não credito a ninguém isso. O próprio INCRA se valeu desta estrutura e acho que esta discussão poderia ter partido do próprio CE. Hoje fica difícil avaliar se a ATES deu resultado por que tu não tem uma ferramenta de mediação dos resultados (E10).

Desse modo, a situação colocada é sobre a própria concepção do trabalho da ATES frente à necessidade dos assentados de um trabalho de seguimento, que dê consequência ao que é realizado, que não se resuma em atividades pontuais e nem no mero levantamento de questões para que os assentados se sensibilizem em torno de problemáticas que lhes afetam. Isso se confere na lógica de que os técnicos efetivamente assessorem continuamente uma questão apontada como prioridade, superando a ação por ela mesma. Aliado a isso, deve-se ter um processo que consiga avaliar os resultados para além do cumprimento de ações pontuais e fragmentado. Para que isso seja possível, é necessária uma mudança na lógica da formalização dos contratos.

Para um grupo de entrevistados, faltou “iniciativa”, “conhecimento”, “ação efetiva” dos integrantes do programa para a mudança da forma de mensurar os resultados da ATES. “Faltou iniciativa para se fazer isso. Poderia ter partido do CE. Quando teve algumas ações neste sentido, não houve ação efetiva de realmente se debruçar sobre o tema e fazer acontecer. Houve algumas iniciativas mas faltou a decisão de fazer e a decisão na prática” (E10).

Contudo, essa justificativa explica a circunstância em partes. Um processo diferenciado de verificação dos resultados da ATES depende de suporte institucional, diferente deste que sustentou os contratos até então. O aprimoramento das normas e das regras com o objetivo do controle do trabalho dos técnicos, tendo como consequência um contrato “seguro” do ponto de vista legal, não proporciona condições estruturais e metodológicas para a promoção de parâmetros que possam mensurar os resultados concretos e objetivos das ações da ATES. Ainda, a coerção causada pelas excessivas normas não proporciona estímulo para a construção de uma proposta diferenciada de mensuração do trabalho e de seus resultados, tendo, inclusive, como consequência a promoção de um ambiente de comodidade, em que ambos os envolvidos passam a se adequar às condições impostas pelas normas e regras.

6.3 EFEITOS DO SISTEMA NORMATIVO NAS AÇÕES DE ATES DE ABRANGÊNCIA ESTADUAL

As mudanças ocorridas nas metas contratuais possibilitaram um importante passo no ano de 2011, quando foi aberta a possibilidade de as equipes ocuparem uma parte do tempo de trabalho com a execução de metas planejadas regionalmente. Outra parcela do tempo de trabalho foi empenhada na execução de metas planejadas em nível de estado, denominadas de metas estaduais. No tocante aos ajustes que estavam sendo feitos no Programa, objetivando a ampliação da integração das metas com a realidade do NOs, também houve ajustes em nível de estado.

Os ajustes foram agrupados em seis tipos:

- a) aperfeiçoamento da dinâmica exigida para a realização das visitas técnicas;
- b) criação de um sistema de coleta e análise de dados das famílias assentadas, o SIGRA;
- c) cobrança de produtos concretos como finalidade de metas contratuais, a exemplo da sistematização de experiências como prática educativa e a criação da RUOP;
- d) formação e capacitação para as equipes técnicas a partir dos encontros de formação dos técnicos;
- e) espaços de validação social e participação decisória;
- f) plano de ação para o âmbito regional com a finalidade de elaboração das metas regionais.

Na sequência, descrevem-se pormenorizadamente tais ajustes:

a) **Aperfeiçoamento da dinâmica exigida para a realização das visitas técnicas:** a avaliação da execução do contrato feita pelo CE em 2010, com base nos registros do SAMA e na fiscalização *in loco*, apresentou como uma das principais limitações técnicas os conteúdos e encaminhamentos realizados durante as visitas técnicas¹⁰⁸.

Essa avaliação demonstrou que boa parte das vistas técnicas estava sendo feita para “cumprir carga horária” e não estavam contribuindo para a garantia de orientações técnicas às famílias assentadas. Com relação ao registro das visitas no SAMA, 32% não tinham encaminhamentos claros, 12% não tinham registro dos objetivos da visita, 9% não tinham nenhum registro de encaminhamento e 11% não foram realizadas devido à alegação de que não havia ninguém em casa. Com relação à fiscalização *in loco* feita pelo INCRA, daqueles que receberam a visita de algum técnico, 8,6% não se lembravam do assunto que tinha sido tratado na visita, 23 % admitiram que a visita não tinha sido útil. Daqueles que declararam ter solicitado atendimento dos técnicos, 13% alegaram que não foram atendidos.

Das declarações mais emblemáticas prestadas pelas famílias assentadas quando ocorrido o processo de fiscalização, destacam-se os seguintes trechos: “a visita é meramente feita por obrigação, somente para coletar assinatura”; “no ano passado recebi uma visita para assinar um papel”; “vieram para dizer que iriam trabalhar nas áreas social, ambiental e produtivo”. Com base nessa circunstância, o Programa de ATES, por meio de uma nota técnica do INCRA SR 11 emitida em 2010, enfatizou a necessidade da mudança da postura dos técnicos, orientando para a necessidade do planejamento prévio dessa atividade.

As visitas técnicas deverão ser planejadas com antecedência, contendo temas claros e objetivos quanto às atividades a serem desenvolvidas com as famílias. Entendemos que após um ano de contrato, com duas visitas já realizadas e várias atividades coletivas executadas, os profissionais técnicos já possuem conhecimento sobre as demandas existentes junto às famílias, podendo assim identificar a temática a ser trabalhada. (INCRA SR 11, 2010a, p. 1, grifo nosso).

No mesmo documento, foi dado destaque para o processo de fiscalização e pagamento das visitas.

A fiscalização das visitas técnicas será realizada segundo parâmetros quantitativos e qualitativos. A execução da fiscalização será baseada nas

¹⁰⁸ Desde o ano de 2009, a partir do ajuste ocorrido no mês de abril daquele ano, é exigência do contrato de ATES a realização de duas visitas técnicas a todas as famílias assentadas.

atividades do mês inseridas no SAMA, com a realização de fiscalização *in loco* nas famílias atendidas. Quanto ao aspecto qualitativo, será utilizado questionário específico pelo INCRA, buscando avaliar junto ao agricultor a ação realizada pela ATES e seus encaminhamentos. [...] **Depois de realizada a fiscalização** (SAMA + documentação de escritório + visita às famílias), **poderão ser reprovadas**, para fins de pagamento, as visitas técnicas que forem consideradas reprovadas pelas famílias (após avaliação do Grupo Gestor de ATES do INCRA) ou que tiverem material comprobatório de baixa qualidade. (INCRA SR 11, 2010a, p. 1, grifo nosso).

Apesar desse esforço do Programa em tentar incidir sobre a qualidade da visita técnica pelo processo de fiscalização e, conseqüentemente, a penalização do pagamento, avalia-se que foram outros fatores que causaram resultado, de fato, na melhoria da qualidade das visitas, a saber, a publicidade dos técnicos responsáveis pelas visitas com registros incompletos ou inadequados, permitindo um acompanhamento mais específico da coordenação da prestadora no NO e a necessidade da vinculação da visita com o SIGRA, fazendo com que o técnico pudesse visualizar as informações atualizadas das famílias que seriam visitadas antes da ida ao assentamento ¹⁰⁹.

A discussão que permeou a história dos contratos da ATES se refere às duas visitas técnicas obrigatórias a 100% das famílias. Para um grupo, essa normativa impede que a ATES concentre mais esforços nas famílias que necessitam de mais atendimento técnico. Uma visita técnica a todas as famílias assentadas “gasta”, em média, 15% do tempo de trabalho. Supondo a hipótese de haver apenas uma visita obrigatória a todas as famílias, as equipes técnicas teriam 15% a mais de tempo para ocupar com outras atividades, inclusive com visitas para as famílias que mais demandam atendimento técnico. Para outro grupo, as visitas obrigatórias a 100% das famílias garantem a universalidade dos serviços. A proposta da redução dessa obrigatoriedade reside na concepção de que as ações deveriam ser às famílias que “dão respostas” no que se refere ao desempenho econômico (INCRA, SR 11, 2013, 2014).

Entende-se que a discussão sobre as visitas técnicas não trata da discussão sobre a universalidade ou o direcionamento da assistência técnica, mas sim do cumprimento dos seus objetivos. Se uma das tarefas do Programa se refere à redução da pobreza e ao atendimento das demandas sociais e ambientais, independente das ações produtivas, a garantia de acesso periódico de todas as famílias às orientações técnicas se faz necessário. Nessa concepção, questiona-se a ideia de que uma visita anual a essas famílias mais vulneráveis seria suficiente para a construção de possíveis alternativas de desenvolvimento. Independente da

¹⁰⁹ A partir do ano de 2016, o conteúdo de todas as visitas técnicas passou a ser lançado no SIGRA, possibilitando conjuntamente a leitura do perfil da família e dos encaminhamentos feitos nas visitas anteriores.

periodicidade, compreende-se que as visitas técnicas às famílias mais vulneráveis exige um maior esforço técnico, fato que pode estar conduzindo as discussões sobre a universalidade por meio das duas visitas técnicas anuais a todas as famílias. Essa situação pode ser conferida na seguinte narrativa:

Eu ainda acho que o programa de ATES universal na forma como temos tem que avançar. Ainda exige um preparo maior dos técnicos para trabalhar com questões diferentes de uma extensão tradicional. Tratar com uma família mais capitalizada que tem mais condição de tocar o lote, que o técnico gosta de ir porque é mais fácil ver o resultado do seu trabalho, até aquela família que esta lá totalmente descapitalizada, alijada do processo. Então você precisa ter um leque de atuação mais complexo. Então tem este desafio. A vantagem é que tu proporciona a todas as famílias, um atendimento, mesmo que em graus diferentes de intensidade, consegue atender à todos. Mas isso dá um grau maior de complexidade (E6).

Assim, há uma compreensão, entre os técnicos, de que as visitas às famílias mais desenvolvidas economicamente e com menos problemas sociais são mais fáceis e exigem menos esforço técnico. Desse modo, há universalidade na mesma qualidade de visita técnica a todas as famílias, pois ocorre um direcionamento qualitativo para um público que “exige” menos do técnico e, ao mesmo tempo, possibilita a sensação de maior resultado mesmo que a atuação técnica não tenha contribuído diretamente para a melhoria das condições pré-estabelecidas.

Contudo, compreende-se que, independente do público assistido, o esforço deve ser o mesmo. Para todas as visitas, deve haver a preparação, o planejamento do conteúdo, o estudo sobre as abordagens que serão feitas junto aos agricultores, a análise dos resultados, etc. exigindo, com isso, o mesmo esforço técnico independente da realidade das famílias visitadas.

Então neste sentido é necessário discutir como atender estas questões particulares da ATES. Embora sempre tenha se pensar na qualificação técnica, no outro lado das famílias menos desenvolvidas falta referencial metodológico. Acho que falta mais avanço nisso. Sei que é difícil porque não esta no dia a dia dos técnicos, da acadêmica, do ensino agrícola, mas acho que dá para avançar (E10).

Esses desafios expostos na narrativa estão relacionados com a construção de novos referenciais teóricos e metodológicos para a promoção de suporte técnico adequado de modo a possibilitar, de forma mais aprimorada, o entendimento sobre os diferentes tipos de abordagens para os diferentes tipos de agricultores. Não basta a obrigatoriedade de atendimento a todas as famílias, é preciso reflexão sobre a realidade dessas famílias. A característica de uma visita técnica não pode ser determinada pela característica pessoal do

técnico ou pela simples exigência de documentos comprobatórios, mas sim a partir da realidade da família visitada.

b) **Criação de um sistema de coleta e análise de dados das famílias assentadas, o SIGRA:** a ideia partiu do diagnóstico de que os técnicos conheciam muito pouco a realidade das famílias assentadas.

A necessidade de criação de um sistema de coleta e análise de dados se manifestou em dois momentos: no processo de elaboração dos PDAs e PRAs, quando as equipes demonstraram dificuldades para a elaboração do diagnóstico e do plano de desenvolvimento do assentamento, e na construção do planejamento regional, quando foi instaurado o contrato para a regionalização das metas para o ano 2011 e se exigiu, das equipes, a elaboração de um planejamento condizente com a realidade local e regional das famílias.

Essa posição pode ser ilustrada pela narrativa a seguir, que reforça a análise feita pelos atores do Programa de ATES: “[...] o segundo passo dos contratos era a ideia de regionalizar o contrato, mas não com a delegação para a equipe determinar o que ela ia fazer, mas sim a ideia de que a equipe apresentasse uma proposta com base na realidade regional” (E1).

Além disso, a discussão sobre as discussões sobre a necessidade de um sistema de dados também foi permeada pelas inúmeras tentativas frustradas que objetivaram a construção de diagnósticos dos assentamentos.

Neste sentido um dos principais desafios do SIGRA **foi superar as críticas recorrentes, resultantes dos problemas de credibilidade e funcionalidade dos instrumentos de coleta de dados já realizados no estado** visto que as duas iniciativas já desenvolvidas pela ATES, ‘**perfil de entrada**’ (em 2004) e ‘**pasta da família**’ (em 2009) **não foram bem sucedidas**. Os dados coletados não foram aproveitados pelas equipes de execução e não foram devolvidos para as famílias assentadas. Por falta de instrumentos para sistematização e de metodologia para análise das informações, as equipes executoras acabavam coletando as informações apenas para cumprir as metas. Até por que, as metas eram especificamente para a coleta de dados e não incluía a parte da sistematização e da análise dos dados. (ATPs/RS, 2015, p. 2, grifo nosso).

O SIGRA é um sistema informatizado que contém informações de todas as famílias assistidas pelo Programa de ATES no RS. Demandado pelo Programa e criado pelos ATPs no ano de 2011, o SIGRA tem se mostrado como uma importante ferramenta para a constituição de retratos da condição das famílias assentadas, para a qualificação da intervenção da ATES, principalmente pela diferenciação das famílias de acordo com as características sociais, produtivas e ambientais e como uma ferramenta para a qualificação das políticas públicas

necessárias ao desenvolvimento dos assentamentos. A consolidação dessas finalidades se dá, atualmente, no planejamento regional, que deve ser justificado pela análise do diagnóstico formulado com base nos dados do SIGRA.

A concepção do embasamento do planejamento nos diagnósticos fornecidos pelo SIGRA pode ser compreendida a partir do seguinte trecho, extraído de um documento formulado pelos ATPs:

A qualificação do trabalho da ATER se dá, por exemplo, quando os técnicos analisam o perfil da família antes de realizar a visita técnica ou elaborar um projeto, quando os técnicos identificam diferentes tipos de produtores dentro dos assentamentos e orientam sua ação para cada público específico e também quando os órgãos públicos como o INCRA acessam as informações do SIGRA para direcionar sua atuação. (ATPs/RS, 2015, p. 7).

Além das equipes técnicas, o SIGRA é utilizado por inúmeras organizações vinculadas ao Programa de ATER (principalmente, as cooperativas de produção), pesquisadores de temáticas vinculadas ao desenvolvimento de assentamentos e o próprio INCRA, para identificar e planejar ações de desenvolvimento nos assentamentos¹¹⁰.

No ano de 2015, a experiência do SIGRA foi selecionada para fazer parte do *Caderno de boas práticas de ATER* juntamente com mais 56 experiências exitosas na promoção da ATER que foram apresentadas no seminário de “Boas práticas de ATER na agricultura familiar e reforma agrária”, realizado em Brasília no dia 1º de dezembro de 2015. Compreende-se que esse reconhecimento é resultado das avaliações sobre a política de ER, em que se evidencia uma dificuldade generalizada para a sistematização e análise dos dados da realidade dos agricultores. Nessa conjuntura, o SIGRA mostra-se como uma ferramenta que pode apoiar a qualificação da ATER/ATES, sendo reconhecido como “boas práticas de ATER”.

O desafio que se coloca é o uso dessa ferramenta para a qualificação do trabalho da ATER. Avalia-se que, até então, as equipes técnicas não conseguiram modificar a lógica de trabalho de modo a referenciar adequadamente o planejamento proposto conforme a realidade das famílias assentadas. Essa constatação também pode ser conferida na seguinte narrativa:

A assistência técnica tradicional já tem as respostas prontas para os problemas que já existem. É muito claro isso na ATER. Todo o processo de você pegar as informações gerais e transformar em ações planejadas exige um esforço extra das equipes. Se não

¹¹⁰ Com base no bando de dados do ano de 2015, esta sendo gerando pelos ATPs em 2016 o segundo retrato da Reforma Agrária no RS, contendo, inclusive informações sobre a renda das famílias assentadas.

forem bem assessoradas elas não vão mudar, vão continuar usando as ferramentas e as respostas prontas, do senso comum (E10).

Ao se analisarem os documentos de planejamento apresentados pelas equipes técnicas, observa-se que existe uma limitação para se trabalhar com dados e com diagnósticos. Estimulada pela lógica contratual que valoriza o cumprimento da norma e da regra na execução de ações pontuais, a ação técnica espontânea e referenciada nos próprios técnicos se comporta como uma ação assistencialista, preocupada na solução de problemas pontuais e imediatos. O uso do SIGRA como ferramenta de trabalho das equipes técnicas está relacionado com uma proposta de ATES diferenciada, que deve ser sustentada pela concepção de processos de desenvolvimento de médio e longo prazo, suplantando a lógica do imediatismo como parâmetro de qualidade de ER.

c) **Ocorrências de metas com processo e produto para além de ações pontuais:** foi possível identificar, no Programa, ocorrência de metas com a previsão de processo para o desenvolvimento das ações e com a previsão de produto como finalidade. Embora ainda não seja um entendimento comum de todos os integrantes do Programa e esteja restrita a algumas metas contratuais, desafiando a lógica das normas predominantes na ATES, essa mudança altera o sentido de se fazer ER, em que o foco não está nos procedimentos, mas sim no processo e no resultado das ações. Demonstram-se, aqui, dois exemplos. Um deles se refere à sistematização de experiências como prática educativa para a ATES e para as famílias assentadas, o outro trata da criação da Rede de Unidades de Observação Pedagógica (RUOP).

A sistematização de experiências foi uma meta estadual que objetivou produzir um processo de organização e sistematização de práticas que versavam sobre o estímulo à transição agroecológica nos assentamentos¹¹¹. A sistematização trata da interpretação crítica de uma experiência que, a partir da sua reconstrução, explicita a lógica do processo vivido, os fatores que incidiram nele e a forma como os fatores e o processo em questão se relacionaram (HOLLIDAY, 2006).

No documento que reúne todas as sistematizações realizadas no ano de 2013, é apresentada a importância e a finalidade desse trabalho.

Este trabalho tem como base a ideia de organizar ou ordenar, no sentido de ser um processo que busca organizar um conjunto de elementos (práticas, conhecimentos,

¹¹¹ Desde o seu início, no ano de 2013, já foram sistematizadas 60 experiências, sendo que o resultado das sistematizações do ano de 2013 e 2014 já está organizado em um documento único para ser divulgado, e as de 2013 contam também com a sistematização em vídeo.

ideias, dados) que, até então, encontram-se dispersos e em desordem. Esta organização é importante para desenvolver a reflexão. O exercício de sistematização de experiências no Programa de ATES permitiu enxergar um novo caminho para reflexão da ação extensionista através da análise crítica de práticas realizadas nos assentamentos. Foram possíveis identificar problemas e potencialidades existentes em todas as experiências. Esperamos que essas experiências possam servir tanto para contribuir nos trabalhos das equipes de extensão rural como para as organizações populares que desenvolvem ações onde a construção coletiva do conhecimento e o fortalecimento da agroecologia sejam prioridades. (ATPS, 2013, p. 4).

A construção da metodologia que foi utilizada para a confecção do documento de cada sistematização e o regramento do processo de elaboração se deram em oficinas de formação para as equipes, que foram organizadas e coordenadas pelo trabalho de assessoria/articulação. A sistematização foi construída a partir de atividades previstas no planejamento regional (visitas, oficinas, reuniões, etc.), sendo que, na meta estadual, foi prevista apenas uma quantidade de horas suficientes para a elaboração do documento parcial e final da experiência sistematizada de modo que representou uma meta que teve como resultado um produto de um processo progressivo de construção.

A RUOP foi outra ocorrência da mudança no sentido de fazer ER. Essa experiência trata do acompanhamento, da sistematização e análise de informações de UOPs escolhidas pelos técnicos com o apoio dos ATPs conforme a dinâmica dos sistemas de produção de cada NO¹¹². Ela utiliza como referência metodológica os fundamentos do enfoque sistêmico, que tem como objetivo a caracterização do sistema agrário de um país, região, município ou localidade rural (ATPs, 2013). A utilização dessa metodologia para caracterizar uma determinada realidade se utiliza de conceitos do enfoque sistêmico, que podem explicar os mecanismos internos e externos que orientam e condicionam o contexto agrário dessa realidade.

Com o objetivo de orientar as equipes técnicas sobre a RUOP, a equipe dos ATPs elaborou um documento guia, no qual discute os pressupostos e o objetivo da rede.

As ferramentas da gestão agrícola e o método da Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários foram várias vezes apontados como capazes de contribuir para a qualificação dos métodos e abordagens da ATES. É desta preocupação que surge a proposta de se criar na ATES do RS uma 'Rede de Unidades de Observação e Referência Pedagógica' representativa dos principais sistemas de produção presentes nos assentamentos do RS. O objetivo é utilizar a Rede como ferramenta pedagógica, estimulando os técnicos e assentados na reflexão dos condicionantes, limites e

¹¹² No ano de 2015, a rede contava com o monitoramento de cinco sistemas de produção (arroz, leite, leite e grãos, horta e pecuária), somando juntos aproximadamente 65 UOPs (ATPs, 2016).

potencialidades dos sistemas de produção adotados pelos assentados e também para a geração de referências técnicas e econômicas para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos em bases locais e/ou regionais. (ATPs, 2013, p. 7).

Esse documento apresenta, também, o conceito de que cada unidade de produção constitui um sistema aberto com um conjunto de elementos que se encontram em inter-relação e interação, seja internamente a ela ou com relação ao meio externo, retendo, desse conjunto, as informações que determinam o funcionamento do sistema.

Observar e analisar a propriedade rural como um **sistema**, implica considerá-la em um conjunto, isto é, as inter-relações existentes entre seus elementos, para depois analisá-la em suas partes. Procura-se conhecer o geral (por exemplo, a região em que estão localizados os assentamentos rurais) para melhor compreender o particular (por exemplo, uma comunidade rural ou até mesmo uma propriedade agrícola familiar). (ATPs, 2013, p. 7).

Desse modo, a RUOP tem por objetivos: gerar indicadores de sustentabilidade técnica-produtiva, econômica, social e ambiental dos diferentes sistemas de produção com a finalidade de subsidiar e orientar os trabalhos nas áreas reformadas do RS; relacionar, a partir do diagnóstico detalhado das unidades acompanhadas, as demandas de pesquisa para a melhoria dos sistemas de produção acompanhados; monitorar e validar sistemas de produção em transição agroecológica; e gerar referências para a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento dos assentamentos. Na narrativa a seguir, é possível identificar a importância da RUOP para a definição de prioridades na ATES.

se tu pegar as unidades de observação vai perceber que estamos com a faca e o queijo na mão. É muito interessante e gratificante quando os agricultores começam a nos procurar, não só as equipes técnicas mas também os agricultores, e tu vê por exemplo um quadro evolutivo de 2014 para 2015 devido a orientação técnica dada pelos técnicos com o subsídio dos da RUOP. [...] então os técnicos já estão se dando conta que de fato é preciso qualificar a conversa da assistência técnica com a família. A soma das unidades de observação pedagógica com o sistema de informação (SIGRA) possibilita para eles o apontamento das estratégias, possibilitando mais amplitude de ação técnica (E2)

Verificou-se que a meta para a condução da RUOP foi dividida em três ações:

- coleta e análise bimestral dos dados de cada UOP do NO¹¹³;
- elaboração do plano de intervenção, que foi entregue ao INCRA para garantir a descentralização de recursos específicos para investimento nas Unidades¹¹⁴; e

¹¹³ A primeira coleta de dados das unidades ocorreu no ano de 2013.

- reunião de socialização dos resultados das UOP com os grupos de agricultores envolvidos.

No quadro 21, é demonstrado um exemplo dos possíveis indicadores técnicos que são possíveis de serem obtidos a partir da RUOP.

Quadro 21 – Relação de UOPs do Subsistema Hortigranjeiros para Venda Direta – ano de 2014

Identificação	029_E/H	111_V/H	086_SLG/H	0100_Vi/H	097_SG/H	017_J/H	Arquétipo Mediano
UTH's	1,91	1,25	1,75	1,75	2,00	1,39	1,75
SAU	3,50	2,20	2,60	0,77	2,00	1,00	2,10
SAU/UTH	1,83	1,76	1,49	0,44	1,00	0,72	1,20
PB/CI	14,87	4,81	11,65	12,73	23,31	2,06	14,18
VAB/SAU	12.087,88	9.312,95	6.645,14	19.886,35	13.854,00	.621,93	10.180,00
VAB/UTH	22.121,60	16.390,78	9.872,78	8.749,99	13.854,00	2.598,70	12.216,00
Renda/UTH	19.684,00	14.423,12	9.033,93	8.343,46	12.717,08	649,64	11.096,90
Renda/UTH/mês	1.514,15	1.109,47	694,92	641,80	978,24	49,97	853,61
Renda/UTH/dia útil (22 dias /mês)	74,56	54,63	34,22	31,60	48,17	2,46	42,03
renda da horta/renda agrícola (%)	85%	86%	65%	64%	52%	12%	-

Fonte: Bellé et al. (2016).

O caso observado demonstra uma série de indicadores de desenvolvimento extraídos de seis UOPs que compõem o Sistema Hortigranjeiro. Na coluna *identificação*, estão listados alguns parâmetros que são gerados pela análise dos dados das unidades: UTH – Unidade de Trabalho disponível; SAU – Superfície de Área Utilizada; SAU/UTH – mede a relação da quantidade de SAU para cada UTH disponível; PB/CI – é a relação entre o Produto Bruto e o Custo Intermediário; VAB/SAU – mede a quantidade do Valor Agregado Bruto para cada SAU; VAB/UTH – mede a quantidade de VAB para cada UTH; Renda/UTH – mede a renda final para cada UTH; renda da horta/renda agrícola (%) – mede a relação da renda da horta em comparação à renda total agrícola de cada unidade.

¹¹⁴ Foi previsto no orçamento da ATES um valor de R\$ 2.000,00 para ser investido em cada unidade da rede, com objetivo de colaborar para a correção das falhas detectadas nos sistemas de produção. A utilização deste recurso foi baseada num plano de ação elaborado pelas equipes técnicas que tinha, entre os objetivos, previsão de espaços para a socialização dos resultados obtidos pelo acompanhamento das unidades. A liberação deste recurso esta submetido a aprovação do plano pelo INCRA/RS.

O desafio atual da rede versa sobre a utilização dos resultados para a qualificação dos trabalhos das equipes. A narrativa a seguir destaca que a RUOP modificou a relação entre os técnicos e as famílias assentadas, contudo, ainda não é utilizada cotidianamente como um instrumento de trabalho.

A RUOP coloca a discussão do técnico com a família em outro patamar de discussão, contudo este processo ainda está em construção. As equipes não exploram o potencial que a ferramenta poderia proporcionar, acho que isso se dá pela natureza da compreensão que o técnico e à sua prestadora tem de qual é o ambiente que define o conteúdo daquilo que ele tem que fazer (E1).

Analisando-se a narrativa, observa-se que o limite para o avanço do uso da RUOP como instrumento para a qualificação do trabalho reside na concepção de que o técnico detém o conhecimento necessário para a formulação e intervenção técnica, reduzindo, com isso, a importância de ferramentas de análise e problematização da realidade. Além disso, o fato do trabalho da ATES ser medido por ações e não por resultados/produtos dificulta a adoção de parâmetros técnicos na atuação da ATES. Assim, a rede gera inúmeras referências técnicas que poderiam colaborar para a solução de problemas estruturais dos sistemas produtivos, tendo em vista que, a partir dos resultados gerados, é possível identificar e detalhar as falhas que comprometem o desenvolvimento das iniciativas socioprodutivas.

Outras situações decorrentes da condução da RUOP podem ser conferidas na seguinte narrativa:

Eu não sei se teríamos espaços para grandes inovações. Nós temos dois exemplos de inovações fantásticas, a RUOP e a Sistematização. Estamos indo para o quarto ano e temos encontrado problema com o uso destas ferramentas. Pela postura da coordenação das prestadoras, que tem problema com a relação com os seus NOs, a gente percebe como ainda é empurrado, ao mesmo tempo que percebemos a resistência para fazer diferente. De fato poderia ser problematizado mais, exigido mais para que houvesse mais inovação. Os últimos planos de intervenção da RUOP percebemos muitas ações que os técnicos fizemos para cumprir tabela. Muitas coisas que deveriam ser feitas a campo foram feitas no escritório (E8).

Desse modo, existe um conflito estabelecido entre as exigências e possibilidades técnicas da RUOP com a atuação das equipes técnicas. Os resultados gerados pela rede questionam a forma de pensar e agir dos técnicos e do contrato de ATES. Quem se propõe a utilizar as informações produzidas pela rede para a determinação da atuação técnica junto às famílias necessita abrir mão de certezas e se dispor à reflexão, inclusive, sobre pena da modificação da forma de atuação tanto dele quanto do agricultor.

Com relação ao contrato, é necessária a mudança da forma como são mensuradas e contabilizadas as ações de modo a promover o estímulo e a mudança da lógica imediatista das ações técnicas. No momento, a adoção da RUOP (e, conseqüentemente, de uma ação da ATES com base em parâmetros e indicadores técnicos) como estratégia para a definição das ações da ATES depende da boa vontade dos técnicos, pois a predominância da atuação técnica não corresponde à proposta apresentada pela RUOP.

A narrativa a seguir destaca essa situação ao evidenciar a relação entre a RUOP e as demais ações do Programa:

Esta lógica de trabalho por ação influencia a decisão dos técnicos. Neste caso, a reunião e as visitas são o foco das ações. Os técnicos escolhem operar determinadas ações que se sente mais a vontade e que são mais fáceis de serem realizadas. Exemplo, escolhe a reunião porque é mais fácil. Em algumas situações, é diferente, no caso do técnico que toca a RUOP, não está preocupado com a dificuldade da ação, mas sim com seu impacto junto a família, esta preocupado com o resultado da ação (E7).

De acordo com a posição expressa na narrativa acima, a utilização da RUOP no trabalho da ATES é uma ação do “técnico que toca a RUOP” e não do conjunto da equipe técnica. Desse modo, é possível, numa equipe técnica, haver apenas um técnico que utiliza a RUOP como ferramenta de trabalho ao mesmo tempo em que todos os demais atuam em “ações que se sente mais a vontade e que são mais fáceis de serem realizadas”.

d) Formação e capacitação das equipes técnicas: a partir do ano de 2010, o Programa de ATES incorporou como meta estadual a realização de encontros técnicos. Esses encontros tiveram por objetivo aprimorar a formação e capacitação técnica das pessoas envolvidas no Programa, dentre elas, os técnicos das equipes, os coordenadores das prestadoras, os gestores do INCRA, os ATPs e demais parceiros pertinentes à condução do Programa.

Anualmente, foram realizados dois encontros de âmbito estadual, com a presença de três técnicos de cada equipe, e um encontro regional, com a presença de todos os técnicos do NO¹¹⁵. As temáticas mais recorrentes abordadas nesses encontros foram sobre as práticas metodológicas, a RUOP, o SIGRA (principalmente, temas como o aprimoramento da coleta

¹¹⁵ Devido às dificuldades financeiras do INCRA, durante no ano de 2015, os encontros estaduais não foram realizados. Até o momento da finalização deste estudo, no ano de 2016, ainda não ocorreu nenhum desses encontros.

de dados e geração de relatórios), as Sistematizações de Experiências Agroecológicas¹¹⁶, a produção agroecológica e a avaliação do programa, geralmente feita no segundo encontro estadual, realizados no início do mês de dezembro.

Embora os encontros de formação e capacitação tenham sido reconhecidos pelas instituições da ATES como de fundamental importância para a qualificação técnica, foram observados alguns conflitos sobre a internalização conjunta desses espaços. A análise dos relatórios dos encontros revelou que a maioria deles esteve dependente da equipe dos ATPs, principalmente para a determinação das temáticas e da metodologia dos espaços. A não realização desses encontros no ano de 2015 é outro exemplo dessa situação. Tal decisão foi tomada no CE, justificando que o Programa não tinha recursos financeiros para financiar os eventos naquele ano mesmo que a dependência financeira se restringisse a custos de deslocamento, alimentação e hospedagem (para os encontros estaduais).

A situação do envolvimento dos atores da ATES na dinâmica organizativa dos espaços de formação está relacionada com dois fatores. Um deles se refere ao caráter de indagação dos encontros sobre as dificuldades de organização e funcionamento do Programa. Os temas mais recorrentes eram referentes a problemas de atraso do pagamento das equipes, incongruências das ferramentas metodológicas, cortes financeiros devido às falhas detectadas na fiscalização, dificuldades de comunicação entre as equipes e suas respectivas prestadoras e dificuldades de execução das metas contratadas.

O outro fator está relacionado com o questionamento sobre a organização interna das prestadoras. Ao serem discutidos temas sobre metodologias de ER, descentralização decisória e planejamento, eram evidenciados problemas internos que interferiam na dinâmica de funcionamento do Programa nos NOs, como a organização interna das equipes e a relação de poderes entre técnicos e coordenadores das prestadoras.

Nesse sentido, para a lógica de funcionamento do Programa, os encontros de formação se tornaram um problema, o que, de fato, pode justificar o seu arrefecimento a partir do ano de 2014. As discussões e encaminhamentos referentes à estrutura dos contratos não encontraram correspondência nas normas e regras estabelecidas pelo Sistema Normativo da ATES. Assim, a concretude das propostas de modificações configuradas a partir das

¹¹⁶ No segundo encontro estadual, realizado no ano de 2013 e 2014, foram apresentadas as Sistematizações das Experiências agroecológica construídas naqueles anos. Essa apresentação foi feita pelos agricultores assentados envolvidos nas experiências. Esses dois momentos se destacaram como um dos mais profícuos de todos os encontros da ATES.

discussões dos encontros dependia da alteração da lógica do contrato, sendo necessária, para isso, uma rediscussão dos marcos iniciais que determinaram o formato inicial do Programa e das normas contratuais, fato que ainda não foi possível de ser realizado.

e) **Espaço de validação social e participação decisória:** a partir do ano de 2009, foram criados, na ATES, espaços para a participação social das famílias assentadas nas decisões sobre avaliação e planejamento do Programa. Esses espaços ocorreram nos assentamentos, nos NOs e no âmbito estadual.

As atividades de avaliação e planejamento nos assentamentos ocorreram antes das reuniões dos Conselhos Regionais (CRs) e tiveram como propósito avaliar e planejar as ações das equipes técnicas e organizar as demandas da comunidade, dentre elas, as questões inerentes à atuação do INCRA, do DDA e das instituições locais, como prefeituras e cooperativas¹¹⁷. Nessas reuniões, foram escolhidos os representantes dos assentamentos que iriam compor o CR.

Apesar de ser considerado um importante avanço do Programa de ATES, a dificuldade da qualificação das discussões, as circunstâncias da representação social e a restrita descentralização do poder de decisão para esses espaços restringiram o alcance de decisões, conforme pode ser percebido a partir da seguinte narrativa:

No que dizem respeito ao planejamento da ação da equipe, os espaços de discussão nos assentamentos ajudaram a pensar melhor as prioridades de trabalho. Contudo, foram muito restritos os espaços para a construção deste diálogo, pois com apenas duas reuniões anuais não foi possível construir um processo adequado de participação social. Para esta finalidade demandaria mais tempo de trabalho (E4).

Com relação aos CRs, originalmente (no ano de 2009), foram compostos por um representante do INCRA, um representante da prestadora do NO e um representante de cada assentamento. Até o ano de 2015, para cada assentamento com até 100 famílias, eram escolhidos um homem e uma mulher como conselheiros. Os assentamentos com mais de 100 famílias indicavam dois homens e duas mulheres. Em que pese buscar-se a equidade de gênero na indicação dos conselheiros, percebe-se que a participação feminina ainda é minoritária, questão que precisa ser discutida.

¹¹⁷ Para se ter uma ideia da abrangência desse espaço, a primeira rodada dessas reuniões de avaliação, em 2014, reuniu 3.841 pessoas (INCRA SR11, 2014a), 12,4% das 30.878 pessoas que compõem a população dos assentamentos (SIGRA, 2015). Para o alcance desses números, foi fundamental a adoção de mecanismos de suporte, como o custeio da alimentação e do transporte e o ressarcimento financeiro do dia trabalhado de todos os representantes dos assentamentos.

Durante a análise dos anos de 2009 até 2015, constatou-se que as reuniões dos Conselhos Regionais serviram, prioritariamente, como espaços meramente informativos de questões relacionadas ao governo estadual, federal e as equipes técnicas. A avaliação das ações desenvolvidas e/ou a discussão sobre o planejamento das equipes, quando feita, foi mediada pelos técnicos a partir de apresentações já elaboradas e sem muita margem para o diálogo. Entende-se que as discussões sobre as questões pertinentes à condução da ATES nos CRs exigiria uma atenção especial aos processos de desenvolvimento dos assentamentos, tendo como base de estudo os dados do SAMA, os questionários aplicados pelos asseguradores no momento da fiscalização *in loco*, as informações apontadas pelos PDAs e PRAs, os retratos gerados pelo SIGRA, as sistematizações das experiências agroecológicas, os resultados da RUOP, etc., para além das apresentações com dados sobre a quantidade de ações realizadas (visitas, reuniões, intercâmbios, etc.).

A análise dos registros dos encontros do CRs revela que, frequentemente, esses espaços serviram para legitimar decisões já tomadas e ações já realizadas pela ATES. Houve a predominância da posição de uma dita maioria, que, na prática, nem sempre foi verdadeira. Houve situações em que as decisões foram definidas pela intervenção de grupos de assentados mais organizados, mesmo que estes não representassem as necessidades da maioria das famílias. O poder de persuasão desses grupos acabou por prevalecer nos espaços democráticos de decisão. Isso esteve intimamente relacionado com as formas de conduta desses espaços, o assembleísmo, em que as demandas dos grupos menores ou menos organizados acabam sendo vencidos ou até mesmo ignorados (ATPs, 2014b).

Objetivando contribuir para a superação dessas dificuldades, no ano de 2015, os ATPs organizaram uma rodada de formação e capacitação dos conselheiros em todos os NOs. As discussões, nesses encontros, versaram sobre a importância da participação dos conselheiros para a condução da ATES, sobre o formato institucional do Programa e os momentos estratégicos de intervenção do CR, principalmente quando se definiu o planejamento e a avaliação das ações realizadas. Também foi problematizada a importância de se discutir, no assentamento, a representatividade das famílias assentadas nas reuniões dos Conselhos Regionais, inclusive, para os conselheiros sugerirem a participação de outros representantes,

quando se tratava dos grupos gestores, das cooperativas e dos grupos coletivos presentes nos assentamentos¹¹⁸ (ATPs, 2015).

Nesses encontros de capacitação, foi destacado que a representatividade dos assentamentos nos CRs precisa ser rediscutida pelo Programa de ATES, pois foi alegado que, em muitos casos, as representações não são capazes de discutir as demandas dos assentamentos, não colaborando para as discussões de temáticas que dizem respeito ao coletivo. Não raramente, o CR tem servido para discutir as questões particulares dos conselheiros.

O Conselho Estadual de ATES foi composto por INCRA, DDA/SDR, UFSM, EMBRAPA, prestadoras (COPTec, EMATER e CETAP) e pela Cooperativa Central dos Assentamentos do RS (COCEARGS) e reuniu-se mensalmente para definir as metas estaduais, as eventuais mudanças e adaptações nas metas contratadas, a relação e o papel que o Programa desempenha na execução de políticas públicas, os temas necessários à formação dos técnicos, os instrumentos de gestão e planejamento, etc. Configurou-se como o espaço no qual foi feita, efetivamente, a gestão da ATES. É por esse espaço que passaram as determinações sobre o andamento do Programa e, principalmente, a normatização das metas contratuais.

O INCRA SR 11, como gestor dos contratos, possibilitou que o CE pudesse inferir decisões sobre a condução dos rumos do Programa. Contudo, esse espaço não conseguiu garantir a efetiva constituição de processos de avaliação, planejamento e monitoramento da ATES de modo a garantir a conferência dos resultados obtidos com as ações técnicas.

Desse modo, entende-se que o CE ainda não se constituiu um fórum de amplo debate que problematiza os aspectos negativos, os pontos positivos e as necessidades de reformulação da ATES. Não raramente, esteve preocupado com as discussões normativas e com as definições das regras que deveriam nortear o trabalho das equipes técnicas. Além disso, a situação operacional e de comunicação das prestadoras com as equipes técnicas dos NOs dificultaram a descentralização das informações e decisões tomadas no Conselho Estadual da ATES. Esse prejuízo na descentralização das informações foi observado nos casos em que a equipe de articulação/assessoria foi a responsável por fazer a “ponte” entre o

¹¹⁸ Devido à avaliação positiva desse trabalho realizado no ano de 2015, esse espaço destinado à formação e capacitação dos conselheiros regionais passou a fazer parte do conjunto das metas estaduais para o ano de 2016. Avaliou-se que a solução para a falta de clareza quanto os objetivos dos Conselhos Regionais da ATES também pode ajudar para a superação da dificuldade dos conselheiros em discutir, avaliar e propor mudanças.

INCRA e as equipes técnicas. Essa evidência é verificada tanto nas notas técnicas do INCRA, que incumbiram, por várias vezes, os ATPs da função da transmissão de informações, quanto nos relatórios de atividades dessa equipe, onde são constatadas inúmeras atividades destinadas à descentralização de decisões do CE.

A equipe dos ATPs ocupa uma posição essencial no CE, com isso, acaba por centralizar muitas tarefas e assumir a responsabilidade da maioria dos encaminhamentos. Essa constatação também é evidenciada na seguinte narrativa:

De uma maneira geral, a UFSM através dos ATPs direciona essas definições de ações de ATES, onde o INCRA e as prestadoras fazem uma discussão posterior que altera muito pouco o que foi definido.

Tal situação dos ATPs no CE também pode ser resultado do problema de representatividade no CE. A rara participação de alguns atores que compõem o Programa prejudica as discussões relacionadas à avaliação e definição dos novos rumos para a ATES. Com exceção do próprio INCRA, dos representantes das prestadoras da ATES, da EMBRAPA e da equipe dos ATPs, os demais envolvidos raramente se fizeram presentes. Além disso, não existe, no CE, representação dos CRs¹¹⁹. Preocupado com essa situação, o CE passou a discutir uma nova configuração representativa. Para o ano de 2016, foi decidido que serão realizados dois encontros estaduais de um Conselho Estadual Ampliado, com representação das famílias assentadas de todos os NOs e com representantes das organizações coletivas dos assentamentos que possuem organização estadual. A escolha das representações deverá ser feita nas reuniões dos CRs¹²⁰.

O esforço em criar e fortalecer os espaços de descentralização das decisões pode ser reconhecido como um dos principais avanços no Programa da ATES. Contudo, ainda há muito que se avançar, pois as discussões realizadas pelos CR e o CE ainda possuem características de desconcentração administrativa, visando a racionalização das operações burocráticas e o aumento da eficiência e da quantidade dos serviços, mas não a descentralização das decisões.

Na relação estabelecida entre o INCRA e os demais integrantes do Programa, como é o caso da coordenação das prestadoras, das equipes técnicas, dos assentados, ainda prevaleceu

¹¹⁹ As ausências recorrentes são do Departamento de Desenvolvimento Agrário do governo do estado e da COCEARGS.

¹²⁰ Essas reuniões estavam previstas para ocorrer no mês de maio, mas, até o fechamento deste estudo, ainda não haviam sido realizadas.

o sentimento de patrão (determinante dos serviços) e empregado (quem executa os serviços), no qual quem contrata e coordena exerce o domínio e controle das decisões. Acredita-se que o fortalecimento dos espaços democráticos de decisão poderá contribuir para a redução desse distanciamento, pois possibilita, também, o compartilhamento das responsabilidades, incluindo a necessidade dos avanços no processo de monitoramento e avaliação dos resultados e, conseqüentemente, na mudança da natureza das ações contratadas.

f) **plano de ação de âmbito regional, com a finalidade da elaboração das metas regionais:** as equipes técnicas dos NOs utilizaram, como referência, o modelo estrutural e a dinâmica processual determinada pelo INCRA SR 11, conforme descrição apresentada no capítulo anterior. O resultado dessas medidas foi analisado em dois aspectos: o primeiro diz respeito ao processo de construção dos planejamentos regionais e o segundo se refere à execução das metas planejadas, conforme segue na próxima seção.

6.4 EFEITOS DO SISTEMA NORMATIVO NAS AÇÕES DE ATES DE ABRANGÊNCIA REGIONAL

A partir de 2011, com a regionalização de parte das metas, mudou a posição das equipes perante a lógica dos contratos. Se, antes (2009 e 2010), a posição ocupada pelos técnicos era passiva, tendo em vista que todas as metas eram impostas em âmbito estadual de forma padronizada para todos os NOs, a necessidade da formulação do “que fazer” colocou as equipes dos NOs numa condição de protagonismo, pois passaram a ser responsabilizadas por parte daquilo que seria proposto para ser executado nos assentamentos.

Os elementos dessas modificações estão apresentados na seguinte narrativa:

A definição das metas regionais tem sido construídas a partir das atividades realizadas pela equipe no decorrer do ano, nas discussões de avaliação e planejamento nos assentamentos, isso tem oportunizado e desafiado a equipe a dialogar com as famílias e construir propostas para atender de forma mais efetiva as demandas apresentadas. A apresentação das propostas do planejamento no conselho regional para validação tem fortalecido esse espaço de discussão. Avaliação e planejamento da equipe refletindo e analisando os dados do SIGRA com assessoria de ATP tem sido importante na definição das ações a serem realizadas pela equipe (E6).

A opção pela regionalização de parte das metas contratuais reforçou a necessidade da organização dos assentamentos de modo a estabelecer um processo de avaliação,

monitoramento e validação social das ações que estavam sendo planejadas e executadas. Isso foi possível pela abertura de espaços nos contratos para as reuniões de avaliação nos assentamentos e para a realização dos Conselhos Regionais, ambas as iniciativas previstas nas metas estaduais.

As consequências dessa abertura regional podem ser percebidas em diferentes aspectos, dentre os principais destaca-se: a ampliação dos espaços de discussão sobre as estratégias e metodologias a serem adotadas pelas equipes para a construção do planejamento regional, o fortalecimento da organização dos assentamentos e, conseqüentemente, dos espaços para compartilhamento decisório, e a responsabilização das equipes técnicas sobre a execução e demonstração de resultados daquilo que foi planejado, conforme pode ser observado na narrativa a seguir:

A aplicação do método de planejamento como instrumento para análise dos resultados é o ideal. Pois, na minha compreensão, planejar implica em um processo que assegure a concretização das etapas de: Conhecer, decidir, agir e criticar. A Crítica implica necessariamente na definição de objetivos, metas e prazos, mas também, é fundamental para que possamos fazer a crítica (análise dos resultados) que se defina um sistema de monitoramento (coleta de dados) e controle como espaço de adequação do plano de ação com o propósito de alcançar um objetivo, uma meta estabelecida para um determinado período (E4).

A regionalização da definição das metas contratuais exigiu uma nova postura das equipes técnicas. Se, antes, havia a preocupação com a operacionalização daquilo que era proposto pelo INCRA SR 11, a partir dessa mudança, os técnicos tiveram que participar da elaboração do planejamento, rompendo, mesmo que parcialmente, a lógica do padrão/empregado – expressão que era frequentemente utilizada pelos técnicos nos anos iniciais do contrato.

Nota-se que o uso da expressão de designação de padrão para o contratante, e de empregado para os extensionistas, explicita uma relação de poder ou autoritarismo percebido pelos técnicos no cotidiano de seu trabalho. Na leitura dessa expressão, pode-se dizer que a manutenção do uso das regras e das normas para conduzir a ATES foi percebida pelos técnicos como uma relação de cumprimento de subordinação, estritamente.

Ademais, como apresentado na narrativa, a nova proposta de regionalização das metas contratuais, também passou a questionar a posição dos técnicos, confrontando o conhecimento deles e a aplicação desse conhecimento na realidade das famílias assentadas.

Os técnicos foram obrigados a confrontar o seu conhecimento com o conhecimento dos agricultores, porque para muitos (técnicos) o agricultor não sabe nada é o técnico é o detentor do conhecimento científico e técnico para definir o caminho a ser realizado, porque ele acha que tem os conhecimentos que permitem a definição do conteúdo das ações. Eu acho que a gente tem isso em muitos técnicos, não dá pra generalizar, mas principalmente os mais antigos e os mais novinhos que saíram a pouco das universidades. Isso se reflete nas equipes quando eles, por mais que tentem ser participativos, eles usam o SIGRA para justificar o que querem fazer (E1).

Na nova fase, inaugurada no ano de 2011, foi realizado um movimento, por parte do Programa, para que o trabalho da equipe fosse cada vez mais afinado às realidades das famílias assessoradas. Nesse sentido, o incentivo para a execução da reflexão e do planejamento foram elementos responsáveis por desafiar o técnico a empenhar-se em reconhecer as particularidades locais e regionais.

Existem inúmeros aspectos conjunturais que determinam situações adversas a ação da ATEs: voltamos sempre ao problema do valor soja e da relação de arrendamento que se estabelece; depende da capacidade organizativa das famílias; depende das políticas públicas destinadas que, em minha opinião, é complementar a ação da ATEs; depende da localização do assentamento, se está próximo a centros consumidores, infraestrutura de estrada, composição da força de trabalho da família. Destaco este aspecto, em função de que nos assentamentos temos solteiros, que demonstram expectativas diferentes de uma família assentada (E4).

Esses desafios geraram a demanda da ampliação dos espaços de formação e capacitação das equipes técnicas, tendo em vista as limitações apresentadas no momento da definição das prioridades de trabalho. Objetivou-se, com isso, o nivelamento de conhecimentos e metodologias de ação, tendo em vista a diversidade de “competências técnicas” dos extensionistas, conforme frisado na narrativa a seguir.

Assim a questão que se coloca como um desafio é avançar no nível da interpretação de uma determinada realidade, para definir com maior eficiência/eficácia, o plano de ação. A transdisciplinaridade se materializa na interpretação de uma determinada realidade, compreendendo sua complexidade, para estimular uma nova, quem sabe, interpretação desta realidade. É claro que esta interpretação depende de todas as disciplinas do conhecimento; do(a) agrônomo(a), do(a) pedagogo(a), do(a) sociólogo(a)... e, na definição da ação depende da especificidade profissional (das competências) de cada técnico envolvido. Se a abordagem de uma determinada realidade for feita por um agrônomo agroecólogo, certamente será completamente diferente de um agrônomo convencional (E4).

Nas metas estaduais, passou-se a prever espaços regionais para discussão técnica, em que se reuniu em um único espaço duas e/ou três equipes para discutirem as metodologias que estavam sendo adotadas para a construção do planejamento regional. Essa demanda alterou a dinâmica do trabalho dos ATPs, que passou a direcionar suas ações nos NOs para a problematização e reflexão da realidade das famílias assentadas, possibilitando maior lucidez nos momentos de discussão do planejamento regional junto às equipes técnicas. Além disso, também influenciou para a redefinição da composição da equipe dos ATPs. A primeira versão do projeto contou com quatro profissionais, que acumulavam as tarefas de assessoramento as NOs e as demandas mais gerais do Programa, muitas delas, relacionadas à coordenação estadual da ATES.

A partir de 2012, quando iniciou a segunda versão do projeto, a equipe passou a contar com 10 ATPs, sendo sete deles com dedicação exclusiva ao atendimento das demandas dos NOs, possibilitando a intensificação do acompanhamento regional as equipes. Inicialmente, a presença dos ATPs nos NOs se davam a cada 30 dias. Nessa nova composição, passaram a ser quinzenais, em alguns casos, semanais.

O planejamento regional permitiu, às equipes, a adequação das metas regionais de acordo com as características dos assentamentos, possibilitando que, num mesmo NO, pudessem ter ações por assentamento ou por grupos de assentamentos, conforme pode ser observado no quadro 22, extraído do planejamento regional de uma das equipes de ATES para o ano de 2014.

Quadro 22 – Quadro demonstrativo do planejamento regional da temática do leite em um NO

Assentamentos	Programa	Produto esperado														
Assentamentos 1, 2 e 3	Produção Sustentável de Leite	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de custos de produção e de penosidade do trabalho; • Melhoria da alimentação do gado leiteiro e planejamento forrageiro; • Melhoria da qualidade do leite para adequação à Normativa 62(IN62); • Sustentabilidade da produção leiteira na Unidade de Produção; • Criação correta da terneira e novilha. 														
Assentamento 1																
Produção sustentável de leite	Produção de leite Grupo APARECIDA (1 grupo)	Tipo de ação	Quantidade/ano	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	
		Curso, Reunião ou Palestra - 1 turno	5	1	1				1		1	1				
		Intercâmbio	1		1											
		Unidade Pedagógicas - acomp.	5		1		1		1		1			1		
		Unidades Pedagógicas - sociali.	1													1
	Produção de leite Grupo FÁTIMA (1 a formar)	Tipo de ação	Quantidade/ano	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	
		Curso, Reunião ou Palestra - 1 turno	5		1		1		1		1		1			
		Dia de Campo - 2 turnos	1									1				
		Intercâmbio	1			1										
	Assentamento 2															
Aumento da Renda-Leite	Produção de Leite	Tipo de ação	Quantidade/ano	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	
		Curso, Reunião ou Palestra - 1 turno	6		1		1		1	1		1		1		
		Intercâmbio	1	1												
		Unidade Pedagógicas - acomp.	6		1		1		1		1			1	1	
		Unidades Pedagógicas - sociali.	1											1		
Assentamento 3																
Produção Sustentável de Leite	Produção de leite (03 Grupos: Dilson, Celoni e Sérgio)	Tipo de ação	Quantidade/ano	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	
		Curso, Reunião ou Palestra - 1 t	18		2	3	2	3	3		2	1	1	1		
		Curso ou Oficina - 2 turnos	1								1					
		Intercâmbio	2			1								1		

Fonte: Adaptado de INCRA SR 11 (2014a).

No quadro 22, observa-se que a mesma temática é trabalhada em três assentamentos do NO, contudo, por meio de metodologias diferentes mesmo que o produto esperado seja o mesmo em todos eles. Enquanto que, nos assentamentos 1 e 3, foi optado por trabalhar em grupos de agricultores, no assentamento 2, o trabalho é genérico para todo o assentamento. Os tipos de ações escolhidas também são diferentes, inclusive, no mesmo assentamento. No assentamento 3, as ações se concentram em cursos, reuniões ou palestras de um turno. Nos assentamentos 1 e 2, os tipos de ações são mais diversificadas. A explicação para essas variações podem estar relacionadas com vários fatores, como a quantidade de famílias por assentamento, a dinâmica organizativa das famílias, o estágio de desenvolvimento do sistema de produção e também com as diferentes habilidades metodológicas dos técnicos envolvidos no planejamento, principalmente quando é construído em momentos diferentes por mais de um profissional da equipe.

Se, por um lado, a dinâmica permitida pelo planejamento regional possibilitou a consideração das particularidades de cada assentamento ou conjunto de assentamentos, por outro, representou um impasse. Esse impasse foi reconhecido como um problema quando o planejamento não havia sido construído conjuntamente pela equipe, mas ao contrário, sendo resultado da junção das propostas individuais de cada profissional.

Recorrentemente, essa problemática aparece nos registros dos encontros de formação dos técnicos e nas temáticas abordadas pelos ATPs nos NOs, como também nas afirmações dos entrevistados. Há um reconhecimento do avanço da proposta metodologia do planejamento regional, contudo, admitem-se os tensionamentos causados por essa iniciativa.

Com relação aos espaços de mediação estabelecidos pelo Programa, e as ferramentas disponíveis para elaboração do plano de ação, são qualificadas e podem garantir ações que dialoguem com as diferentes realidades estabelecidas. A questão está na competência técnica para fazer a abordagem e a definição da ação(s), qual depende da vontade política (postura) em fazê-las usando o instrumental metodológico disponível. No meu ponto de vista, é um tema de tensionamento permanente no Programa (E4).

Outra problemática observada nos planejamentos regionais reside na pulverização ou concentração do uso de determinados tipos de ações-padrão, fato que pode estar comprometendo ou inviabilizando o processo de orientação técnica. No caso analisado na tabela 12, em duas situações, não são utilizadas as categorias “dia de campo” e “unidades pedagógicas”, em nenhuma delas se faz o uso das “visitas técnicas” e, em outra situação, o

trabalho é concentrado em atividades de um turno. Para colaborar com essa análise, é demonstrada, na tabela 12, a distribuição das atividades por tipo de ação-padrão no planejamento regional do ano de 2015 em quatro NOs.

Tabela 12 – Demonstrativo do somatório de ações regionais planejadas por quatro NOs para serem executadas no ano de 2015

Nos	Categorias de ações regionais					
	Atividades de 1 turno	Atividades de 2 turnos	Intercâmbios	Unidades Pedagógicas	Visitas Individuais dirigidas	Elaboração projeto
NO 1	10	170	0	0	0	6
NO 2	46	118	10	14	105	9
NO 3	94	128	11	5	0	0
NO 4	191	119	33	8	302	82

Fonte: Adaptado de INCRA SR 11 (2015).

No caso demonstrado na tabela 12, observa-se a expressiva variabilidade proporcional no uso das categorias de ações disponíveis para a elaboração do planejamento regional. Nos NOs 1, 2 e 3, concentra-se o uso da categoria “dois turnos”. No NO 4, o uso da categoria “visitas individuais dirigidas” se expressa com mais intensidade e, nos NOs 1 e 3, esse tipo de ação-padrão não é utilizada. Com exceção do NO 4, a categoria “elaboração de projetos” não é utilizada no NO 3 e pouco utilizada nos NOs 1 e 2. Essa concentração ou disparidade no uso das ações-padrão podem estar relacionadas com a diferença da carga horária reservada para cada uma delas, que colabora para o cumprimento do tempo de trabalho com maior rapidez (para aquelas ações com maior carga horária); com a diferença da exigência de esforços técnicos e metodológicos entre elas, o que exige menor dedicação de trabalho das equipes; e com a característica da equipe e perfil dos técnicos envolvidos no planejamento. As narrativas abordam os motivos que levam os técnicos escolherem as visitas técnicas e os elementos que justificam a escolha das reuniões:

As famílias pedem mais assessoria no lote, elas querem aquela assessoria mais direta no lote atendendo demandas específicas, normalmente a demanda mais imediata é do sistema produtivo, que gera renda. Neste caso, é predominante a escolha da visita técnica (E3).

A reunião é mais usada por conta da concepção, de um processo histórico de formação, foram criados numa cultura de que tem que reunir, porque esta atividade é que vai juntar. Sinônimo de coletivo é fazer reunião. Esta é uma metodologia que

sempre foi usada. Não existe inovação metodológica. A metodologia é aquela que foi se consolidando ao longo do tempo, e as pessoas não conseguem enxergar diferente [...] Também reunião é mais usada por que é menos regrada (E7).

As equipes técnicas mais acostumadas ou adaptadas à lógica da regionalização dos contratos e, conseqüentemente, menos descomprometidas com os resultados da execução do planejamento regional, tenderam a organizar um planejamento que exigia menos esforço técnico para a sua execução, como também que pudesse ser cumprido em menos tempo, ocasionando sobra de tempo para o desenvolvimento de outras ações para além do contrato de ATES ou até mesmo para o planejamento de um trabalho diário menos intenso.

Este é um processo de facilitação da execução do trabalho do trabalho. Acho que quando você se exime de pensar novas formas de metodologias, novas formas de aplicação, e cai no ‘reunismo’ eu continuo achando que isso é facilitação do trabalho, porque não se desafia a pensar coisas novas, não se desafia a operar coisas novas. Tu vê, tu tem a possibilidade de uma unidade demonstrativa, tu tem a possibilidade de uma socialização de debate e tu opta pela reunião, isso é simplificar o processo (E2).

Localiza-se, aqui, a principal característica do efeito da dinâmica dos ajustes contratuais e seu impacto do Sistema Normativo durante a revisão das metas no período dos contratos. O formato dos contratos, baseado na admissão das atividades e não nos processos e/ou resultados, gerou rápida adaptação das equipes técnicas. Compreende-se que essa adaptação se organiza com base no ajustamento delas ao Sistema Normativo, que se desenvolve na medida do menor envolvimento/tempo para responder às metas/atividades contratadas. Esse contexto resulta em tempo excedente para a execução de outras atividades, que podem ser orientadas tanto pela racionalidade substantiva dos técnicos quanto pela ideologia política das prestadoras e pela conjuntura local dos assentamentos.

Ao mesmo tempo, o cumprimento sistemático das regras estabelecidas pelo Programa de ATES gera um comportamento de reclinção dos técnicos, que se moldam a um trabalho restrito pelas normas contratuais. A conformidade às regras impede o desenvolvimento de iniciativas individuais e acaba por prejudicar o fluxo evolutivo proporcionando a estagnação da geração de coisas novas (SOUZA, 2014). Para o autor, esse processo pode ser denominado de normose¹²¹, que é estimulada pelos instrumentos e sistemas de avaliação que acabam por produzir a disciplina da normalidade.

¹²¹ No texto *A doença da “normalidade” na universidade*, de Souza (2014), aborda os efeitos das regras e normas universitárias no sistema acadêmico de formação de pesquisadores e de produção de conhecimentos.

Num sistema em que a participação social ainda não está completamente desenvolvida, mesmo que apareçam avaliações negativas com relação ao trabalho técnico, questionando, assim, a legitimidade, a ação obediente perante as regras e normas é a garantia da segurança contratual. O efeito desse processo pode ser conferido na seguinte narrativa:

Eu vivo com muito disso. Vivencio situações de profissionais que cumprem bem o horário, nunca falta, esta sempre na sua mesa, no seu local de trabalho, mas que só faz estritamente aquilo que está escrito na estipulação da sua carreira e mesmo assim depende frequentemente de ordens de serviço para fazer o seu próprio trabalho. Nada além, não tem problema com horário mas quando é chamado para o trabalho não é sempre que posso contar com a disponibilidade. Não colabora em nada para melhorias do seu próprio trabalho (E9).

A normose na ATES pode ser observada à medida que os atores envolvidos passam a compreender o Sistema Normativo como essencial para o funcionamento da Programa, caracterizando, com isso, um comportamento burocrata pela conexão das pessoas à conformidade organizacional. Essa conformidade colabora para a impessoalidade das relações, tornando as pessoas formalistas, resistentes a mudanças ou não sensíveis a situações que exigem inovação.

Torna-se secundária a situação sobre o formato procedimental estabelecido pelos contratos, permitindo espaço ao surgimento de elogios, pois, a cada ano que passa, é percebido que as normas colaboram para a promoção da segurança institucional do Programa, mais na perspectiva do INCRA, e para a legitimidade social, mais na perspectiva dos técnicos.

O que era considerado anormal devido à pressão sobre o trabalho causado pelas regras e normas, agora, é causador de normalidade, de normose. Os sujeitos se tornam “burocratas comportamentais” (SOUZA, 2014). A partir desse ponto, o problema passa a ter dois sentidos: o sistema normativo, que continua se aperfeiçoando, e o ambiente de normose criado por ele. O segundo dificulta as mudanças no primeiro. A contratação de ações em detrimento de produtos é uma das origens desse processo normótico. É muito mais cômodo se preocupar com o cumprimento de ações pontuais e fragmentadas do que com processos mais complexos, que exigem mais conhecimento, maior esforço de trabalho e mais comprometimento com o público atendido.

Temos uma dificuldade de demonstrar resultados. Ao logo do tempo foi se preocupado muito com o funcionamento do Programa e foi dado pouca importância para a mediação dos resultados. É possível dizer quanta ação foi feita, quanta vista foi feita mas muito na lógica da organização interna. O Programa se organizou para dentro. O caminho que nos construímos ao longo do tempo se preocupou muito em responder uma ATES que podemos dizer com segurança que é bem feita por que é bem registrada, é segura com relação às ações realizadas (E9).

Na narrativa do entrevistado E9, expõe-se a percepção quanto ao desafio do Sistema Normativo da ATES em não promover a normose. O entrevistado observa que o Programa tem promovido relações baseadas nas normas e regras, que trazem, como consequência, o distanciamento dos técnicos das reais demandas das famílias assentadas para atuarem cada vez mais em função da determinação dos processos burocráticos e avaliativos. A partir dessas constatações, compreende-se que o Programa de ATES vive um momento ímpar, pois a evolução que se conseguiu alcançar a partir da instrumentalização de processos de desenvolvimento estão entrando em xeque com os efeitos causados pela sofisticada ramificação normativa.

Uma das consequências desse processo pode ser conferida no desvirtuamento do sistema de descentralização decisória, que foi construído, originalmente, para ampliar a participação social das famílias assentadas e dos técnicos nas decisões do programa, mas que, ao longo do tempo, foi dando espaço para a constituição de espaços meramente informativos.

6.5 DINÂMICA DA DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER DECISÓRIO NO PROGRAMA DE ATES

O esforço em garantir a realização dos Conselhos Regionais e a definição das ações (metas) a partir da realidade dos NOs parece ser estratégia acertada, por promover a participação e o engajamento dos atores que compõem a estrutura atual de ATES no RS (especialmente, os assentados e as prestadoras), despertando neles um sentimento de corresponsabilidade pelo andamento do Programa. Esse envolvimento acaba sendo uma estratégia fundamental para abrandar a impressão inicial de que os técnicos passaram a ser meros “empregados do INCRA” e os assentados, simplesmente o público-alvo.

Podemos dizer que está havendo evolução nesses últimos anos da participação social. Salientamos a participação dos conselheiros nos Conselhos Regionais e as discussões de formação esclarecendo sobre o Programa e o **papel do conselheiro** o que facilitou a mobilização das famílias nas reuniões de avaliação e planejamento nos assentamentos. As condições objetivas de possibilitar a participação dos

conselheiros custeando os gastos e a diária foi importante para consolidar a presença nos Conselhos (E6, grifo nosso).

Talvez um dos maiores avanços do Programa de ATEs foi ter criado um espaço de participação social bem definido. [...] É um aprendizado constante nesses encontros, e muitos avanços já foram obtidos. **É um espaço que todas as instituições precisam estar atentas para qualificar, respeitar, responder, etc, sob o risco de perder seus objetivos.** Ainda tem que ser melhor discutida é a participação da representação formal do MST nessa representação social na ATEs, pois dependendo do conselheiro eleito para a ATEs, tem Núcleos onde essas representações são antagônicas nos assentamentos, gerando conflitos (E5, grifo nosso).

Contudo, mesmo com a criação dos Conselhos (regionais e estadual) e da regionalização dos contratos, reconhecidamente como resultado de um esforço do Programa para garantir a descentralização das decisões, avalia-se que foi implantada, na ATEs, uma desconcentração administrativa, visando a racionalização das operações burocráticas e o aumento da eficiência e da quantidade dos serviços, mas não por completo a descentralização das decisões. O que ocorreu foi uma divisão das tarefas entre a coordenação da ATEs e as estruturas responsáveis pela execução.

Na relação entre INCRA/coordenação das prestadoras com as equipes técnicas/assentados, pode ser observado, na ideia central apresentada pela narrativa do entrevistado E5, o sentimento de patrão-empregado, no qual quem contrata e coordenada exerce o domínio e controle das decisões:

Embora exista um Conselho Estadual de ATEs onde a representação das prestadoras estão presentes, os técnicos que atuam diretamente com as famílias manifestam que deveriam ser mais ouvidos para as definições das ações que serão realizadas junto as famílias. Estas manifestações são recorrentes, onde parcialmente procura-se contemplar, mas ainda não tem a participação necessária. Existe uma demanda para que um técnico de cada Núcleo Operacional participe do Conselho Estadual de ATEs, onde poderia contribuir de maneira mais efetiva nas definições das ações e dos problemas do Núcleo (E5).

Outra situação exposta durante as entrevistas foi o reconhecimento de que há pouco espaço reservado à participação dos técnicos nas decisões do Programa. Observa-se, nas narrativas, a existência de um conflito nos diálogos entre a direção das prestadoras e seus técnicos, reconhecidamente pelo coordenador de uma das prestadoras:

Penso que as orientações, espaços de diálogo estão construídos, o que me parece não ter uma efetividade maior, qual precisa ser qualificada, são os espaços de mediação entre as orientações e a capacidade de absorção e ação das equipes locais. Neste particular, há um problema de mediação da Prestadora com seus Núcleos [...]mas

também, penso que a ação dos ATPs poderia ser mais efetiva, principalmente na problematização das questões definidas como diretrizes e orientações do Programa. [...] muitas discussões realizadas no Conselho Estadual não são replicadas para as equipes técnicas, o que por vezes, acarreta desencontro de informações ou mesmo ausência delas (E4).

A posição defendida por esse dirigente sugere uma maior atuação dos ATPs na mediação entre o INCRA e as equipes dos NOs. Contudo, a tarefa da assessoria pedagógica não envolve ações de mediação inerentes à coordenação das prestadoras, como cobrança por trabalhos não executados ou executados de forma inadequada, composição técnica das equipes, pagamento de salários. Estas são funções da coordenação das prestadoras, conforme contratos firmados com o INCRA¹²².

As circunstâncias da comunicação e da participação social na ATES podem estar relacionadas com os espaços de poder historicamente constituídos e reforçados pela lógica do Sistema Normativo da ATES, que permite restrita margem para o compartilhamento decisório. Desse modo, a proposição da abertura dos espaços decisórios para a participação mais ampliada dos indivíduos que compõem o Programa pode representar um problema para a centralidade diretiva das instituições que compõem a ATES.

A tentativa do estabelecimento de funções mais claras para cada instituição altera as relações estabelecidas entre elas, modificando, inclusive, as relações de poder. Por exemplo, quando a coordenação da prestadora assume a tarefa de descentralizar as determinações do INCRA para as equipes técnicas, acaba por assumir, também, a responsabilidade pela garantia da execução dessas determinações, implicando, por vezes, conflitos com as equipes técnicas.

Da mesma forma, quando a coordenação das prestadoras creditam aos ATPs as principais decisões tomadas pela ATES e passam a reivindicar um CE ampliado, com a presença de representantes dos técnicos, assume que possui limitações no processo de tomada de decisão e que não são capazes de representar as suas equipes frente a esse espaço. Essa reivindicação também está relacionada com as responsabilidades compartilhadas, pois, quando a instituição é participante do processo de decisão, também é responsável pelas determinações. Dessa forma, reivindicar a presença dos técnicos no CE é uma forma de se isentar das responsabilidades perante as determinações do Programa de ATES.

¹²² No Programa de ATES de SC, foi prevista a contratação de técnicos pelas prestadoras para cumprirem especificamente a tarefa de mediação entre o INCRA e as equipes dos NOs. Esses técnicos são chamados de “coordenadores de lote”. O lote é formado por um conjunto de NOs de acordo com a localização geográfica e a quantidade de técnicos das equipes.

No ano de 2012, quando ocorreu um encontro estadual para avaliar o Programa, a gestão do INCRA SR 11 destacou que era necessária a elaboração de orientações mais claras sobre os papéis de cada integrante da ATES, bem como era imprescindível a qualificação da comunicação interna das prestadoras:

é necessário definir os papéis dos atores atuantes no Programa de ATES onde se encontram muitas dificuldades de comunicação contribuindo para que os papéis se confundam. É necessário, tanto das prestadoras, quanto dos técnicos que estão há mais tempo na ATES, de repassar as informações para aqueles técnicos novos que estão se inserindo no Programa. (INCRA SR 11, 2013, p. 12).

No ano de 2015, o CE formulou um documento que estabeleceu funções para cada organização que compunha o Programa, dentre elas, o INCRA, as prestadoras, as equipes nos NOs, os ATPs, a EMBRAPA e a COCEARGS. Contudo, a narrativa a seguir evidencia que o problema de comunicação, de atuação e de participação ainda é muito presente na ATES e exige uma atitude diferenciada daquelas que vinham sendo conduzidas até o momento.

Avaliamos que a participação e contribuição do técnico na definição das ações de ATES é ainda muito dependente da percepção das famílias que participam, das lideranças e dos técnicos. [...] Nas discussões de avaliação e planejamento nos assentamentos procuramos além de diagnosticar os problemas apontar ações e os cenários desejados ao menos em médio prazo. As discussões abordam perspectivas de produção, processamento e comercialização na estratégia de desenvolvimento Territorial. Mas é preciso avançar estabelecendo diálogo com atores locais e regionais para estruturar políticas de desenvolvimento para além dos assentamentos (E6).

Essa dificuldade da definição de responsabilidades também é conferida regionalmente, quando a proposta de planejamento regional não é dialogada com os demais sujeitos que compõem o território dos assentamentos.

Existem dificuldades quase que generalizadas para a construção de um planejamento que contemple de maneira adequada o universo das famílias beneficiárias. Como o processo de reuniões para a construção do planejamento que gera as ações nem sempre tem uma participação significativa das famílias, aquelas que comparecem acabam representando um peso maior na definição de metas e metodologias em detrimento das que não participam. Embora a orientação nossa é no sentido de construção constante do planejamento junto as famílias, grupos de interesses, cooperativas etc., onde a participação é pequena o debate e o planejamento fica prejudicado (E5).

Entre as possíveis causas dessa problemática, destaca-se o formato estrutural e organizativo do Programa, o empoderamento insuficiente das representações sociais, a

dinâmica de composição dos espaços de representação, a posição de autossuficiência dos técnicos e a resistência à submissão social das equipes para a definição das ações executadas. Do mesmo modo, compreende-se, também, que o aprimoramento dos sistemas burocráticos das políticas públicas promove um processo de constrangimento da participação social, mesmo quando esta é prevista com condicionante da ação das prestadoras.

A participação social na definição e no acompanhamento da execução das políticas públicas é de fundamental importância para a caracterização de processos democráticos, ainda mais na realidade da ATES, na qual a prestação dos serviços é terceirizada pelo Estado. Embora seja percebido um significativo avanço na participação social no Programa de ATES, tendo como parâmetro a sua história e a comparação com outras iniciativas com objetivos semelhantes, é reconhecida a constatação de que a ação de ER nos assentamentos ainda carece da participação ativa do público envolvido. Ao mesmo tempo, compreende-se que a construção desse processo não corresponde a uma medida unilateral do tipo que se resolva por decreto, mas sim resulta de lento envolvimento, conscientização e convencimento dos envolvidos, principalmente a partir da disposição dos governos em construir um canal de dialógico com o público, que tenha como pressuposto não apenas a consulta, como também a decisão.

Para um Programa que reivindica o desenvolvimento sustentável baseado nos princípios da agroecologia, há a 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 avaliação ficou restrito aos objetivos que buscaram maior operacionalidade do Programa, maior eficiência no gasto público, bem como maior fluidez administrativa do órgão gestor. A função das instituições que compõem o Programa não pode se resumir a isso. Devem assumir um novo papel e para o qual, de modo geral, têm demonstrado fragilidades. Essa configuração resulta na necessidade de clareza, não só das atribuições específicas de cada um, mas também do modo como devem estar interligadas, ou seja, de como serão os fluxos de informações e de decisão.

Alternativas a esse problema no desenvolvimento de uma política pública podem ser encontrados na combinação entre a ação dos Sistemas Burocráticos e o exercício da participação social, em que a legitimidade e a segurança não residem apenas nas normas e nas regras, mas também na posição dos participantes. A situação aqui instaurada reside no fato de a incompatibilidade, por vezes, recorrente entre as funções e disfunções da burocracia e a

democracia. Os Sistemas Normativos tendem a afastar a execução dos serviços da intervenção dos participantes. Assim, existe contradição na natureza das regras e as normas, pois aquelas que estabelecem a legitimidade social não são as mesmas que garantem a legitimidade e a segurança institucional e jurídica.

7 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1 CONCLUSÃO

O Programa de ATES no RS foi resultado de um esforço coletivo de organizações e instituições que se preocuparam em desenvolver os pressupostos previstos pela PNATER com o objetivo de garantir o desenvolvimento sustentável nos assentamentos rurais. Muito embora que essa iniciativa tenha sido provida a partir de uma estrutura de Estado permeada por Sistemas Normativos Burocráticos, as regras norteadoras das iniciativas de desenvolvimento foram construídas de modo a considerar a realidade social.

A análise do Programa de ATES revelou a configuração de um Sistema Normativo que influenciou o formato, o contexto e a execução das ações de ER. As principais conclusões sobre esse cenário de análise foram sistematizadas a seguir.

a) **A ATES esta inserida no contexto da reforma do papel do Estado que é mediado pelos pressupostos neoliberais** e caracterizado pela terceirização de serviços, pelo pluralismo institucional e pela ampliação do regramento burocrático sobre as ações do Estado. Esse regramento configura os Sistemas Normativos, que passam a influenciar a ação da gestão pública. A normatização burocrática relaciona-se com a transferência das funções do Estado para o setor privado e com a criação de instrumentos que objetivam evitar desvios executivos. Esses instrumentos são resultantes da transformação do papel do Estado na sociedade e se relaciona com a garantia da legitimidade legal da política, da administração e da segurança na gestão pública. A gestão pública têm suas ações mediadas pelos Sistemas Normativos, que são constantemente aprimorados. No universo das políticas públicas, essa relação é responsável pelo movimento de conciliação entre os Sistemas Normativos, a prática e a ação social, já que são ligados pela mesma base que justifica a existência da Política Pública, a estrutura, a norma, a regra e os procedimentos.

b) **As políticas públicas são determinadas, constituídas e executadas a partir da configuração de sistemas burocráticos.** Na medida em que o formato e a dinâmica dos Sistemas Normativos caracterizam os objetivos pelos quais a política pública foi configurada, o aparato normativo que sustenta a ATES pode influenciar o atendimento à demanda social, no sentido de priorizar alguns fluxos normativos, mesmo assim, as condições objetivas da

realidade social foram presentes a todo o momento na construção do modus operandi do Programa no RS.

c) **O formato e caracterização do Sistema Normativo da ATES aproximou os processos de desenvolvimento aos procedimentos legais.** Essa situação se mostrou enquanto uma racionalidade legal que estimulou uma ação formal, ou seja, uma ação extensionista por vezes imediatista, tornando-se fim em si mesma, dificultando a construção de processos continuados de desenvolvimento. Num primeiro momento o Programa de ATES no RS enfocou a garantia da oferta das ações de ER nos assentamentos; num segundo momento priorizou-se a natureza de algumas ações para a universalidade dos serviços para todas as famílias e concomitante a isso foram construídas estruturas organizativas para garantir a execução da ER de acordo com a demanda dos atores sociais envolvidos e a segurança institucional e legal do Programa. Isso foi sendo construído de modo a organizar a gestão de um Programa plural no que tange a realidade das famílias assentadas e as prestadoras de ATES. Por um lado, este processo possibilitou que a ATES chegasse a todas as famílias assentadas, com um atendimento sistemático e contínuo. Por outro lado, o Sistema Normativo conduziu seus participantes à discussão que se restringiu muitas vezes à forma como as ações estavam sendo conduzidas. Para o Sistema Normativo do Programa de ATES no RS foi prioritário o formato instrumental dos serviços mesmo sabendo que o que estava em jogo era a essência da orientação teórica e metodológica da ER. Desse modo, uma das principais funções do Sistema Normativo foi à garantia da segurança jurídica e burocrática dos contratos, pelo registro detalhado da quantidade de ações realizadas, e a legitimidade social, pela divulgação quantitativa destas ações, principalmente na oportunidade das reuniões dos CRs.

Aliado aos problemas dos critérios de avaliação que não conseguiram medir os fins objetivados pela ATES, foi criado um ambiente no qual prevaleceu o cumprimento dos meios nos procedimentos e na sua correspondência com a realidade organizativa e operativa das instituições envolvidas. Nesse sentido, equipes técnicas bem avaliadas foram aquelas que conseguiram evitar penalidades por atenderem os critérios normativos mesmo que a sua ação não tivesse sentido prático para a vida das famílias assentadas.

d) **O esforço em transformar ações fins em meios não implicou na redução das normas.** Ao longo da construção do Programa de ATES no RS, foi feito um esforço para transformar ações técnicas pontuais em processos de ER, de modo a construir resultados mais

concretos, efetivos, a exemplo das sistematizações das experiências agroecológicas, da RUOP e da definição do planejamento regional de acordo com a realidade das famílias assentadas. Contudo, embora que as ações pontuais tenham facilitado a determinação das normas, a exigência de alguns produtos como forma de avaliar o cumprimento de determinadas metas também foi acompanhado de um processo crescente de normatização. Assim, se por um lado, pode-se concluir que a determinação de ações pontuais e fragmentadas não resultaram em processos contínuos de desenvolvimento, por outro, embora que as iniciativas diferenciadas de metas, caracterizadas pela preocupação com processos de desenvolvimento comportam as alternativas futuras para uma nova ATES, ainda não possibilitam a construção de um formato diferenciado de norma.

e) **O Sistema Normativo da ATES produziu um processo de adaptação dos atores envolvidos**, restringindo a criatividade, as inovações e o empreendimento de ações que pudessem modificar o formato procedimental do Programa. A obediência ao Sistema Normativo criou uma normose na ATES, implicando, sobretudo a preocupação com a garantia do cumprimento das normas, impulsionando a consolidação de rotinas uniformes. O desafio colocado se refere ao repensar desta adaptabilidade, de modo que seja possível oxigenar as experiências processuais do Programa. Isso poderá proporcionar, ao mesmo tempo, segurança institucional e desenvolvimento dos assentamentos, com o apoio de medidas processuais, permitindo visualizar o resultado das ações para além da sua consequência individual.

f) **A análise da ATES retrata uma evolução do Sistema Normativo como inferência para a correção das práticas e distorções que foram sendo diagnosticadas no decorrer do desenvolvimento do Programa.** As inovações metodológicas e estruturais resultaram em novas medidas de regulação, que buscaram solucionar as disfunções operativas anteriores e prevenir novos desvios funcionais. A combinação entre a evolução dos procedimentos foi precedida pelo aprimoramento das normas, criando, no Programa de ATES, um círculo vicioso no qual se acumulam progressivamente procedimentos intermediários, proporcionalmente definidos de acordo com as disfunções detectadas na execução das ações. Desse modo, o Sistema Normativo da ATES se tornou linear e progressivo, devido à limitação das medidas organizativas e estruturais que pudessem garantir os pressupostos norteadores da Política de Extensão Rural.

Dessa forma, o Sistema Normativo exigiu uma adequação constante das instituições às normas e regras estabelecidas. Devido à insuficiência da garantia de efeitos constantes e previsíveis das ações racionais impostas aos indivíduos, tornou-se necessário o aperfeiçoamento constante do sistema, resultando num esforço contínuo de superação das disfunções pelas funções normativas. Assim, a disfunção – caracterizada, aqui, como a resistência humana a um comportamento que se procura obter mecanicamente – demanda sempre mais burocracia quanto maior for a exigência do controle e da norma, tendendo gerar um círculo vicioso. Esse processo acabou por exigir dos técnicos mais tempo de trabalho para o atendimento as normas, reduzindo a disponibilidade de atuação técnica diretamente nos assentamentos. Nesse sentido, os meios passaram a ser mais importantes do que os fins.

g) **A análise do funcionamento do Programa de ATEs também evidenciou a necessidade da participação social.** A garantia da legitimidade nas decisões inscreve-se na lógica do funcionamento dos sistemas, no ponto específico da relação que estes estabelecem com o meio ambiente, e opera por formas elementares de sentido, que devem fornecer, aos sujeitos, as motivações necessárias à aceitação das decisões. Nesse contexto, legitimidade pode configurar uma ilusão funcionalmente necessária, pois possibilita, ao espectador, a ficção de que ele está participando ativamente do processo. As ações se legitimam à medida que os seus procedimentos garantem essa ilusão, a exemplo do “assembleísmo” e do “reunismo” como métodos de garantia da participação social.

De todo o modo, o Programa de ATEs no RS construiu uma extraordinária estrutura de participação social, através das atividades de avaliação nos assentamentos, dos Conselhos Regionais e do Conselho Estadual. Essa dinâmica evidenciou as contradições entre as normas dos contratos e a necessidade da descentralização das decisões, tendo como protagonistas as famílias assentadas. Entende-se que a condução das políticas públicas na perspectiva da construção de processos de desenvolvimento exige o reconhecimento dos espaços participativos de modo a assegurar o compartilhamento do poder de decisão e redução da importância dos procedimentos de controle e verificação (ou até mesmo a sua substituição). Ao mesmo tempo, os mecanismos institucionais de participação devem ser flexíveis e adaptáveis. A descentralização executiva combinada com a participativa poderia ser a condição para o rompimento com a normatização burocrática das políticas públicas. Presente, inclusive, nas recomendações dos organismos de financiamento internacional, essa concepção vê na descentralização a condição para uma mudança na ação social, capaz de gerar

comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado.

A descentralização estimula a diversificação da participação dos atores, permitindo a qualificação das ações de ER e demandando uma redefinição das relações de poder e do papel do Estado, de quem se espera uma participação na condição de agente subsidiário, coordenador ou regulador dos serviços de extensão. A disputa do Estado pela participação social tende a modificar as relações de poder que são responsáveis pela definição do conjunto das políticas públicas. Quanto mais próxima estiver a definição, o planejamento e a execução, mais garantido estará o atendimento das demandas sociais.

A partir dessa reflexão, compreende-se que o avanço conquistado pela ER crítica quando da formulação da PNATER como orientação para a política pública de ER está em xeque. O fortalecimento das experiências locais e regionais, como é o caso da ATES RS, vai de encontro com as propostas apresentadas como inovadoras, como é o caso da ANATER. Desse modo, desafia-se a institucionalidade desse Programa, pois, se de um lado, avaliam-se as limitações impostas pelo Sistema Normativo, do outro lado, reconhece-se o esforço para a descentralização do poder de decisão e aproximação entre a ER e a realidade dos assentamentos. É nesse cenário que se encontram os elementos centrais que potencializam o Programa de ATES ao mesmo tempo em que elucida suas limitações e desafios. A superação das regras e das normas como elementos centrais para as tomadas das decisões está ancorada no maior envolvimento dos diferentes sujeitos e organizações nos espaços de decisão do Programa e na redefinição das bases que sustentam a engenharia normativa que determina a definição e avaliação da atuação extensionista.

Desse modo, compreende-se que uma configuração do modelo de gestão da ATES possibilitará ampliar os resultados positivos, principalmente pela conjunção entre demanda social e ações realizadas. Desafia-se, com isso, um novo ciclo de discussão e ação no Programa de ATES, no qual a centralidade está no modelo de gestão e nos ajustes nas relações de poder e no papel do Estado frente à realidade das famílias assentadas. Esses ajustes podem proporcionar aproximações entre diferentes atores envolvidos no contexto da extensão rural, fomentando desafios metodológicos com o objetivo de valorização dos saberes e conhecimentos dos agricultores e extensionistas, reduzindo os diferenciais de poder (ordenados e mediados pelo conhecimento técnico, que municia o extensionista com a maior

parcela nessa relação assimétrica de poder) e ampliando as possibilidades de ações adequadas aos anseios e às realidades sociais, econômicas e ambientais dos agricultores.

7.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conjuntura social, política e econômica brasileira passa por um momento histórico de retração/de influxo ou outros. Estão ocorrendo transformações que alteram ações do Estado, que, nos últimos anos, foram responsáveis, pela garantia da melhoria de vida de uma parcela da população historicamente à margem dos processos de desenvolvimento. As principais contradições sociais estão sendo invalidadas por interesses de caráter das classes dominantes, que acabam por mascarar os problemas estruturantes da sociedade brasileira.

Mesmo em governos mais populares, que apresentaram nos últimos anos perspectivas e projetos focados na solução de problemas estruturais, viu-se na esfera macroeconômica a conciliação de projetos de desenvolvimento voltados aos interesses da burguesia agrária e industrial. Conseqüentemente, o poder econômico acabou por conduzir a esfera política, que é responsável pelas medidas de ajuste na ação do Estado. Em efeito, foram sendo alteradas muitas iniciativas que estavam preocupadas com o desenvolvimento sustentável, com a inclusão social, com a educação pública inclusiva, com iniciativas favoráveis à promoção da uma sociedade mais justa.

Com isso, foi reeditada uma estratégia de expansão do agronegócio no contexto da aliança conjuntural-estrutural do capital especulativo com as oligarquias rurais. Essa atitude proporcionou, mais uma vez, o arquivamento do projeto nacional para a reforma agrária. O governo não teve poder político para enfrentar a burguesia agrária e a questão agrária foi, novamente, colocada em segundo plano, possibilitando a continuidade do Brasil no *ranking* dos países com maior concentração de terras do mundo.

O agronegócio ganhou fôlego e força política, principalmente devido à política de ajustamento constrangido da economia brasileira ao mercado externo. Essa condição proporcionou um ambiente favorável para a articulação entre o poder político do Estado e o poder econômico das corporações agroindustriais, submetendo a Agricultura Familiar e Camponesa a uma situação precária de desenvolvimento, sem condição política para mudar a correlação de forças.

A agricultura sustentou e ainda sustenta a política de crescimento industrial por meio dos saldos da balança comercial, da liberação de mão de obra e consumo de insumos e máquinas agrícolas. Dessa forma, justifica-se o empenho do Estado em promover políticas de modernização conservadora para a agricultura sem a realização de reformas estruturantes. Tais reformas poderiam possibilitar a garantia de qualidade de vida no campo, a promoção da sustentabilidade sem depender demasiadamente de entrantes externos e a produção mais diversificada, objetivando o dinamismo do mercado interno e a produção de alimentos saudáveis e seguros para a população brasileira.

A forma como continua sendo conduzida a política agrícola no Brasil não dará conta de resolver problemas como elevados níveis de desemprego, êxodo e pobreza no meio rural, além de toda a problemática da insegurança alimentar e degradação do meio ambiente. Nesse sentido, investimentos destinados à melhoria da Alimentação Adequada e Saudável da população rural, à qualificação e ampliação dos postos de trabalho, ao aumento da autonomia dos agricultores, à criação e qualificação das entidades de representação, entre outros, tenderiam a promover melhores resultados do que a retenção à ênfase exclusiva sobre o reforço da produção agrícola e industrial.

A situação da Política de ER é parte integrante desse espaço de tensionamento. Por um lado, há a posição daqueles que acreditam que a ER deva ser voltada para a promoção de resultados econômicos no campo, com base no aumento da produtividade. Uma perspectiva que valoriza escala de produção, mercado externo e financiamento do Estado a partir da geração de divisas oriundas de superávit da balança comercial brasileira. Para esses, a ER não deve ser pública, deve focar seu trabalho nos agricultores que sustentam a matriz produtiva predominante (baseada nas *commodities* agrícolas), sem considerar as questões sociais como a redução da pobreza no campo. Do outro lado, há os que priorizam ou valorizam conquistas sociais (com objetivo de redução das desigualdades sociais) e que defendem o fomento do mercado interno e, conseqüentemente, a distribuição mais equitativa da renda. Nessa perspectiva, há a preocupação em ampliar a oferta de alimentos saudáveis e seguros e reduzir a pressão dos preços no custo de vida da população. Para esse grupo, a oferta de ER deve ser pública, participativa, com capacidade para atuar em diferentes áreas inerentes ao desenvolvimento rural.

A mediação dessas duas vias ocorre por meio de uma burocracia estatal, que é responsável pela regulação da oferta de serviços públicos, especialmente centralizada no

modelo de agências reguladoras, marcando uma redefinição dos canais de circulação de poder na formulação de políticas públicas. A formulação de políticas setoriais passou a adotar critérios técnicos e uma forma negociada segundo procedimentos juridicamente institucionalizados. Tais medidas criaram um novo ambiente de movimentação do poder do Estado, redefinindo as relações internas do poder executivo na regulação de setores da economia. Quando se atenta para os serviços de ER, esse cenário se materializa na terceirização e nos elementos do pluralismo institucional. O ambiente institucional criado por esse pluralismo é formado por uma série de representações de categorias sociais presentes no rural brasileiro, desempenhando papéis que, por vezes, são contraditórios aos interesses públicos.

Esse cenário está marcado por disputas ideológicas, políticas, institucionais e teóricas que se acentuaram nas últimas décadas com a emergência do ideário da sustentabilidade, em que a perspectiva agroecológica, a agricultura familiar e a PNATER se tornaram expressões desse modelo de desenvolvimento para o rural. Em contraposição, a ANATER não se propôs a dar prosseguimento à experiência desenvolvida pela PNATER, pois suas orientações são balizadas pela transferência tecnológica e reapresenta o difusionismo como tônica dos serviços de ER, pressupondo ações extensionistas de cunho produtivista em que a disseminação tecnológica torna-se o objetivo fim. Traz, em sua origem, a expectativa de desempenhar as funções de coordenação, controle e avaliação dos serviços de ER nesse contexto marcado pelo pluralismo institucional. Possibilita novo fôlego ao caráter impositivo das ações de ER iniciado na década de 1960, no qual o agricultor era coadjuvante, com função restrita na participação e cooperação para o processo de desenvolvimento. A ANATER foi criada pela burocracia estatal e não conta com a influência das categorias sociais do rural brasileiro. É condicionada aos ventos que movem as forças que ocupam o centro do poder estatal, causando instabilidades nas orientações políticas e metodológicas nos serviços de ER. A ATER/ATES e ANATER configuram duas possibilidades, demonstrando que a Política Pública de ER passa por processos de disputa.

A questão democrática tem que ser observada em seus aspectos históricos, sociológicos e filosóficos. Como questão sociológica, levam-se em consideração as instituições democráticas em seus aspectos econômicos e políticos, observando-se que todo o caminhar dos últimos tempos, com a renovação do pensamento dos projetos políticos há pouco citados, não conseguiram avançar no pensamento democrático, pois, como considera

Marilena Chauí (2001), democracia significa: igualdade, soberania popular, preenchimento das exigências constitucionais, reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria e liberdade. Tais critérios não foram respeitados, levando-se a considerar democracia somente como um sistema político e não como expressão da sociedade. Seria, então, necessário repensar as condições para a democracia.

Entende-se que a estrutura proposta no modelo de ATES no RS alcança avanços inéditos em sua história, apontando para uma nova dinâmica e racionalidade organizacional na prestação desse serviço. A construção do Sistema Pluralista Descentralizado no Programa de ATES possibilita pensar o futuro a partir de novos marcos: a superação do conflito com as normativas burocráticas enquanto fonte de legitimidade para as ações (que se busca reduzir com a participação social); a superação da ação isolada de extensão pela articulação com a estrutura regional de desenvolvimento (papel que o Conselho Regional tem tentado cumprir); a superação das abordagens da transferência tecnológica pela criação de uma rede de diferentes atores, incluindo agricultores, que interagem para criar e compartilhar conhecimento; e a superação da ação pela ação, buscando alcançar processos e produtos através das metas contratadas (para os quais foram concebidas as ferramentas do SIGRA e a RUOP).

A crítica à centralidade decisória e ao distanciamento das metas contratuais da realidade regional, bem como a abertura do INCRA ao diálogo sobre a necessidade da reconfiguração dos contratos, possibilitou um novo formato de metas contratuais, no qual foi possível contemplar as diferentes características territoriais dos assentamentos por meio de uma estrutura de planejamento regional da ATES. Essa mudança construiu um novo ciclo de discussão e ação no Programa de ATES, em que a centralidade das decisões passou a ser compartilhada com os NOs pela intervenção das equipes técnicas e das famílias assentadas nos CRs. Esses ajustes passaram a proporcionar aproximações entre diferentes atores envolvidos no contexto da extensão rural, fomentando desafios metodológicos com o objetivo de valorização dos saberes e conhecimentos dos agricultores e extensionistas. Ao mesmo tempo, tais medidas mostraram fragilidades, pois foi evidenciada uma contradição entre o esforço da definição dos rumos do Programa conforme as demandas locais e regionais das famílias assentadas e o Sistema Normativo responsável pela garantia da legitimidade das ações e da segurança jurídica dos contratos.

Desse modo, compreende-se que a sistematização e análise da realidade dos assentamentos como pressuposto da determinação das ações de ER devem integrar os espaços, principalmente as reuniões dos Conselhos, as reuniões de planejamento das equipes nos NOs, os encontros entre as coordenações das prestadoras, INCRA e a equipe de assessores, e as reuniões de avaliação nos assentamentos. A pauta desses encontros poderá ter como foco as informações referentes à condução do Programa de ATES, diferente do que foi prática, em que a maioria das reuniões realizadas serviu, basicamente, para descentralização de informações e comunicados.

Nesse cenário, a combinação do SIGRA com o planejamento regional poderá contribuir significativamente para a elucidação de informações que possibilitem viabilizar o monitoramento de resultados do trabalho da ATES.

Na mesma perspectiva, é necessário ter mais clareza acerca dos papéis dos demais atores que integram a estrutura de ATES, em particular, os outros convênios estabelecidos pelo INCRA com diversas instituições para desenvolvimento de temas específicos nos assentamentos (o caso do CONFIA/EMBRAPA). A concepção de tais convênios parece ser ainda, guiada pelo antigo formato, quando o INCRA procurava atender as demandas de temas específicos das famílias assentadas. Nesses convênios, à semelhança dos NOs, as instituições são contratadas para execução de serviços nos assentamentos (com as famílias), sendo, assim, de certa forma, uma estrutura paralela à estrutura de ATES, podendo, muitas vezes, significar, em determinado território (NO), o sobreposições de ações ou mesmo em ações e relações conflitantes. Numa nova estrutura, não estaria excluída a necessidade de serem supridas demandas a temas específicos, mas estes deveriam ser concebidos não como de execução, mas sim de assessoria às equipes dos NOs, que deveriam ter a exclusividade de execução da ATES naqueles territórios.

Mesmo que esteja em processo de consolidação conforme resultados deste estudo, o Programa de ATES do RS se tornou referência para os processos de ER que estão em construção a nível nacional, apontando para uma nova dinâmica organizacional na prestação desse serviço. Reconhecidamente pelos seus integrantes, trata-se de uma estrutura complexa, com a participação de diversos atores com experiências, visões e perspectivas nem sempre semelhantes, que geram novas dificuldades de operacionalização e internalização. A ATES RS revela possibilidades para a qualificação de um tipo de ER que se preocupa com os processos educativos promotores de autonomias e com as situações de fragilidade do

desenvolvimento rural. Implica um contínuo esforço de procurar brechas, visualizar novos horizontes e construir alternativas. Nesse sentido, percebe-se a riqueza da experiência estudada.

De maneira geral, embora se acredite que a análise de uma unidade de estudo ou caso possa servir de compreensão da sua generalidade ou, pelo menos, do estabelecimento de bases para uma investigação posterior, tem-se como base que esta pesquisa não busca sanar todas as questões referentes ao tema proposto, mas sim elucidar elementos até que novas investigações sejam feitas, possibilitando emergir novos resultados e significados. Pretendeu-se, assim, colaborar para a qualificação das políticas públicas, em especial, a política de ER, e, dentro dela, o Programa de ATES.

REFERÊNCIAS

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://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ACA0EC733FE>>. Acesso em: 2 dez. 2012.

ALTAFIN, I.; MOLINA, M. C. Participação popular e assistência técnica em assentamentos de reforma agrária. In: 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.

ATPs. Assessores Técnicos Pedagógicos. Universidade Federal de Santa Maria. **Documento de sistematização do trabalho dos articuladores.** Santa Maria, set. 2011. Impresso.

_____. Assessores Técnicos Pedagógicos. Universidade Federal de Santa Maria. **Cartilha de suporte metodológico da RUOP ATES/RS.** Santa Maria, fev. 2013. Impresso.

_____. Assessores Técnicos Pedagógicos. Universidade Federal de Santa Maria. **Documento orientador para a execução do Programa de ATES /2014.** Santa Maria, fevereiro de 2014a. Impresso.

_____. Assessores Técnicos Pedagógicos. Universidade Federal de Santa Maria. **Nono relatório dos ATP.** Santa Maria, dez. 2014b. Impresso.

_____. Assessores Técnicos Pedagógicos. Universidade Federal de Santa Maria. **Décimo segundo relatório dos ATP.** Santa Maria, dez. 2015. Impresso.

_____. Assessores Técnicos Pedagógicos. Universidade Federal de Santa Maria. **Documento de sistematização dos resultados da RUOP.** Santa Maria, dez. 2016. Impresso.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, 9, p. 1-41, março/abril/maio 2007.

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.

BELLÉ, A. R. et al. **Texto para discussão: sistema de produção de hortigranjeiros nos assentamentos do Rio Grande do Sul.** Santa Maria, maio 2016. Impresso.

BOISIER, S. **Diseño de planes regionales: Métodos y Técnicas de Análisis Regional**. Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros de Canales, Caminos y Puertos, 1976.

BRASIL. Lei nº 4.504, e 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de novembro de 1964, p 49.

_____. Decreto de Lei nº 20, de 25 de fevereiro de 1967. Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de março de 1967a, suplemento.

_____. Secretaria Geral do Ministério da Administração. **Reforma pública federal: proposta da Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal**. Brasília, MA, 1967b.

_____. Decreto no 99.226, de 27 de abril de 1990. Extingue órgãos do Governo Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de abril de 1990, p. 5678.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de julho de 1993. Normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 de junho de 1993, p. 8269.

_____. Decreto n. 4.739, de 13 de julho de 2003. Aprova a estrutura regimental do MDA, incluindo nela o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 de julho 2003, p. 4567.

_____. Lei nº 12.897 (de 18 de dezembro de 2013). Promulgação da Lei de ANATER em 2013. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2013.

_____. **Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da Republica. Câmara da Reforma do Estado. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

_____. **Gestão Pública para um Brasil de Todos: Plano de Gestão do Governo Lula**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7-40, 1996.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BUAINAIN, A. M. et al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, v. 22, n. 2, p. 105-121, 2013.

CANESQUI, A. M. **Estudos antropológicos sobre adoecidos crônicos**. São Paulo: HUCITEC-FAPESP, 2007. p. 19-51.

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, 517 f. Tese (Doutorado em Agroecología Campesinado e Historia)–ISEC-ETSIAM, 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. **Anais...** Coletânea de Palestras. Recife: PRORENDA, 2003. p. 109-120.

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. 2014.

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

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 12. ed. São Paulo: Papyrus, 2006.

CARVALHO, C. A. **Poder, conflito e controle nas organizações modernas**. Maceió: Ed. da UFAL, 1998.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 270 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2014.

CETAP. CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS POPULARES. **1986-1996: CETAP 10 Anos, auto-avaliação**. Passo Fundo: 1997.

_____. CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS POPULARES. **Subsídios metodológicos para atuação CETAP**. Disponível em: <<http://cetap.org.br/wp-content/uploads/2009/09/subsidios-metodologicos.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

CHAUÍ, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 24-31.

_____. Cultura e democracia. **Crítica y emancipación: Revista latino-americana de Ciencias Sociales**, año 1, n. 1, jun. 2008, Buenos Aires: CLACSO, 2008.

_____. **Convite à Filosofia**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2012.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHRISTOPLOS, I.; KIDD, A. **Guide for Monitoring, Evaluation and Joint Analysis of Pluralistic Extension Support**. Neuchatel Group Publication. Printed by Swiss Centre for Agricultural Extension and Rural Development (AGRIDEA), Lindau, Switzerland, 2000.

COELHO, C. N. 70 Anos de Política Agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasília, ano X, jul-set, n. 3, p. 3-59, 2001.

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

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.

CONTAG/FAZER. **Agricultura Familiar e Extensão Rural em Debate**. Documento Nacional. Brasília, set. 1995.

COPTEC. Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos. **PDA's e PRA's**. Porto Alegre, 2010. Impresso.

CORAZZA, G.; MARTINELLI, O. J. Agricultura e Questão Agrária no pensamento Econômico. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 10, n.19, p. 9-36, 2002.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural**. Brasília: Ed. da UnB, 1981.

DA ROS, C. A.; PICCIN, M. B. Os serviços de assessoria técnica e social aos assentamentos de reforma agrária: uma análise qualitativa das ações do projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro. **Revista NERA**, ano 15, nº. 20, jan-jun, 2012, p. 131-155.

DALBIANCO, V. P; NEUMANN, P. S.; Rumos da ATES no RS: em direção à constituição de um sistema descentralizado? In: DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; SÁ, V. C. **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2012. p. 107-132.

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

_____. **A questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea.** Brasília, 2004. Impresso.

DELGADO, N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. **Políticas públicas e agricultura no Brasil.** Porto Alegre, RS: Ed. da UFRGS, 2001.

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.

_____. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) face ao difusionismo. **Revista Oikos**, Viçosa, v. 18, n. 2, p. 11-21, 2007.

DIESEL, V. et al. 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.

DOMIT, L. A. et al. **Manual de implantação do treino e visita (T&V).** Londrina: Embrapa Sola, Série Documentos, n. 288, 2007.

DU GAY, P. **Elogio de la Burocracia:** Weber, Organización, Ética. Madrid: Siglo XXI, 2012.

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. Relatório de Consultoria.

EMATER. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Seminário Extensão Rural: Enfoque Participativo.** Porto Alegre. 8 a 10 de jul. 1987. Proposta Aprovada. Porto Alegre, EMATER – RS. 1987.

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

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

FARIA, J. H. Weber e a sociologia das organizações. **RAUSP – Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v.18, n.2, p. 23-29, abr./ jun. 1983.

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

FERREIRA, C. M. Crise e reforma Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p.5-33, set./dez. 1996.

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

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 17-27, jan. 2008.

GARAPON, A. **O Juiz e a Democracia: o guardião das promessas**. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GENRO, T. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, N. B.; MOLL, J. (Orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 132-158.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania pelos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 33. ed. Petrópolis, RJ: Vozes. 2013. p. 79-107.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Unicamp: Instituto de Economia, 1999. (Série Pesquisas).

GRUPPI, L. **O Conceito de Hegemonia em Gramsci**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GUANZIROLI, C. E. et al. **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: 15 ago. 2009.

HABERMAS, J. **Conhecimento e Interesse**. São Paulo: Abril, 1980.

HOLLIDAY, O. J. **Para sistematizar experiências**. 2. ed. rev. Brasília: MMA, 2006.

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.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. 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.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual Operacional 2006**. Brasília, DF, 2006.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária Manual Operacional 2008: norma de execução n° 77 e 78, de 28 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 set. 2008a.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Manual operacional 2008: nota técnica n. 03, de 30 de setembro 2008. **Boletim de Serviço do INCRA**. Brasília, DF, 2008b,

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Sistema de Avaliação da Assistência Técnica e Extensão Rural (SIATER)**. Brasília, 2014.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **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, out. 2008.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Documento de repactuação das metas para 2009**. Porto Alegre, abr. 2009. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. Documento de repactuação das metas para 2010. **Nota Técnica 01/2010**. Porto Alegre, jul. 2010a. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Documento de repactuação das metas para 2010b**. Porto Alegre, fev. 2010b. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Documento com descrição esquemática para a elaboração do planejamento regional para o ano de 2011**. Porto Alegre, ago. 2010c. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Documento de repactuação das metas para 2011a**. Porto Alegre, maio 2011. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Nota técnica 01**. Porto Alegre, abr. 2011b. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Documento de repactuação das metas para 2012**. Porto Alegre, jan. 2012. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Documento de repactuação das metas para 2013**. Porto Alegre, jan. 2013a. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Projeto Básico visando à licitação para a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) para as famílias assentadas no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, out. 2013b.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Documento de Avaliação da ATES/2013**. Porto Alegre, jan. 2014a. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência 11/RS. **Definição de papéis dos integrantes da ATES**. Porto Alegre, 2014b. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Documento de repactuação das metas para 2015**. Porto Alegre, jan. 2015. Impresso.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência 11/RS. **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 fev. 2016.

JACCOUD, M.; MAYER, R. A observação direta e pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. p. 254-294.

KIKERI, S.; BURMAN, A. **Privatization trends: near-record levels in 2005: public policy for the private sector**. n. 314, p.1-4, Feb. 2007. Disponível em: <<http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal> Malheiros Editores>. Acesso em: 20 nov. 2012.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: HUCITEC, 1983.

LUHMANN, N. **Legitimação pelo Procedimento**. Brasília: Ed. UnB, 1980 (1969).

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil**. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Grupo de Trabalho ATER. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**: versão final. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório da 1ª Conferência Nacional da ATER**. Disponível em: <http://www.cnater.gov.br/cnater/sites/site_aiaf/files/relatorio_final_1a_cnater.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Caderno de Boas Práticas de ATER na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_23/SELECAO%20Boas%20Pr%C3%A1ticas%20de%20ATER.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

MARINHO, D. N.; 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.

MARTINS, H. F. **Burocracia e a revolução gerencial**: a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público, ano 48, n. 1, p. 1-34, jan-abr 1997. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

MATTOS, P. T. L. A Formação do Estado Regulador. **Revista Novos Estudos**, v. 1, ed. 76, p. 139-156, nov. 2006.

MAXWELL, S. **The Washington Consensus is dead! Long live the Meta Narrative!**. Working Paper n° 243. Londres: Overseas Development Institute, 2005.

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, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

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

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971. p. 96-110.

MICHELS, R. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: UnB, 1982.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

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

MOTTA, F. C. P. **O que é Burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

NEUCHÂTEL GROUP. **Common Framework for Supporting Pro-Poor Extension**. Lindau (Switzerland): Swiss Center for Agricultural Extension and Rural, 2003.

_____. **Common framework on agricultural extension.** Paris: Ministere des Affaires Etrangeres, 1999.

_____. **Common Framework on Financing Agricultural and Rural Extension.** Lindau (Switzerland): Swiss Center for Agricultural Extension and Rural, 2002.

_____. **Common Framework on Market-Oriented Agricultural Advisory Services.** Lindau (Switzerland): Swiss Center for Agricultural Extension and Rural, 2008.

_____. **Demand Driven Agricultural Advisory Services.** Lindau (Switzerland): Swiss Center for Agricultural Extension and Rural, 2006.

_____. **Guide for Monitoring, Evaluation and Joint Analyses of Pluralistic Extension Support.** Lindau (Switzerland): Swiss Center for Agricultural Extension and Rural, 2000.

NEUMANN, P. S.; FROELICH, J. M. (Coords.). **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.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P. Reforma Agrária e a Atuação do Estado na oferta de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para Assentamentos. In: DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; SÁ, V. C. (Orgs.). **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATER aos assentamentos da reforma agrária no RS.** Ijuí: Ed. da Unijuí, 2012. p. 35-56.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P.; ZARNOTT, A. V. A política pública de extensão rural em assentamentos da reforma agrária: a construção de um sistema pluralista descentralizado. In: SCHNEIDER, S.; GRISA, C. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015. p. 401-428.

NOGUEIRA, M. A. A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado. **Cadernos FUNDAP 21.** São Paulo. FUNDAP, 1996.

OFFE, C. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas. In: _____. (Org.). **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.140-177.

OLIVIERI, C. **O Controle Interno como Instrumento de Accountability Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União.** São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG58.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

OLIVIERI, C.; LOUREIRO, M. R. **Controles políticos da burocracia: análise comparada em democracias presidencialistas.** São Paulo, 2006. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3404&Itemid=232>. Acessado em: 17 jan. 2014.

PALMEIRA, M; LEITE, S. Debates Econômicos, Processos Sociais e Lutas Políticas. In: COSTA, L. F. C; SANTOS, R. (Orgs.). **Política e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p.92-165.

PEIXOTO, M. **Extensão rural no Brasil**: uma abordagem histórica da legislação. Brasília: Senado Federal. (Textos para discussão 48). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>. Acesso em: 24 abr. 2014.

PEREIRA, E. Q. **Assistência técnica e extensão rural ou assessoria técnica e social**: visões opostas do apoio à agricultura familiar. 2004, 141 f. 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, 199 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)–CPDA–Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2007.

PICCIN, M. B. et al. Serviços de ATEs e Poderes Assimétricos em Assentamento Rural. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 26, n. 1/3, p. 59-92, jan./dez. 2009.

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.

POCHMANN, M. **Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula**. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **O Estado, o poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRADO JR. C. **A questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

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

RITCHIE, J.; LEWIS, J.; ELAM. G. Designing and Selecting Samples. In: RITCHIE, J.; LEWIS, J. (Eds.). **Qualitative research practice**: a Guide for Social Science Students and Researchers. London: SAGE Publications, 2003. p. 77-108.

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

RIVERA, W. M.; CARY, J. W. Privatizing agricultural extension. In: SWANSON, B. E.; BENTZ, R. P.; SOFRANKO, A. J. (Eds.). **Improving agricultural extension**: a reference manual. Roma: FAO, 1998. p. 234-268.

RIVERA, W.; ALEX, G. **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.

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

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SERVA, M. O fenômeno das organizações substantivas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 36-43, 1993.

SIGRA. Sistema Integrado de Gestão Rural da ATEs. **Banco de dados 2015**. Integrado ao Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: <www.sigra.net.br>. Acesso em: 25 jan. 2015.

SILVA, J. G. da S. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**. Campinas, SP: Ed. da UNICAMP, 1998.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultura, 1983.

SOUZA, R. S. **A condição organizacional**: o sentido das organizações no desenvolvimento rural. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2012.

_____. **A doença da "normalidade" na universidade**. Pragmatismo Político. Julho de 2014. Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2014/07/a-doenca-da-normalidade-na-universidade.html>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

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. 2014.

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

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

TONELLI, M. **A judicialização da política e a soberania popular**. 2013, 126f. Tese (Doutorado em Filosofia)–Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2013.

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

VEIGA, J. E. da. **O desenvolvimento agrícola**: uma visão história. São Paulo: Ed. da USP, HUCITEC, 1991.

WEBER, M. Estruturas do poder. Ensaios de Sociologia. In: GERTH, H.; MILLS, W. (Orgs). **Ensaios de Sociologia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974. p. 15-503.

_____. Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 16-27.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1981.

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.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

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.

ZARNOTT, A.; DALBIANCO, V. D.; NEUMANN, P. S.; FIALHO, M. A. V. **Avanços e retrocessos nas políticas de Extensão Rural**: análise crítica sobre a ANATER. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 53, 2015, João Pessoa, PB. **Anais...** João Pessoa: Sociedade Internacional de Sociologia Rural, 2015. CD-ROM.

APÊNDICE A – ROTEIRO UTILIZADO PARA A REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS

Questões:

1. Comente sobre os objetivos do programa de ATES. Importa saber duas questões: a) se atende adequadamente as demandas das famílias; b) se as equipes de ATES conseguem atendê-los;
 - a. O processo de definição das ações que serão desenvolvidas pelas equipes técnicas;
 - b. O planejamento e as metodologias utilizadas pelas equipes técnicas;
 - c. O registro e validação do que foi feito (ação efetiva dos técnicos nos assentamentos) e;
 - d. O monitoramento dos resultados obtidos;
2. Para a execução do planejamento regional as equipes técnicas escolhiam as ações-padrão que iam usar. Havia alguma orientação/critérios que as equipes utilizaram para fazer estas escolhas?
3. Comente sobre a participação dos técnicos na definição das ações de ATES;
4. Comente sobre: a definição das ações de ATES possibilita definir processos de desenvolvimento para os assentamentos? Ou seja, o trabalho da ATES vislumbra resultados de médio e longo prazo?
5. Comente sobre o processo de participação social do programa de ATES?
6. Comente sobre as orientações do programa de ATES para a ação dos extensionistas.
7. Por que foi optado pela mudança do modo de operação da ATES no RS de convênios para contratos? Quais foram os principais objetivos dos contratos?
8. Quais foram as consequências dos contratos? Quais foram os principais problemas do período dos contratos?
9. Logo no início dos contratos, houve mudanças nas metas contratuais? Quais foram os motivos?
10. Em 2011 passou-se a quantificar o tempo de trabalho dos técnicos e também foi definido padrões de ação com horas definidas. Quais foram os motivos?

11. O processo de regionalização dos contratos foi efetivado a partir de uma série de orientações e direcionamentos técnicos. Quais eram as preocupações com este formato de contrato?

12. Com a regionalização das metas em 2011 houve uma redução do tempo destinado para as ações complementares, de 20% para 15% do tempo total das equipes? Sabe explicar o motivo?

13. No ano de 2013 foi realizada uma nova chamada pública, com um novo formato para o planejamento regional e para as ações-padrão, com um detalhamento maior do tempo de trabalho e com um regramento maior para a comprovação das ações. Poderia falar um pouco sobre estas mudanças? Ex: ações de 1 turno com um técnico e ações de 2 turnos com dois técnicos; normatização dos intercâmbios; exclusão da ferramenta dia de campo;

14. Como é o processo de Monitoramento e Avaliação do programa de ATES?

APÊNDICE B – SISTEMATIZAÇÃO DAS METAS DE ATES: 2009, 2010 E ESTADUAIS DE 2011

(continua)

TEMA	CONTRATO 2009	CONTRATO 2010	CONTRATO 2011
Geral	<p>1. Duas visitas técnicas individuais;</p> <p>2. Elaboração dos PDAs e PRAs;</p> <p>3. Realizar reuniões bimestrais de avaliação;</p> <p>4. 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;</p>	<p>1. Duas visitas técnicas para 100% das famílias;</p> <p>2. Realizar a coleta de dados para a “Pesquisa sobre Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos”.</p> <p>3. Realizar no mínimo uma atividades mensal em grupos de interesse existentes nos Núcleos Operacionais;</p> <p>4. Acompanhar mensalmente as ações das diversas políticas públicas para o desenvolvimento dos assentamentos;</p> <p>5. Reuniões trimestrais de avaliação e planejamento da ATES;</p> <p>6. Avaliar, atualizar e/ou adequar os PDAs ou PRAs dos assentamentos do Núcleo Operacional;</p> <p>7. Realizar atividades nos assentamentos atendidos pelos convênios do PAC;</p>	<p>1. Duas visitas individuais a todas as famílias;</p> <p>2. Uma ação em cada assentamento para adequação do PDA e PRA;</p> <p>3. Acompanhamento de duas reuniões do conselho regional da ATES;</p> <p>4. Participação em três capacitações no INCRA;</p> <p>5. Duas avaliações de ATES em cada Assentamento;</p>
Produtivo	<p>5. Capacitar a comunidade para a ação de instalação e manejo de unidades demonstrativas;</p> <p>6. Realizar estudos coletivos para a formação de um catálogo de sementes crioulas;</p> <p>7. Realizar no ano, um ciclo de palestras sobre a linha produtiva predominante identificada pelo assentamento na elaboração do PDA/PRA;</p> <p>8. Realizar um curso sobre manejo profilático de pomares;</p> <p>9. Realizar o levantamento de todas as associações, cooperativas, grupos coletivos ou de interesses presentes no Núcleo Operacional;</p> <p>10. Elaborar um projeto por</p>	<p>8. Realizar bimestralmente atividades de capacitação nas linhas produtivas estabelecidas como prioritárias nos assentamentos do Núcleo Operacional;</p> <p>9. Realizar trimestralmente atividades de formação em agroecologia nos assentamentos do Núcleo Operacional e instalar e acompanhar unidades pedagógicas a cada 85 famílias;</p>	<p>6. Uma ação sobre PAA/PNAE/Terra Sol a cada 170 famílias;</p>

	<p>assentamento para recuperação de solos degradados, através de unidades demonstrativas;</p> <p>11.Realizar um Seminário em cada assentamento do Núcleo Operacional sobre a Matriz Produtiva apontada pelo PDA ou PRA;</p> <p>12.Produzir 1 relatório técnico trimestral sobre as atividades desenvolvidas pela ATES nos investimentos realizados pelo Programa Programa Terra Sol.</p>		
Social	<p>13.Viabilizar a interação efetiva com as escolas localizadas nos assentamentos do Núcleo Operacional através da proposição de atividades multidisciplinares;</p> <p>14.Realizar a campanha “Documentação da Família Assentada”</p> <p>15.Realizar no primeiro semestre uma oficinas para cada 30 famílias sobre doenças infecto-contagiosas, boas práticas para a preparação higiênica dos alimentos, proteção de fontes de água, e manejo do entorno da residência;</p> <p>16.Realizar, no segundo semestre de cada ano, uma oficina para cada 30 famílias sobre saneamento básico, destinação final dos resíduos sólidos (lixo doméstico), destinação das embalagens de agrotóxicos, compostagem e encaminhamento para reciclagem de resíduos sólidos cumulativos;</p> <p>17.Realizar palestras em cada escola localizada nos assentamentos do Núcleo Operacional;</p> <p>18.Realizar, em um assentamento de até 50 famílias em cada Núcleo Operacional, uma pesquisa</p>	<p>10. Realizar quadrimestralmente atividades de formação sobre soberania e segurança alimentar nos assentamentos do Núcleo Operacional;</p> <p>11. Realizar quadrimestralmente ações de promoção do bem estar social das famílias, equidade social e valorização da cidadania nos assentamentos do Núcleo Operacional;</p> <p>12. Realizar atividades mensais em escolas do Núcleo Operacional;</p>	<p>7. Ações nas escolas mensalmente;</p>

(conclusão)

	<p>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</p>		
Ambiental	<p>19. Manter um engenheiro agrônomo responsável pelas ações produtivas e ambientais por Núcleo Operacional; 20. Realizar uma reunião para cada 30 famílias em cada Núcleo Operacional, com o tema legislação ambiental (Licenças); 21. Realizar uma atividade por assentamento com representantes da Polícia Ambiental (PATRAM);</p>	<p>13. Realizar ações de educação ambiental nos assentamentos do Núcleo Operacional (elaborar o plano e realizar atividades trimestrais);</p>	<p>8. Elaboração do plano ambiental; 9. Realização de três ações ambientais para todas as famílias;</p>
Complementares		<p>14. Realizar mensalmente 2 ações complementares para cada 85 famílias do Núcleo Operacional; 15. Elaborar os projetos e laudos demandados, atender as famílias nos escritórios da ATES e realizar outras atividades não previstas.</p>	<p>10. 15% do total de horas para as ações complementares</p>

ANEXO A – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS EM CADA NO

N ^o	Núcleos Operacionais	Relação de Municípios
1	Julio de Castilhos	Boa Vista do Ingra, Júlio de Castilhos, Pinhal Grande, Salto do Jacuí, Faxinal do Soturno, Jaguari, Quevedos e Santa Maria.
2	Tupanciretã	Tupanciretã.
3	Jóia	Jóia.
4	Sarandi	Passo Fundo, Ernestina, Não-Me-Toque, Carazinho, Sarandi, Ronda Alta, Trindade do Sul e Gramado dos Loureiros.
5	Palmeira das Missões	Palmeira das Missões, Ijuí, Santa Bárbara, Catuípe, Chiapeta, Coronel Bicaco, Redentora, Erval Seco e Braga.
6	Vacaria	Caxias do Sul, David Canabarro, Guabiju, Ibiaçá, Ibiraiaras, Lagoa Vermelha, Pinhal da Serra, Sananduva e Vacaria.
7	Nova Santa Rita	Nova Santa Rita, Capela de Santana, Montenegro, Taquari, Capivari do Sul e Palmares do Sul.
8	Eldorado do Sul	Eldorado do Sul, Camaquã, Arambaré, Tapes, Sentinela do Sul, Butiá, Charqueadas e Guaíba.
9	Santana do Livramento	Santana do Livramento.
10	Fronteira Oeste	Alegrete, Rosário do Sul, São Gabriel, Manoel Viana, Uruguaiana e Dom Pedrito.
11	Candiota	Candiota e Aceguá.
12	Hulha Negra	Hulha Negra e Bagé.
13	Canguçu	Canguçu e Encruzilhada do Sul.
14	Pinheiro Machado	Pinheiro Machado e Pedras Altas
15	Piratini	Piratini, Cerrito e Capão do Leão
16	Herval	Herval, Arroio Grande, Pedro Osório e Santa Vitória do Palmar.
17	São Luiz Gonzaga	São Luiz Gonzaga, São Borja, Garruchos, São Nicolau e Santo Antônio das Missões.
18	São Miguel das Missões	São Miguel das Missões, Caibaté, Bossoroca, Giruá, Itacurubi e Capão do Cipó
19	São Gabriel	São Gabriel, Alegrete, Manoel Viana, Santa Margarida do Sul e São Francisco de Assis.
20	Viamão	Viamão

ANEXO B – QUADRO SINÓPTICO DE MAX WEBER

Categorias	Características
Unidade conceituais de análise (objeto da sociologia)	Ação Social (Toda ação dotada de sentido, cujo sentido seja atribuído pelo indivíduo que a pratica.) e Relação Social (Toda ação cujo sentido seja compartilhado por dois ou mais indivíduos).
Unidade de agregação histórica	Ordem legítima e interesse coletivo
Relações sociais básicas (características)	Dominação sociopolítica entre os grupos sociais
Fenômenos sociais mais importantes	Significados sociais ou culturais
Critério causal de estratificação (posicionamento indivíduos na sociedade)	Poder social
Fonte estrutural da ordem social	Legitimidade
Atores chaves da ordem social	Elites tradicionais
Fonte estrutural da mudança social	Tensões estruturais
Atores chaves para a mudança social	Líderes carismáticos
Processo histórico de interesse-chave	Racionalização contínua
Tendência histórica de longo prazo	Burocratização
Problema social enfrentado atualmente	Conflitos de valores

ANEXO C – FICHA DE CAMPO PARA AS VISITAS TÉCNICAS INDIVIDUAIS AOS LOTES E AÇÕES COLETIVAS

(continua)

<p>CADERNETA DE CAMPO / FICHA DE VISITA TÉCNICA (PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO À CANETA)</p>	
EMPRESA:	NÚCLEO OPERACIONAL:
P.A.:	MUNICÍPIO: CÓDIGO SIPRA:
TÉCNICO:	
DATA:/...../.....	
UNIDADE VISITADA:	
BENEFICIÁRIO / CPF:	
LOTE:	
ATIVIDADE / DESCRIÇÃO:	
<input type="checkbox"/> 1. ÊNFASE SOCIAL.	
<input type="checkbox"/> 2. ÊNFASE AMBIENTAL.	
<input type="checkbox"/> 3. ÊNFASE PRODUTIVA.	
<input type="checkbox"/> 4. ÊNFASE PROGRAMAS INCRA.	
<input type="checkbox"/> 5. OUTRO (ESPECIFICAR).	
<input type="checkbox"/> 6. NÃO ACEITOU A VISITA TÉCNICA.	
<input type="checkbox"/> 7. FAMÍLIA / ENTREVISTADO RESIDENTE NÃO ESTÁ NA RB.	
ENCAMINHAMENTOS / OUTRAS OBSERVAÇÕES:	

(conclusão)

**AÇÕES COLETIVAS (PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO À CANETA)
(ANEXAR REGISTROS FOTOGRÁFICOS)**

EMPRESA: **NÚCLEO OPERACIONAL:**

.....

PA.: **MUNICÍPIO:** **CÓDIGO**

SIPRA:

DATA:/...../..... **TÉCNICO RESPONSÁVEL:**

.....

EVENTO :

DURAÇÃO: **LOCAL:**

AÇÃO CONTEMPLADA (PDA, PRA, NÃO PREVISÍVEIS, METAS COLETIVAS, ETC.):

.....

ÊNFASE (SOCIAL/ AMBIENTAL/ PRODUTIVA/ PROGRAMAS DO INCRA):

.....

INSTRUTOR / PALESTRANTE:

.....

SÍNTESE DA DISCUSSÃO:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

•

.....

•

.....

•

.....

•

ANEXO D – QUESTIONÁRIO USADO PELOS ASSEGURADORES DE CONTRATOS DE ATES

QUESTIONÁRIO PARA FISCALIZAÇÃO DA ATES COM OS BENEFICIÁRIOS

DATA:...../...../..... Fiscal:

NO..... ASSENTAMENTO.....

ASSENTADO (A).....

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:.....