

O PAPEL DO ESTADO NA ASSESSORIA TÉCNICA AOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA

Alisson Vicente Zarnott¹
Jacir João Chies²
Andréia Nunes Sá Brito³
Dhonathã Rigo⁴
Pedro Selvino Neumann⁵

1. Introdução

O presente artigo se propõe refletir sobre qual o papel desempenhado pelo Estado na promoção dos serviços de ATES, tendo por referência o processo de reformas institucionais que culminaram com a formulação da PNATER e que para as famílias assentadas da reforma agrária no RS, a partir de 2009 está materializada na contratação de assistência técnica via licitação das equipes prestadoras do serviço.

O artigo está organizado em cinco capítulos. Além desta breve introdução, o segundo capítulo faz um breve resgate das mudanças ocorridas nos serviços de ATER em função da privatização levada a frente pelo modelo neoliberal; o terceiro capítulo apresenta a discussão derivada das críticas ao modelo neoliberal que culminaram com a criação da PNATER em 2003, abordando também as suas características mais importantes; o quarto capítulo refere-se ao programa de ATES e como a PNATER se materializou nos projetos de assistência técnica e extensão rural para famílias assentadas; o quinto capítulo apresenta a experiência do INCRA – RS que inovou ao ser a primeira Superintendência Regional a substituir os convênios por contratos para prestação dos serviços; e, o quinto capítulo, que faz uma primeira aproximação aos impactos dessa mudança e retorna a questão orientadora do trabalho visando respondê-la e faz algumas ponderações finais. Por fim o trabalho conta também a apresentação da bibliografia consultada.

2. O período das reformas neoliberais e das privatizações

Após um longo período de disputas políticas entre países capitalistas e países comunistas em que o ideário capitalista usou como uma de suas principais ferramentas de afirmação um forte aparato estatal, cuja missão era fornecer as bases para a consolidação do sistema capitalista,

¹ Eng. Agr., Msc. Agroecossistemas, Estudante Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo/UFSM, Articulador de ATES-RS. alissonae@yahoo.com.br

² Eng. Agr., Estudante Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo/UFSM, Articulador de ATES-RS. jacirchies@yhaoo.com.br

³ Eng^a. Agr^a., Mestranda em Extensão Rural/UFSM. andreialegrete@gmail.com

⁴ Eng. Agr., Mestrando em Extensão Rural/UFSM. barasuolrigo@yahoo.com.br

⁵ Prof. Dr. DEAER/UFSM, coordenador do projeto de Articuladores de ATES-RS. neumannsp@yahoo.com.br

ainda durante a década de 1970 começam a surgir sinais de que esse modelo organizativo da sociedade continha problemas. Na agricultura não foi diferente.

O caminho apontado como solução para os impasses econômicos encontrados pelas economias mundiais foi a implantação de profundas reformas no aparelho estatal visando retirar da esfera pública uma série de ações e serviços considerados onerosos e que poderiam ser mais eficientemente oferecidos pela iniciativa privada, porém, para além das preocupações com a redução dos gastos, reflexo de uma crise econômica, estava em curso uma mudança de paradigma acerca do papel do Estado no desenvolvimento econômico (RIVERA E CARY, 1998).

No caso brasileiro, uma das nações que mais privatizou na década de 1990, foram privatizados serviços de telefonia, água e saneamento, energia elétrica, bancos, empresas de mineração e, também, apesar de uma forma distinta como veremos mais a frente, os serviços de assistência técnica e extensão rural.

Apesar de ser uma onda mundial e que no Brasil se aplicou com muita força, existiam também forças que se opunham ao processo de privatização e que galgaram algumas vitórias, mesmo que parciais, evitando a privatização dos Correios, do Banco do Brasil e da Petrobras.

Esse processo de reforma do Estado foi particularmente profundo no Brasil afetando quase todos os setores da economia e da vida das pessoas. Especificamente no meio rural, em se tratando dos serviços de assistência técnica e extensão rural, a agenda de privatizações previa que o conjunto dos serviços de extensão rural, antes sob responsabilidade do setor público, passasse às mãos de empresas privadas. No entanto, devido as particularidades dos serviços de extensão rural identificou-se uma série de fatores que limitavam o interesse dos organismos privados em assumir este trabalho.

Dentre esses fatores Diesel et al (2008) aponta que, diferentemente de outros setores, não há maior interesse de empresas privadas em adquirir as estruturas e/ou os direitos de prestação dos serviços de extensão rural pela dificuldade de fazer deste um ramo lucrativo pois um universo grande de famílias não tem condições de pagar pelo serviço prestado, as mudanças almejadas visando retorno econômico em muitos casos demandam longos períodos, um universo grande de famílias encontra-se em locais de difícil acesso, entre outros.

Apesar disso, os autores relatam que essas dificuldades não impediram a redução da participação estatal na oferta de serviços de extensão, mas frisam que as reformas implantadas exigiram soluções inovadoras para que se alcançasse o aumento da participação do setor privado no financiamento e na oferta dos serviços de extensão.

Esses elementos desencadearam uma discussão sobre o papel do Estado e ganharam força argumentos que defendiam a constituição de “arranjos de privatização em que o Estado mantém um importante papel” (DIESEL et al, 2008).

Respondendo a esse embate as experiências de privatização do serviço de extensão rural caminharam em duas direções: uma orientada pela noção de “Estado Mínimo” e, a outra, tendo como balizador a idéia do Estado como fomentador dos atores privados, esta, mais difundida.

Segundo Diesel et al (2008) a privatização e o completo afastamento do Estado dos serviços de extensão rural atendendo aos preceitos mais avançados do Estado Mínimo resultariam num serviço cuja tendência seria trabalhar com categorias de agricultores com melhores condições econômicas, ou seja, com condições de pagar pelo serviço. Neste caminho, trajado de nova roupagem, o serviço de extensão rural manteria a concepção produtivista dominante no período da modernização conservadora da agricultura, centrada na inovação tecnológica construída através do conhecimento científico como meio para buscar melhores resultados produtivos e retorno econômico para os investimentos realizados.

Para Wanderley (2003) essa construção está assentada sob a visão de que a agricultura é apenas mais um campo de investimentos do capital e para que desses investimentos se obtenha o maior retorno é necessário o serviço de assistência técnica para auxiliar os agricultores a tomarem as decisões que promovam a maior rentabilidade dos fatores de produção. Nesta situação, o extensionista continua sendo considerado e valorizado como o principal difusor de inovações tecnológicas.

No caso da privatização em que o Estado tornou-se um fomentador da atuação de atores privados, suas principais funções tornaram-se: prover as condições para a atuação dessas entidades, financiar sua atuação (especialmente junto às populações mais excluídas) e arbitrar sua operação. Dessa forma, ao reconhecer a necessidade de certa presença do Estado, especialmente no tocante ao financiamento e a criação de um marco regulatório, passa-se a admitir a configuração de um “sistema pluralista de extensão”.

Neumann e Froehlich (2004, p. 91) afirmam que a adoção da “abordagem pluralista” na extensão rural é resultado da reforma neoliberal do Estado ocorrida no Brasil a partir dos anos 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.

Ou seja, a “abordagem pluralista” não questiona a participação da iniciativa privada e, portanto, de interesses privados no serviço de extensão rural, ao contrário, define-se a partir do pressuposto de que o modelo baseado no monopólio estatal dos serviços públicos na oferta de ATER é ultrapassado e que um sistema constituído por uma pluralidade de agentes financiadores e provedores de ATER é mais eficiente e desejável.

Do ponto de vista operacional, além de possíveis inúmeras entidades privadas e não governamentais o Estado participa do sistema de extensão rural com parcela do financiamento ou controle dos serviços prestados, promovendo pela diversidade de possíveis combinações desses agentes uma singularidade de situações de acordo com as características estruturais, sociais, políticas e econômicas de cada local.

Nesta configuração, o Estado encontra-se numa situação de coordenação de um processo mais amplo, articulado e dinâmico, que envolvendo diferentes setores sociais, varia de acordo com as especificidades regionais. Deste modo, a descentralização é defendida por supostamente aumentar a eficácia das ações, facilitar a fiscalização, e aumentar a participação e o controle social sobre os serviços prestados.

Na opinião de Rivera (2001) a pluralidade nos serviços de extensão rural é um processo dinâmico e contínuo podendo sofrer alterações de acordo com as características estruturais de cada país ou região, entretanto, sempre contando com a presença e interferência do Estado, mesmo que esta possa se dar em diferentes graus.

De acordo com Neumann e Froehlich (2004) esta nova configuração dos serviços de extensão rural exige do Estado um arranjo multi-institucional onde é de seu papel: a) coordenar e desenvolver um referencial e estratégia nacional para a ATER; b) regular e capacitar, assegurando e melhorando a qualidade dos serviços, o que implica capacitação e alguma atuação de regulação; c) financiamento (compartilhado) das atividades com utilização de novos mecanismos para alocar fundos públicos; d) promoção de um planejamento e implementação descentralizada da ATER; e, e) o Estado como provedor (e não executor dos serviços).

Para estes autores o processo de construção da extensão rural através da descentralização coloca o Estado na condição de coordenador e não de executor da política pública, repassando esta tarefa para outras instâncias descentralizadas. Na opinião de Ricci (2004) esta nova configuração busca descentralizar a execução do serviço sem que o Estado perca a titularidade, ou seja, promove-se a pluralidade na execução dos serviços de extensão rural sem a descentralização dos espaços de decisão.

3. Da crítica ao modelo privatista à PNATER: muitas mudanças?

Durante o período de abertura política, que vinha sendo construída, e culminou com o final da ditadura militar no Brasil travou-se um importante debate sobre os rumos e princípios da extensão rural no Brasil. No bojo da reabertura democrática onde surgiram importantes movimentos sociais e reascendeu-se de forma firme o debate com o conjunto da sociedade sobre temas como a reforma agrária, os impactos da modernização conservadora, a importância da participação social e da democracia, a extensão rural também foi pauta de discussão.

Para Caporal (1998) este momento histórico pode ser denominado na história da extensão rural no Brasil como o período “crítico reflexivo”. Para este autor, a reflexão sobre a ação da extensão rural se baseava em três principais críticas: a) quanto aos métodos de trabalho, consideradas autoritários, de “cima para baixo”, sem que os agricultores pudessem ser ouvidos; b) quanto ao público atingido, tradicionalmente formado pelos agricultores mais capitalizados; e, c) quanto os conteúdos tecnológicos trabalhados, por serem totalmente externos à realidade dos agricultores.

No entanto, as alterações que poderiam advir desse processo de reflexão sobre os rumos do serviço de extensão rural nem chegaram a se consolidar. Durante o governo Sarney o país passava por uma profunda crise econômica e com o fracasso da tentativa de estabilizar a economia através do Plano Cruzado o orçamento do SIMBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural e da EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural foram afetados significativamente.

A crise não foi contornada e no início da década de 1990 se consolidam os preceitos neoliberais na gestão pública, também no Brasil. Visando cortar gastos, em 17 de outubro de 1990 o Presidente da República em exercício no período, Fernando Collor de Mello, extingue a EMBRATER.

A partir desta medida a extensão rural pública foi repassada aos estados e municípios que para viabilizar o serviço estabeleceram parcerias de diversos tipos com prefeituras, Organizações Não Governamentais (ONGs), associações de agricultores, entre outros. Esse fato fez com que se constituíssem inúmeras situações a depender dos interesses locais envolvidos, no entanto, o principal desdobramento (e que foi na contramão do debate crítico realizado na década de 1980) foi a de que a imagem do produtor moderno, integrado às teias dos mercados, continuou a prevalecer nas linhas de ação dos serviços de extensão rural.

Nesse período, os intelectuais, entidades e movimentos sociais continuaram a discutir os problemas da extensão rural e esse debate foi se nacionalizando, tendo como consequência a realização de uma série de eventos regionais e alguns nacionais com o intuito de aprofundar o debate e reunificar a crítica em torno das diretrizes orientativas e do sucateamento da extensão rural pública.

Nesse processo de discussão algumas críticas eram comuns como as direcionadas aos aspectos metodológicos, a importância da participação dos beneficiários, a definição da agricultura familiar como público. Contudo, o principal debate e a grande divergência à época se deram em relação a como o almejado modelo de extensão rural deveria ser organizado: de um lado os defensores do modelo estatal; de outro, os adeptos da descentralização do serviço, sem necessariamente haver a privatização.

Ao mesmo tempo em que esses debates se desenrolavam, o governo federal, então presidido por Fernando Henrique Cardoso, criou dois importantes programas que são referências quando se discute assistência técnica e extensão rural. São eles: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), cujo objetivo é proporcionar acesso a crédito aos agricultores familiares e que prevê, juntamente com o recurso para custeio e/ou financiamento produtivo um montante para assistência técnica. O outro, esse já extinto, foi o Projeto Lumiar, cujo objetivo era fornecer assistência técnica às famílias assentadas da reforma agrária.

Outro exemplo de política governamental que influenciou a extensão rural foi a experiência levada a frente no governo estadual conduzido por Olívio Dutra no Rio Grande do Sul no período compreendido entre 1999 e 2002. Neste período foi profundamente modificada a prática extensionista da Emater-RS direcionando-a para a agroecologia e a construção do desenvolvimento rural sustentável. A experiência acumulada neste período foi importante para formulação da Política Nacional de ATER (PNATER) em 2003, tema que trataremos a seguir.

3.1 A Nova PNATER

A mudança no governo federal ocorrida em 2002 com a vitória de Luis Inácio Lula da Silva deu vazão a anos de debate acumulado sobre os rumos da extensão rural no Brasil. A primeira iniciativa do governo foi promulgar o Decreto 4.739, de 13 de julho de 2003, passando para a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário a coordenação de toda a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), tendo claramente como público prioritário a agricultura familiar, quilombolas, assentados rurais, pescadores artesanais, extrativistas, povos da floresta e povos indígenas e como objetivos das

ações levadas a frente nessa política a promoção do desenvolvimento rural sustentável e a segurança alimentar.

Em 2009 foi apresentado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 5.665 que instituía a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e criava o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. O projeto foi sancionado e transformou-se em Lei no dia 11 de janeiro de 2010 sob o número lei nº 12.188.

De acordo com a Lei, assistência técnica e a extensão rural é um serviço de educação não formal e seus princípios são: I) desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente; II) gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural; III) adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar e interdisciplinar buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública; IV) equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e, V) contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

Com base no disposto na Lei coloca-se um grande desafio para as prestadoras de ATER, pois foi alterado substancialmente o marco referencial para a ação extensionista, exigindo novas formas de intervenção, de participação e atuação junto aos agricultores, um novo perfil profissional e mesmo uma nova estrutura organizacional inclusive pela alteração na abrangência de atuação, pois foi ampliado o público beneficiário.

Segundo Silva (2007), a nova política de ATER tem enfrentado quatro principais desafios: 1) dificuldade para consolidar o Sistema Nacional Descentralizado como forma de articular as entidades que prestam serviços de ATER. Segundo o autor as entidades prestadoras de ATER têm atuado de forma dispersa o que dificulta o cumprimento das diretrizes e orientações da política nacional da ATER; 2) escassez de recursos, apesar do significativo aumento já conquistado; 3) necessidade de um novo profissional extensionista; e, 4) a continuidade dos trabalhos das prestadoras tem sido um grande desafio para a garantia da consolidação da nova ATER a nível local. Este tem relevância principalmente para o trabalho das Organizações Não-Governamentais que dependem periodicamente da aprovação de projetos para acessarem os recursos, limitando a realização de investimentos em infra-estrutura e na contratação de profissionais.

Na opinião de Caporal e Ramos (2007) outro problema que merece destaque diz respeito ao modelo de gestão da ATER, que continua tendo uma estrutura hierárquica e centralizada. Segundo os autores, as entidades de representação participam apenas para validar decisões tomadas antecipadamente, tendo pouca voz ou capacidade de intervenção na definição das

prioridades, no planejamento e na definição do uso dos recursos. Esta constatação evidencia as falhas no sistema de gestão descentralizada da ATER, onde apenas a execução fica a cargo das entidades locais e as decisões hierarquicamente permanecem sendo tomadas a nível de coordenação.

Segundo estes autores quatro mudanças precisam ocorrer para que a nova ATER se consolide de acordo como foi concebida: a) é necessária uma mudança no processo de gestão, descentralizando o poder decisório até os beneficiários; b) é fundamental uma mudança na gestão estratégica das prestadoras de ATER, propiciando a democratização e a horizontalidade na definição de rumos e estratégias de ação; c) a promoção de espaços de formação para os extensionistas e dirigentes de ATER visando socializar e discutir os novos preceitos estabelecidos para este serviço; e, d) ampliar a estrutura destinada ao acompanhamento e avaliação da ATER.

Embora considerando os importantes avanços contidos na nova ATER, identificam-se diversos desafios a serem enfrentados na busca consolidação desta política e, principalmente, para o alcance de seus objetivos. A diversidade de prestadoras, a falta de recursos e estrutura pública de acompanhamento, a centralização do poder decisório, são questões a serem equacionadas para sucesso da política de ATER.

3.2 A Assessoria Técnica, Social e Ambiental na nova ATER

As diretrizes da PNATER serviram de base também para a elaboração de um programa de extensão rural do INCRA, a Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), destinada a atender exclusivamente o público beneficiado da reforma agrária.

Embora dividida institucionalmente – entre o MDA e o INCRA, onde o primeiro atende os agricultores familiares e o segundo os assentados – os marcos referenciais da ATER e ATES são os mesmos, compartilhando instâncias e espaços decisórios. No Manual Operacional da ATES é definida a consonância entre as políticas do INCRA e do MDA,

Tanto a necessidade da realização de uma reforma agrária mais ampla e expressiva, como de um reordenamento da estrutura fundiária nacional sob o signo da função social que tem a propriedade da terra, direcionados ao desenvolvimento e consolidação da agricultura familiar, são condições imperativas a justificar o passo dado pelo Governo na definição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, vinculada ao MDA (INCRA, 2004, p. 04)

A partir do Manual Operacional da ATES o INCRA assume a ATES como um processo educativo continuado que deve abordar, além dos aspectos produtivos, também questões

ambientais e sociais presentes nos assentamentos, diferenciando-se dos objetivos definidos pelo antigo Projeto LUMIAR.

A Lei também prevê a democratização da gestão da política pública, mas deixa claro que a responsabilidade pela gestão e coordenação do PRONATER é do MDA e do INCRA. A ATES possui uma Coordenação Nacional, a cargo da Divisão de Desenvolvimento dos Assentamentos do INCRA Nacional e Coordenações Estaduais, compostas pelas Superintendências Regionais do INCRA.

Com relação a democratização da gestão da política está prevista como instância de gestão participativa a realização de Fóruns Regionais e Nacional com participação paritária entre governo e sociedade civil. No entanto, ambos possuem caráter apenas consultivo.

A nível de execução a ATES prevê a uma equipe de articuladores, as equipes técnicas organizadas em Núcleos Operacionais (NO) e a contratação se necessário de especialistas. Aos articuladores é incumbida a tarefa de dar suporte as equipes técnicas dos NO auxiliando no planejamento e execução das ações de ATES. As equipes técnicas dos NO tem como função elaborar e acompanhar a implementação dos Projetos de Exploração Anual (PEA), do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e do Plano de Recuperação dos Assentamentos (PRA). São estes planos que orientam as ações das equipes técnicas.

Este formato reedita na ATES o caráter descentralizador de política de assistência técnica e extensão rural, onde ao Estado é atribuído o papel de coordenação, fiscalização e acompanhamento da ATES e as equipes de articulação e equipes técnicas dos NO's é atribuído o papel de execução.

Contudo, essa composição desafia a institucionalidade, primeiro porque as prestadoras e aos beneficiários é incumbido o papel de pensar a política para que ela alcance as demandas locais (ao mesmo tempo em que não lhe oferece instrumentos para isso), segundo porque exige do próprio governo uma postura participante, apesar de não estar em suas mãos a execução das ações.

4. O contrato de ATES no Rio Grande do Sul

A ATES no Rio Grande do Sul também era executada mediante convênios até o ano de 2009. No entanto, esta modalidade sofreu muitas críticas tanto por parte do INCRA, quanto das prestadoras, quanto das famílias assentadas. Entre elas cita-se: a) a morosidade e o atraso do pagamento dos serviços prestados; b) a dissonância do trabalho das prestadoras à realidade dos assentamentos, bem como a falta de uma orientação estadual para a execução dos serviços; c) a

dificuldade tanto do INCRA quanto das prestadoras em mensurar a qualidade da ATES no estado; d) a dificuldade em envolver os beneficiários na co-gestão da ATES, devido a não realização dos fóruns regionais e estadual; e e) a pressão dos órgãos de controle das contas do Estado em alterar a modalidade de execução da ATES buscando uma maior eficiência e controle no investimento do recurso público.

Na busca por superar estas e outras limitações, em 2008 o INCRA-RS inicia um debate visando a alteração da modalidade de execução dos serviços de ATES, passando de convênio para contrato. De acordo com o projeto básico da ATES elaborado em 2008, esta alteração busca, 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, por exemplo, o fim do atraso no pagamento do serviço ocorrido durante a execução da ATES pela modalidade convênio, fato que prejudicava a continuidade das ações nos assentamentos; e, c) atender as demandas legais do INCRA, no que diz respeito a qualificação e mensuração dos produtos da ATES, bem como a atendimento a legislação que rege a execução do recurso público.

Para o INCRA-RS, o instrumento contrato possibilitará a ampliação da eficácia e eficiência do programa, através da seguinte justificativa:

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

Desta forma, identifica-se que ao optar pelo contrato como forma jurídica de relação com as prestadoras o INCRA objetivou “ter em mãos” um instrumento que discipline a execução do serviço de ATES, baseado nas diretrizes da PNATER e deixando claro o papel de cada instituição, bem como permitindo uma avaliação constata da execução e dos produtos gerados.

Desta forma, a partir de 2008, a ATES no RS passa a ser executada pela modalidade contrato, com início dos trabalhos em janeiro de 2009. Para contratação das prestadoras foi realizada concorrência pública, levando em consideração a modalidade técnica e preço, seguindo a composição dos custos de ATES discriminados na Norma de Execução do INCRA de nº 77/2008 e na Nota Técnica de nº 03/DD/2008.

A partir deste processo, foram habilitadas três prestadoras de ATES: COPTEC para 8 (oito) NO's, a EMATER-RS para 9 (nove) NO's e o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP) para 1 (um) NO, totalizando a contratação de 117 técnicos para atender

9.894 famílias distribuídas em 285 assentamentos presentes em 83 municípios do estado, conforme a Tabela 01, abaixo.

Tabela 01: Divisão dos NO de ATES no estado do RS, com o nome do Núcleo Operacional, nº de Município, de Projetos de Assentamento e de famílias que abrange, bem como apontando qual a prestadora que executa os trabalhos.

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

Fonte: Projeto Básico da ATES, INCRA/RS (2008)

Para realizar esta divisão dos NO's, o INCRA-RS levou em consideração 4 fatores: a) a quantidade de famílias por município; b) a distância entre os municípios, não ultrapassando 200km entre os projetos de assentamento; c) as especificidades de cada região, como as características de clima e relevo; e, d) o desenvolvimento das ações de crédito. Dos 18 NO's, apenas 3 são compostos apenas por um município, devido ao grande número de famílias assentadas. Os demais são compostos por mais de um município, sendo que um deles constitui-se na referência onde está localizada a sede do NO.

4.1 As ações de ATES contratadas no RS em 2009

Para a execução da ATES no ano de 2009, as ações foram divididas em cinco modalidades, objetivando contemplar a esfera ambiental, social, produtiva e a elaboração dos Planos de Recuperação e Desenvolvimento dos Assentamentos, conforme descrição a baixo.

1. Ações de elaboração dos PDA's e PRA's: Ao todo serão elaborados 23 PDA's e 262 PRA's. O elemento principal de diferenciação entre os planos é a idade dos assentamentos. Nos assentamentos criados até 2003 as equipes técnicas deverão elaborar o PDA. Nos assentamentos criados antes desta data, PRA.

Para a elaboração de ambos, foi determinado que as equipes técnicas deveriam adotar procedimentos participativos, envolvendo os assentados em todas as etapas que ficaram assim distribuídas: Etapa A) Mobilização dos assentados + diagnóstico participativo; Etapa B) Levantamento de campo + planejamento participativo; Etapa C) Elaboração do relatório final + mapas.

No contrato para a elaboração dos PRA's e PDA's foi determinado que o pagamento será realizado mediante aprovação pelo INCRA dos documentos referentes a cada etapa. Em junho de 2009 foi realizada em Porto Alegre uma oficina estadual para apresentar e discutir o roteiro básico a ser seguido na elaboração destes planos. Atividade esta que será analisada posteriormente.

2. Ações de assistência técnica na esfera produtiva: para esta ação, o projeto básico determina, entre as principais exigências, que os técnicos deverão adotar os preceitos do desenvolvimento rural sustentável, estimular a economia popular e solidária, desenvolver processos produtivos agroecológicos, adequar as técnicas produtivas as características regionais, promover trocas de experiências, discutir a diversidade das sementes, o manejo e conservação do solo, bem como a sustentabilidade ambiental. Além disso, deverão promover a capacitação dos assentados em administração rural e gestão dos lotes.

3. Ações de assistência técnica na esfera social: objetivando ampliar o trabalho das equipes de ATES na área social, o INCRA estabeleceu em leque de ações específicas relacionadas a esta temática. Entre elas pode-se citar ações sobre a documentação da família, redução da pobreza, estímulo a compreensão dos direitos especiais da criança, do idoso e dos jovens, estímulo as boas práticas alimentares, saneamento básico, lazer, educação, bem como organização social.

4. Ações de assistência técnica na esfera ambiental: devido as exigências mitigadoras estabelecidas pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) através das Licenças de Operação e Instalação dos assentamentos (LIO's) o INCRA estabeleceu para a ATES a priorização de espaços de capacitação, objetivando a conscientização dos assentados a cerca dos problemas ambientais apontados nas LIOs. Entre as principais ações destaca-se a manutenção permanente de um Engenheiro Agrônomo responsável pela área ambiental no NO, a viabilização do licenciamento ambiental de atividades produtivas voltadas aos lotes, a discussão do manejo dos recursos naturais e o encaminhamento para avaliação dos projetos a serem licenciados a fim de obter a anuência do INCRA.

5. Ações de Integração de Políticas Públicas e Programas do INCRA: objetivando integrar os diversos programas e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento dos assentamentos o INCRA estabeleceu para a ATES a função de auxiliar no controle da documentação e identificação das famílias assentadas, acompanhar as atividades de campo do INCRA bem como das demais entidades conveniadas, executar e orientar a aplicação dos créditos de acordo com os planos de desenvolvimento e recuperação dos assentamentos, bem como potencializar o Programa Terra Sol, sensibilizando os assentados para a importância do processamento dos alimentos em busca da agregação de valor e renda para as famílias.

Para a execução destas ações, o INCRA dividiu os serviços da ATES em quatro categorias, que compuseram as metas para o ano de 2009, distribuídos da seguinte forma: a) serviço de elaboração dos PDA's e PRA's; b) visitas técnicas: durante o ano de 2009, as equipes técnicas tiveram que realizar no mínimo duas visitas a 100% das famílias assentadas contempladas pela ATES. Estas visitas deveriam ter como orientação as ações da ATES, bem como as demandas apresentadas pelas famílias; c) ações coletivas: estas ações foram divididas em 21 metas de modo a contemplar as ações na esfera ambiental, produtiva e social; d) atividades não previsíveis: destinadas para as ações de organização e planejamento interno das equipes técnicas, bem como para a articulação territorial. Como forma de mensuração o INCRA estabeleceu que nos NO's com até 500 famílias deveriam ser realizadas 10 atividades. Acima de 500 famílias, 20 atividades.

Estas ações tiveram a seguinte distribuição percentual no trabalho dos técnicos, conforme a Tabela 02, abaixo:

Tabela 02: distribuição percentual do tempo de trabalho das equipes técnicas

Ação	Porcentagem
Atendimento da Unidade Familiar através de Visitas Técnicas	40%
Ações de caráter coletivo	40%
Comprovação de Ações Não-Previsíveis	20%
Total	100%

Fonte: projeto básico da ATES-RS/2008

Segundo os dados acima, 40% do tempo de trabalhos das equipes é destinado as visitas técnicas individuais, 40% do tempo está previsto para realização de atividades coletivas e 20% do tempo das equipes técnicas fica reservado para ações que não estão contempladas nas metas do contrato de ATES.

4.2 A estrutura de acompanhamento social da ATES contratadas no RS em 2009

O Manual Operacional de ATES nacional estabelece uma orientação sobre a estrutura de coordenação, execução e acompanhamento social da ATES. NO RS não houve uma organização diferenciada.

A) Coordenação estadual da ATES

Esta função ficou centralizada na Divisão de Desenvolvimento do INCRA-RS onde foi designado um técnico para esta tarefa. É tarefa desta coordenação alocar os recursos da ATES; orientar e estimular a entidade representativa dos assentados para acompanhar e avaliar as atividades de ATES; constituir e coordenar o Conselho Estadual de ATES; articular-se com os Colegiados Territoriais, Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável; promover articulação com entidades e instituições que trabalhem na temática da Reforma Agrária visando o desenvolvimento do Programa.

Além do coordenador estadual do programa o INCRA-RS definiu também 3 servidores (sendo um deles o coordenador estadual ATES) como “gestores da ATES”. Os gestores têm a tarefa de acompanhar a execução do trabalho nos NO’s de acordo com as ações estabelecidas no contrato, além de avaliar, monitorar e fiscalizar o trabalho desenvolvido pela equipe técnica objetivando a qualificação do processo. Também é tarefa dos gestores avaliar os produtos contratados, como é o caso dos PDA’s e PRA’s. Além disso,

B) Execução das ações de ATES

A execução da ATES no RS esta a cargo das equipes técnicas dos NO’s e da equipe de articuladores da ATES. De acordo com o Manual Operacional da ATES, as funções da equipe técnica são: executar as atividades de ATES, baseadas nos princípios e objetivos do Programa; elaborar, assessorar e acompanhar a implementação dos PDA, PRA; desenvolver estudos em articulação com o INCRA, para selecionar e identificar as áreas produtivas, de reserva legal e de preservação permanente; orientar a aplicação do Crédito Instalação com o envolvimento das famílias assentadas; divulgar as atividades de ATES, junto aos (às) assentados (as) beneficiários (as); orientar e capacitar os (as) agricultores (as) para a elaboração e implementação dos projetos produtivos nas áreas de Reforma Agrária; elaborar projetos técnicos que viabilizem o acesso dos (as) agricultores (as) às diferentes modalidades de crédito produtivo; elaborar os projetos técnicos dos assentamentos que permitam o acesso ao Programa Terra Sol, bem como orientar e acompanhar sua execução; trabalhar os aspectos de beneficiamento e comercialização da produção dos Assentamentos; estimular e orientar a organização social do assentamento apoiando o fortalecimento e qualificação das associações e outras formas organizativas dos assentados; estimular e promover ações afirmativas visando a equidade de gênero, geração, raça e etnia nos projetos de assentamento; orientar as famílias assentadas de forma a ampliar o seu

conhecimento e as oportunidades de acessos aos direitos básicos de cidadania e as políticas públicas existentes.

Para dar conta destas atribuições os técnicos das prestadoras contratadas necessitam de posturas de intervenção diferenciadas e inovadoras, baseada em novas metodologias de trabalho, numa nova dinâmica de organização e planejamento de acordo com as metas e produtos contratados, bem como uma visão holística, tendo em vista a maior ênfase dada para as áreas sociais e ambientais. Desta forma, como metodologia de intervenção para as equipes técnicas, o projeto básico da ATES reafirma o estabelecido no item 3 (três) do Manual da ATER:

Para dar conta desses desafios, os serviços públicos de Ater (realizados por entidades estatais e não estatais) devem ser executados mediante o uso de metodologias participativas, devendo seus agentes desempenhar um papel educativo, atuando como animadores e facilitadores de processos de desenvolvimento rural sustentável. Ao mesmo tempo, as ações de Ater devem privilegiar o potencial endógeno das comunidades e territórios, resgatar e interagir com os conhecimentos dos agricultores familiares e demais povos que vivem e trabalham no campo em regime de economia familiar, e estimular o uso sustentável dos recursos locais. Ao contrário da prática extensionista convencional, estruturada para transferir pacotes tecnológicos, a nova Ater pública deve atuar partindo do conhecimento e análise dos agroecossistemas e dos ecossistemas aquáticos, adotando um enfoque holístico e integrador de estratégias de desenvolvimento, além de uma abordagem sistêmica capaz de privilegiar a busca de equidade e inclusão social, bem como a adoção de bases tecnológicas que aproximem os processos produtivos das dinâmicas ecológicas (MDA, 2004, p. 06)

Segundo o Manual Operacional de ATES são atribuições da equipe de articulação: Assessorar o planejamento dos NO's; Proporcionar suporte técnico e metodológico aos NO's; Contribuir com a integração das ações desenvolvidas na sua área de abrangência; Socializar as experiências exitosas; Contribuir na divulgação das atividades de ATES junto aos assentados; Identificar e articular as demandas de capacitação dos Núcleos Operacionais; e Contribuir no monitoramento e avaliação do Programa (INCRA, 2008). Para esta tarefa, o INCRA firmou com o Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural (DEAER) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) um termo de cooperação técnica a fim de contratar uma equipe de 04 (quatro) profissionais com formação de nível superior para atender as referidas atribuições. Para o trabalho desta equipe, os NO's formam divididos em 4 (quatro) grupos. Cada grupo para um articulador, da seguinte forma: grupo 01 com os NO's de Vacaria, Nova Santa Rita, Eldorado do Sul, Canguçu e Piratini; grupo 02 com os NO's de Candiota, Hulha Negra, Pinheiro Machado e Herval; grupo 03 com os NO's de São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, Fronteira Oeste e Santa do Livramento; e grupo 04 com os NO's de Julio de Castilhos, Tupanciretã, Jóia, Palmeira das Missões e Sarandi.

C) Instâncias de participação social da ATES

A ATES no RS criou como instância de participação social dois espaços de caráter consultivo: os Conselhos Regionais de ATES ao nível de NO, e o Conselho Estadual de ATES. De acordo com o projeto básico, o Conselho Regional de ATES tem como função discutir as ações realizadas pela ATES a fim de avaliar e planejar as ações futuras e é composto por um representante do INCRA, um representante da prestadora do NO e um representante de cada assentamento.

Já o Conselho Estadual é composto por representantes do governo federal, do governo estadual, universidades, entidades e órgãos de pesquisa em desenvolvimento rural sustentável e de representações sociais, e tem por objetivo aperfeiçoar as diretrizes e as ações do Programa.

Como instrumento de acompanhamento da execução das ações previstas no contrato o INCRA-RS construiu o Sistema de Acompanhamento e Monitoramento das Ações de ATES (SAMA). Cada técnico deve lançar no SAMA as atividades desenvolvidas mensalmente e poderá através de consultas ao sistema acompanhar a execução das metas previstas no contrato.

É através dos relatórios gerados pelo SAMA e pela fiscalização a campo que o INCRA realiza os pagamentos das prestadoras, em função do cumprimento das metas contratuais cumpridas no mês. De acordo com o INCRA (2008) as metas claramente estabelecidas pelo contrato e o acompanhamento quase instantâneo propiciado pelo SAMA proporciona a possibilidade de manter os repasses de recursos em dia, com seu pagamento efetuado até o 7º dia útil de cada mês.

Além do convênio formalizado com a UFSM para formação da equipe de articuladores o INCRA-RS firmou para 2008 outros convênios que visam apoiar o desenvolvimento dos assentamentos. Cita-se o Convênio INCRA-FAPEG-EMBRAPA, existente desde 2003 e que tem como objetivo desenvolver ações de capacitação para as equipes técnicas e também ações direcionadas diretamente aos assentados; Convênio INCRA-UFRGS que objetiva a elaboração de Relatórios Ambientais dos assentamentos; Convênio INCRA-COPTEC denominado “Leite Sul” que visa realizar ações de capacitação sobre a cadeia produtiva do leite; e, Convênio INCRA-UFSM denominado “SOMAR” cuja equipe tem como tarefa apoiar a implantação dos empreendimentos agroindustriais oriundos do Programa Terra Sol/INCRA.

Esse conjunto de parcerias busca oferecer suporte técnico, teórico e metodológico e apoiar a ação das equipes técnicas que atuam nos assentamentos do RS. Essas parcerias conjuntamente com as mudanças propostas no Projeto Básico-RS visam a prestação de um serviço mais qualificado e que alcance com maior êxito o objetivo estabelecido para o programa de ATES.

Os efeitos desta mudança, bem como as novas funções que passa a assumir tanto o INCRA como as prestadoras de ATES serão o objeto do próximo capítulo.

5. À guiza de conclusão

Ao analisar o processo de constituição do programa de ATES bem como o programa que está sendo levado a cabo no RS, é impossível não deixar de perceber avanços e limites do processo em curso.

É inegável que a ATER e a ATES inovam ao definir claramente um público beneficiado, no caso da ATES os assentados de reforma agrária; que estimula a intervenção coletiva ao contrário da intervenção individual ao qual é prática dos extensionistas educados pela matriz difusionista/produtivista; que recupera e sistematiza (ao menos, teoricamente) uma visão sobre os processos de assistência técnica e extensão rural; que prioriza (no mínimo, discursivamente) as questões ambientais e sociais e que intervêm nos interesses corporativos das prestadoras de assistência técnica através das diretrizes pré-determinadas.

No entanto, observa-se vários limites a implementação prática desta política, entre eles o hiato entre a proposta, o discurso e a intenção política, e as capacidades operacionais para torná-la realidade. Existem graves limites operacionais do INCRA para garantir o repasse permanente de recurso, o acompanhamento das atividades de campo e o controle qualitativo dos produtos gerados.

Além disso, ao terceirizar o serviço de ATES o Estado se desobriga de determinadas funções desencadeando um processo de precarização das relações e das condições de trabalho. Também é perceptível a ausência de espaços de capacitação e discussão sobre as metodologias de intervenção, o que acaba por ocasionar práticas que distam das orientações projetadas pela política nacional.

Para além das questões operacionais, o elemento mais importante do programa diz respeito a sua concepção política. Apesar de todos os avanços listados, seja na orientação política e/ou metodológica, apesar do avanço na aproximação entre as famílias e as equipes técnicas, é inegável que a PNATER mantém a orientação de um sistema pluralista de ATES, em que o INCRA tem apenas as funções regulatórias do sistema em suas mãos.

Derivado desse fato, pelo menos por enquanto, a participação dos beneficiários na determinação das orientações para o trabalho da ATES ainda é tímida, sem repercussão ou influência nos rumos deste serviço, caracterizando-se a participação nos Conselhos Regionais de ATES como meramente consultiva e não se percebe sinais de avanços nesses sentidos.

Para finalizar, existe uma grande lacuna entre o que é proposto e o que de fato é levado a cabo. Essa contradição precisa ser estudada e analisada, contrapondo a proposta e a prática, os objetivos e os resultados, os papéis determinados e o que é operacionalizado. Novos estudos deverão ser realizados visando responder a essas questões e espera-se que este trabalho contribua nesse sentido.

Referências bibliográficas

CAPORAL, Francisco Roberto. **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil.** (Tese Doutorado). ISEC-ETSIAN, Universidade de Córdoba, Espanha, 1998.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável. Perspectivas para uma nova extensão rural. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, 2004.

DIESEL, Vivien; FROEHLICH, José Marcos; NEUMANN, Pedro Selvino; DA Silveira, Paulo Roberto Cardoso. **Privatização dos serviços de extensão rural: uma discussão (des)necessária?**. RESR, Piracicaba, SP, vol. 46, nº 04, p. 1155-1188, out/dez 2008 – Impressa em dezembro 2008

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

NEUMANN, Pedro e FROELICH, José Marcos (Coords.). **Perfil dos Serviços de ATER no Brasil:** análise crítica dos relatórios. Brasília, 2004. Disponível em: www.nead.org.br. Acesso em agosto de 2009.

RICCI, Rudá. **Políticas públicas e o Projeto Inovar** – MG. EMATER, MG, 2004

RIVERA, William McLeod. **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. cap. 22.

SILVA, Argileu Martins da. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil.** 2007. Disponível em: www.mda.gov.br. Acesso em novembro de 2009.

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