

A implantação do programa de assessoria técnica, social e ambiental aos assentamentos de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro nos anos de 2002 a 2008: diretrizes, formatos institucionais e dinâmica de execução¹

César Augusto Da Ros

Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ (2006).
Professor Adjunto III do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas e Pró-Reitor de Assuntos Estudantis da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
e-mail: da_rosgringo@yahoo.com.br

Marcos Botton Piccin

Doutor Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da UNICAMP.
Professor Adjunto I do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural e do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria.
e-mail: marcospiccin@gmail.com

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a dinâmica de execução do programa de assessoria técnica, social e ambiental aos assentamentos de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2002 a 2008, levando-se em consideração as diretrizes, os formatos institucionais e o modo de funcionamento preconizado em seus manuais operacionais. Argumenta-se aqui, que a correspondência entre as diretrizes, os formatos institucionais preconizados e o modo de execução das ações do referido programa junto às famílias de agricultores assentados estão diretamente relacionadas à dinâmica das lutas sociais travadas em favor da realização de uma reforma agrária e do “lugar” ocupado por esta política nas estratégias de desenvolvimento rural, em curso no país.

Palavras-chave: Assessoria técnica; assentamentos rurais; agricultores assentados; reforma agrária.

Abstract

The implementation of the program of technical, social and environmental assistance to agrarian reform settlements in the state of Rio de Janeiro in the years 2002 to 2008: guidelines, institutional formats and dynamic execution

The present paper aims at analyzing the dynamics of executing the program of technical, social and environmental assistance to agrarian reform settlements in the state of Rio de Janeiro in the years 2002 to 2008, taking into account the guidelines, the institutional forms and mode of operation envisaged in their operating manuals. It is argued here that the correspondence between the guidelines, the recommended institutional formats and the

¹ Trabalho elaborado no âmbito do projeto de pesquisa: *As políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural no estado do Rio de Janeiro: uma análise das ações e resultados atingidos pelos programas PEATER e ATES (2004-2008)*, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), na modalidade APQ1.

manner of carrying out the activities of this program to the families of settled farmers are directly related to the dynamics of social struggles in favor of carrying out an agrarian reform and the "place" occupied by this policy strategies for rural development underway in the country.

Keywords: Technical advice; rural settlements; resettled farmers; agrarian reform.

Resumen

La ejecución del programa de la asistencia técnica, social y ambiental de los asentamientos de la reforma agraria en el estado de Río de Janeiro en los años 2002-2008: directrices, formatos institucionales y la ejecución dinámica

Este artículo tiene como objetivo analizar la dinámica de la ejecución del programa de la asistencia técnica, social y ambiental de los asentamientos de la reforma agraria en el estado de Río de Janeiro en los años 2002-2008, teniendo en cuenta las directrices, las formas institucionales y modos de funcionamiento previstos en su manuales de operación. Aquí se argumenta que la correspondencia entre las directrices, los formatos institucionales recomendadas y la forma de llevar a cabo las actividades de este programa a las familias de agricultores sedentarios están directamente relacionados con la dinámica de las luchas sociales a favor de llevar a cabo una reforma agraria y el "lugar" ocupado por estas estrategias de política para el desarrollo rural en marcha en el país.

Palabras clave: asesoramiento técnico; asentamientos rurales; agricultores reasentados; la reforma agraria.

Introdução

As reivindicações pela ampliação da oferta dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos agricultores familiares e assentados foram incorporadas na agenda do Estado brasileiro por meio das ações de pressão protagonizadas pelos integrantes dos movimentos sociais e sindicais do campo, durante as décadas de 1990 e 2000. Tais pressões inseriam-se dentro de um contexto mais amplo de retomada das ocupações terras, pressionando os governos federais a adotarem políticas de assentamentos rurais, a fim de equacionar pontualmente as situações de conflitos fundiários mais emergentes (HEREDIA et al, 2002, p. 78).

A multiplicação dos assentamentos rurais em todas as regiões do país gerou expectativas acerca da sua viabilização socioeconômica, mediante o estímulo de atividades produtivas que garantissem a subsistência das famílias assentadas e a geração de excedentes para a comercialização. Nesta direção, diversos estudos apontam para a importância exercida pelos serviços de ATER na viabilização econômica e social dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária (GUANZIROLI et al., 2003; BRUNO & DIAS, 2004). A presença destes serviços tem sido determinante na possibilidade desses públicos de agricultores acessarem os recursos financeiros oriundos dos programas oficiais de crédito rural.

No caso específico dos assentamentos, é o projeto técnico que vincula os agricultores assentados (e suas organizações), os agentes financeiros e os agentes de ATER. Inicialmente, a família assentada recebe um conjunto de créditos de *Instalação*² e, posteriormente, passa a acionar o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Entre as condições previstas para a liberação destes

² Neste programa de crédito do INCRA estão previstas uma série de modalidades de apoio financeiro, cujos valores são atualizados periodicamente nas negociações estabelecidas com as lideranças dos movimentos sociais, as quais podem ser consultadas na página da autarquia federal (<http://www.incra.gov.br>).

créditos está a elaboração dos Planos de Exploração Anuais (PEA's), de Desenvolvimento do Assentamento (PDA's) e de Recuperação do Assentamento (PRA's), nos quais estão contidas as propostas para o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos, no horizonte do curto, médio e longo prazo.

A primeira política de ATER específica para os assentamentos de reforma agrária, com amplitude nacional, foi criada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 1997 e extinta em 2000. Tratava-se do *projeto Lumiar* que tinha como propósito promover a terceirização e descentralização da assistência técnica nos assentamentos rurais, de tal modo que as organizações dos agricultores assentados pudessem contratar os serviços de ATER junto às organizações públicas e privadas, credenciadas para tal (NETO, 2005). O contexto em que isso ocorre na década de 1990 se dá, por um lado, pelo brutal avanço das ideias chamadas de neoliberais, dada pela redefinição do papel do Estado que se ausenta progressivamente como garantidor de direitos e procura transferir suas responsabilidades sociais para a sociedade civil e, por outro lado, pela atuação de setores sociais em instâncias de participação institucionais que foram inauguradas a partir da Constituição de 1988 (BARBOSA, 2006). Dagnino (2004) chama esse processo de “confluência perversa” por haver a desresponsabilização do Estado em um contexto de maior participação da sociedade civil quando comparado ao período anterior. Por outro lado, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (doravante referido como Lula) à Presidência da República, em 2002, oportunizou a retomada do debate acerca da reconstrução dos serviços públicos de ATER, em face dos compromissos assumidos com a execução de um Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e com a ampliação das políticas de fortalecimento da agricultura familiar.

Como resultado, foram criados dois programas distintos: um deles voltado ao atendimento exclusivo dos agricultores assentados chamado de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), coordenado e gerido pelo INCRA; o outro, voltado às categorias sociais enquadradas comumente sob a designação da agricultura familiar, chamado de Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), coordenada e dirigida pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A distinção realizada neste texto entre ‘agricultores assentados’ e as demais categorias da ‘agricultura familiar’ busca destacar que os primeiros se particularizam devido aos processos sociais específicos de constituição enquanto agricultores, que geralmente envolve as formas de lutas reivindicatórias, como o acampamento, e uma resposta por parte do Estado (SIGAUD; ROSA; MACEDO, 2008). No que se refere à segunda, entendemo-la como uma categoria política de designação de amplos setores sociais que buscam construir tal identidade (PICOLOTTO, 2014; NEVES, 2002). Por essa razão, o conceito de agricultura familiar aqui utilizado é genérico, uma vez que incorpora uma diversidade de situações específicas e particulares, em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo. Essa combinação entre propriedade e trabalho, assume no tempo e no espaço, uma grande diversidade de formas sociais. Sob esta ótica, a agricultura familiar não é um elemento da diversidade, mas contém nela mesma, toda a diversidade (WANDERLEI, 2001).

O presente artigo tem como objetivo analisar a dinâmica de execução do programa de ATES no estado do Rio de Janeiro (RJ) entre os anos de 2002 a 2008, levando-se em consideração as diretrizes, os formatos institucionais e o modo de funcionamento preconizado em seus Manuais Operacionais (MO's). A partir de uma revisão da bibliografia especializada e das entrevistas realizadas com gestores públicos, técnicos de prestadoras dos serviços de ATES e representantes das organizações dos trabalhadores rurais, discutem-se as principais ações e resultados alcançados pelo referido programa, privilegiando os seus aspectos qualitativos. Argumenta-se ao longo do artigo, que a correspondência entre as diretrizes, os formatos institucionais preconizados e a dinâmica de execução das ações do programa de ATES junto às famílias assentadas estão diretamente relacionadas à dinâmica das lutas sociais travadas em favor da realização de uma reforma

agrária e do “lugar” ocupado por esta política nas estratégias de desenvolvimento rural em curso no país.

A exposição das análises deste artigo foi distribuída em cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na segunda seção analisam-se os aspectos determinantes que influenciaram na criação do programa de ATES em separado da PNATER. Na terceira seção, são apresentadas a concepção, a estrutura e o modo de funcionamento do programa, presentes nos MO's publicados em 2004 e 2008. Na quarta seção, apresenta-se um balanço qualitativo do processo de implantação e execução do programa de ATES no estado do RJ à luz da movimentação de pressão e negociação política dos atores sociais do campo junto às instâncias do Estado.

Aspectos determinantes da criação do programa de ATES

A reestruturação dos serviços públicos de ATER fazia parte de um conjunto mais amplo de compromissos assumidos pela coligação de partidos que elegeu Lula à Presidência da República, em 2002. O Partido dos Trabalhadores (PT), líder da coligação, desde a sua fundação sempre manteve uma relação muito próxima com as lutas sociais e sindicais do campo, a ponto de diversas lideranças desses movimentos figurarem entre os seus quadros políticos (BRANFORD, 2010, p. 416). A presença simultânea desses militantes nas lutas sociais e nas lutas políticas no interior do partido permitiu com que muitas das reivindicações desses movimentos fossem convertidas em políticas públicas nos governos municipais e estaduais comandados pelo PT, ou transformadas em leis (municipais, estaduais e federais) mediante a atuação dos seus vereadores e parlamentares.

Por essa razão, o PT incorporara em seus programas eleitorais um capítulo específico relacionado às políticas agrícolas e agrárias, conferindo prioridade à realização da reforma agrária e a criação de políticas de fortalecimento da agricultura familiar, nas quais estavam incluídas as políticas de ATER. Nas três eleições presidenciais que antecederam a chegada de Lula à presidência, o PT apresentou programas agrários se comprometendo com o assentamento de um milhão de famílias, em 1989, oitocentos mil famílias, em 1994, e um milhão de famílias, em 1998³. Nas eleições de 2002, a reforma agrária era mencionada como estratégia de implantação do projeto *Fome Zero* (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001, p. 36).

Contudo, a primazia conferida à realização de uma reforma agrária ampla e massiva como medida destinada à promoção de uma ruptura com o modelo agrário hegemônico, aos poucos foi cedendo espaço para a estratégia de desenvolvimento rural baseada no fortalecimento da agricultura familiar, dentro do quadro político e institucional vigente (FAVARETO & BITTENCOURT, 2001, p. 387). Em outros termos, a reforma agrária deixou de ser considerada como a ponta de lança na promoção de mudanças estruturais no campo, para aos poucos, se converter numa política social de caráter pontual, destinada à contenção dos conflitos fundiários do campo.

Essas inflexões programáticas foram incorporadas nas propostas apresentadas no documento: *Vida Digna no Campo: desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar*, por ocasião da campanha eleitoral de 2002. Neste documento, destacava-se que a agricultura seria um dos pilares fundamentais do novo governo, tendo em vista a sua importância para a garantia da segurança alimentar, para a geração de emprego, renda e na redução da dependência externa. Nesta direção, argumentava-se que as políticas para a agricultura familiar deveriam se desenvolver em paralelo àquelas orientadas para a agricultura empresarial. Para a coligação, a agricultura empresarial gera empregos, renda e excedentes exportáveis. Enquanto que a agricultura familiar, além da produção de alimentos básicos de qualidade, também promove a ocupação soberana do

³ *Programas de Governo – PT*. In: <http://www.fpabramo.org.br/node/5881> (acesso, em 15/02/2012).

território, preserva as tradições culturais do país, mantém as pessoas em sua terra natal e pode contribuir com a defesa do meio ambiente (VIDA DIGNA, 2002).

Nota-se, portanto, que as propostas da coligação consagraram mais uma inflexão programática em relação às antigas teses defendidas pelo PT, qual seja: a defesa de uma *complementaridade funcional e não concorrencial* entre os setores da agricultura capitalista de grande escala e da agricultura familiar, definindo-se papéis específicos para cada um deles. Ao primeiro atribui-se uma função genuinamente econômica de “gerar empregos, renda e excedentes exportáveis”, enquanto que ao segundo a função econômica aparece de forma diluída, dividindo espaço com a “produção de alimentos”, “ocupação soberana do território”, “preservação das tradições culturais”, “manutenção da população no campo” e a “defesa do meio ambiente”. Essas diferenças de nuance denotam a demarcação de uma hierarquia funcional entre os setores, com repercussões diretas sobre a estrutura institucional e na dotação orçamentária destinada às políticas públicas para distintos setores sociais do meio rural, abrigados sob o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

No que diz respeito à extensão rural, o programa mencionava a necessidade do seu fortalecimento e da manutenção do caráter público e gratuito dos seus serviços, como parte das medidas necessárias ao fortalecimento da agricultura familiar (VIDA DIGNA, 2002, p. 19). Após a consagração da vitória nas urnas, o novo governo deu início à montagem de uma equipe de transição, que ficou responsável por traçar um amplo diagnóstico a respeito do andamento das políticas públicas, e ao mesmo tempo, criar as condições para pôr em prática os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral. Desse modo, a proposta de reestruturação dos serviços públicos de ATER foi deflagrada a partir de dois aspectos determinantes.

O primeiro diz respeito à incorporação de quadros técnicos das empresas públicas de ATER em cargos estratégicos da SAF/MDA, cuja distinção era marcada pelo fato destes possuírem uma longa trajetória de atuação como extensionistas junto aos agricultores familiares e suas organizações. O segundo está relacionado à contribuição da experiência desenvolvida pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) do Rio Grande do Sul, durante o Governo de Olívio Dutra (1999/2002) do PT, como referência teórico/metodológica para a PNATER. Na ocasião, o Ex-Coordenador técnico do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), Francisco Roberto Caporal ocupou o cargo de diretor técnico da EMATER, contribuindo diretamente no processo de discussão e reformulação dos objetivos e das diretrizes de atuação da empresa. Na época, a EMATER-RS elegeu como sua missão institucional:

[...] promover a construção do desenvolvimento rural sustentável, com base nos princípios da agroecologia, através de ações de assistência técnica e de extensão rural e mediante processos educativos e participativos, objetivando o fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações, de modo a incentivar o pleno exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida (CAPORAL & COSTABEBER, 2002, p. 12).

Além disso, cabe destacar que a experiência do governo do PT no RS também serviu de referência na definição da estrutura e forma de gestão do aparato institucional de ATER, mediante o qual caberia às instituições públicas estaduais de ATER um papel proeminente. A opção pela construção de uma política nacional de ATER amparada no trabalho das EMATER's desencadeou uma forte reação por parte dos representantes dos movimentos sociais que atuavam no meio rural, pois estes as consideravam muito “conservadoras” para pôr em prática uma extensão rural com diretrizes inovadoras.

Neste caso específico, as divergências em relação às EMATER's não estavam referidas à defesa de uma maior presença do Estado, visto que desde o *Workshop* de 1997 havia se formado um consenso de que os serviços de ATER poderiam ser ofertados por instituições estatais e não estatais. As maiores divergências ocorreram no âmbito das orientações teórico/metodológicas e em relação ao modo de atuação das instituições

públicas, ainda presas às referências do modelo agrícola da revolução verde e dos métodos difusionistas.

Após a decisão política de reconstruir os serviços públicos de ATER, o governo agiu no sentido de promover a transferência da competência no oferecimento destes serviços do MAPA para o MDA, juntamente com mais quatro cargos permanentes, por meio do decreto Nº 10.683, de 13 de junho de 2003 (PEIXOTO, 2008, p. 35). Essa competência estava sob a responsabilidade do DATER, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural do MAPA, cuja atuação vinha sendo limitada pela carência de recursos financeiros e pela reduzida capacidade de influência das instituições de ATER junto a este ministério (CAPORAL, 1998, p. 315).

A partir daí, montou-se um grupo de trabalho, mediante o convite de pessoas que possuíam uma trajetória de envolvimento com as políticas de ATER no Brasil, cuja responsabilidade foi preparar uma proposta provisória que pudesse servir de base para os debates de elaboração da PNATER. Essa versão foi lançada no mês de maio de 2004, na qual estava contido um conjunto de princípios e diretrizes que serviram de base para a elaboração do Programa Nacional de ATER (PRONATER), cuja primeira versão foi publicada em março de 2005. O programa propôs um conjunto de ações, que tinham por objetivo conferir operacionalidade às ações do DATER, servindo de referencial para a elaboração dos Programas Estaduais de ATER (PEIXOTO, 2008, p. 36).

É importante assinalar que um dos principais méritos da equipe do DATER/MDA foi o de ter construído a PNATER com base em um amplo processo de consulta e discussão junto às entidades de representação dos agricultores e às prestadoras dos serviços de ATER, levando-se em consideração os consensos produzidos em torno do tema nos últimos anos. Esta opção diferenciou a PNATER das políticas de ATER postas em ação pelos governos militares, construídas sem nenhum tipo de consulta aos atores sociais implicados e geridas de forma centralizada e hierárquica. Porém, o fato da PNATER ter sido elaborada a partir de amplas discussões realizadas nas oficinas estaduais e nacionais, não anula, e tampouco minimiza, o poder dos agentes do Estado em produzir, ou até mesmo impor as suas categorias de pensamento, estabelecendo-se assim, os termos legítimos do debate. Trata-se daquilo que Bourdieu (2002, p. 146) definiu como o poder de *nomeação oficial*, pois se caracteriza como um ato de imposição simbólica que tem a seu favor toda a força do coletivo, do consenso, do senso comum, porque ela é operada pelos mandatários do Estado.

Por essa razão, a partir do momento em que os consensos produzidos nas oficinas se materializaram no documento da PNATER, lançado publicamente por meio de um ato oficial, é possível verificar que este passou a deter a legitimidade e força simbólica própria do Estado. Segundo Bourdieu (1996, p. 97-98) o Estado pode ser concebido como uma instituição detentora da violência física e simbólica que atua sobre um determinado território e sua população correspondente. O exercício da violência simbólica é possível porque o Estado encarna tanto, a *objetividade* nas estruturas de mecanismos específicos, quanto na *subjetividade* dada pelas estruturas mentais ou esquemas de percepção do pensamento. A violência simbólica é resultado de um processo que institui nas estruturas sociais e nas estruturas mentais adaptadas a essas estruturas, tornando-a *instituída*, fazendo-nos esquecer os atos de sua instituição, o que acaba por ser tomada como natural. Neste sentido, as adesões ou mesmo reações em contrário à nova PNATER, passaram a se dar dentro de um novo espaço de posições e relações de força. Neste novo contexto, algumas concepções e posições políticas, até então tidas como minoritárias entre a maioria dos extensionistas das EMATER's, acabaram se convertendo em "marcos de referência", inibindo as reações em contrário.

Se, por um lado, o processo de elaboração e implementação da PNATER não pode ser entendido fora do contexto das lutas políticas que opõem as organizações de representação da agricultura capitalista de grande escala às organizações da agricultura familiar e da reforma agrária, por outro lado, não se pode negligenciar que os agentes sociais enquadrados sob estas duas últimas categorias, não são homogêneos, sendo representados por inúmeras organizações políticas, portadoras de distintos projetos e

interesses. E foram precisamente estas diferenças que determinaram com que o governo Lula construísse dois programas de ATER distintos, um deles operacionalizado pelo INCRA e voltado ao atendimento exclusivo dos assentamentos, mais conhecido como programa de ATES e, outro dirigido ao público da agricultura familiar, a PNATER, cuja operacionalização ficou a cargo do DATER.

Embora tenha havido uma convergência de interesses no início do processo de construção da PNATER, ao ponto de os representantes do INCRA terem participado ativamente de algumas oficinas regionais, ao final estes optaram por construir uma política própria, valendo-se da experiência acumulada com o projeto Lumiar executado no governo anterior. A defesa de um programa próprio de ATER para a reforma agrária foi motivada principalmente pelo receio de que a PNATER não levasse em consideração à especificidade dos assentamentos rurais, enquadrando-a nas políticas gerais da “agricultura familiar” a exemplo do que ocorreu com o PROCERA, extinto em 1999 e, incorporado à modalidade “A” do PRONAF.

Além disso, a experiência de controle social das ações de ATER ocorrida durante a vigência do programa LUMIAR, valorizada pelos assentados e suas lideranças, foi outro aspecto que pesou na defesa da criação do programa de ATES. Por fim, é preciso destacar que a opção dos integrantes do INCRA e do MST em defenderem um programa de ATER próprio, também advinha das divergências em relação ao formato institucional que estava sendo proposto, uma vez que o grupo de trabalho do DATER era constituído por pessoas vinculadas às EMATER’s, o que sinalizava que a nova política seria construída a partir da experiência já acumulada por essas instituições.

Na percepção dos intelectuais próximos ao MST que haviam participado nas oficinas de discussão da PNATER, o uso dos termos “assistência técnica” e “extensão rural” evocavam a herança da “revolução verde” e do difusionismo, razão pela qual seria necessário construir um instrumento inteiramente novo, que representasse uma ruptura total com o passado. Por essa razão, o uso do termo “assessoria técnica” ao invés de “ATER”, visava demarcar uma distinção conceitual e metodológica mediante a incorporação da ideia de que o trabalho dos técnicos teria como referência a integralidade, concebida a partir da sua presença constante no interior dos assentamentos, distanciando-se das ações pontuais voltadas meramente aos aspectos técnicos da produção agrícola. Daí a preocupação em incorporar ao termo “assessoria técnica”, os adjetivos “social” e “ambiental”, bem como a ênfase na contratação de profissionais de diferentes áreas do conhecimento, abrangendo as ciências agrárias, econômicas e sociais.

O resultado final deste processo foi o lançamento, em 2004, de dois programas distintos quanto ao público atendido e a sua estrutura operacional, mas muito próximos no que se refere aos princípios e diretrizes preconizados. No que diz respeito aos serviços de ATES, constata-se que estes foram incorporados como uma ação integrante dos programas do INCRA voltada ao desenvolvimento dos assentamentos, o que fragilizava o seu acompanhamento junto às Superintendências Regionais (SR’s). Essa situação somente se modificou, em 2006, quando foi criada uma Coordenação de ATES, no interior da Coordenação Geral de Infraestrutura, que por sua vez era subordinada à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos. Contudo, constata-se que esta mudança foi apenas operacional, pois ao se consultar o site oficial do INCRA, na época da coleta dos dados para esta pesquisa, verificou-se que a Coordenação de ATES inexistia no organograma da autarquia. Na prática, o que ocorreu foi apenas a designação de alguns gestores para acompanhar as ações de ATES em nível nacional.

Esse baixo grau de institucionalização do programa de ATES na estrutura organizacional do INCRA, refletia o nível de prioridade acordado pelo governo Lula à reforma agrária, ao longo dos seus dois mandatos. Num primeiro momento, diante das expectativas geradas junto à base dos movimentos sociais e sindicais do campo quanto à efetivação de uma reforma agrária ampla e massiva, o governo convocou um grupo de intelectuais ligados a esses movimentos, coordenados por Plínio de Arruda Sampaio, para elaborar um Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em caráter emergencial. A proposta de plano elaborada estabelecia uma meta de assentamentos audaciosa, elegendo

como principal instrumento de obtenção de terras a desapropriação por interesse social, prevendo alterações no índice de Gini da ordem de 10 ou 20%, de modo a criar dois polos econômicos no campo: o campesinato e o agronegócio (PROPOSTA DE PNRA, 2003; CARVALHO FILHO, 2004; BRANDFORD, 2010).

O caráter progressista dessa proposta de plano gerou resistências internas no governo. Segundo Carvalho Filho (2004, p. 339), a proposta de PNRA apresentou uma estimativa de custos, para os quatro anos, de R\$ 24 bilhões e estimativas de necessidade de terras entre 35 e 46 milhões de hectares. Do montante total do custo previsto, R\$ 11 bilhões referiam-se ao pagamento das terras, o que seria feito mediante a emissão de Títulos da Dívida Agrária (TDA's) e resgatados no longo prazo. Para tanto, a proposta previa a indexação dos TDA's a um índice de preço da terra local e não à taxa referencial do mercado mais 6%, tal como vinha sendo praticado desde o governo Collor. A maior parte das resistências à proposta de PNRA vinha da área econômica do governo, em razão do presidente Lula ter se comprometido publicamente, antes mesmo da sua eleição, com a manutenção dos contratos e o pagamento dos credores internacionais, em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002). Para tanto, o Ministério da Fazenda adotou uma política de contenção dos gastos públicos visando aumentar o superávit primário, ao mesmo tempo em que manteve as taxas de juros elevadas e o controle da inflação por metas, além, é claro, de ter favorecido os setores exportadores, o que contribuiu para alçar a agricultura capitalista de grande escala a uma posição de destaque na política macroeconômica do governo (DELGADO, 2005).

Diante das restrições impostas pela política econômica em vigor e da argumentação de que não havia uma correlação de forças favoráveis à implantação de uma reforma agrária progressista, o governo elaborou um PNRA baseado em três objetivos centrais: a) fortalecer a agricultura familiar; b) aumentar a eficiência dos assentamentos já criados; c) implantar um programa eficaz de reforma agrária⁴ (BRANFORD, 2010, p. 423). Apesar de o governo ter anunciado um PNRA com metas mais modestas do que aquelas apresentadas pela equipe de Sampaio, ainda assim, não conseguiu atingi-las em virtude das restrições orçamentárias impostas pela política econômica. Na tabela abaixo são apresentados os dados comparativos das gestões de Cardoso e Lula.

Tabela 1 - Números da Reforma Agrária dos Governos Cardoso e Lula⁵

Governo	Nº de Projetos	Área em hectares	Nº de Famílias
Cardoso I	2.330	12.456.156,65	298.506
Cardoso II	1.954	8.732.205,55	162.016
Total Cardoso	4.284	21.188.362,2	460.522
Lula I	2.333	32.119.675,18	379.585
Lula II	1.046	14.666.417,24	196.094
Total Lula	3.379	46.786.092,43	575.679

Fonte: IPEA, 2011.

Os dados apresentados na tabela anterior indicam que as políticas agrárias dos governos de Lula não promoveram impactos significativos na estrutura fundiária brasileira, embora os seus resultados tenham sido ligeiramente superiores aos alcançados nas duas administrações de Cardoso. Ademais, a criação de novos assentamentos continuou

⁴ Desse modo, a proposta de PNRA divulgada oficialmente, em novembro de 2003, estabelecia as seguintes metas: a) assentar 400 mil famílias de sem-terra; b) regularizar as posses de 500 mil famílias; c) beneficiar 130 mil famílias pelo crédito fundiário; d) recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos; e) criar 2.075 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado; f) cadastramento georeferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; g) reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas; h) garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas; i) promover igualdade de gênero na reforma agrária; j) garantir assistência técnica e extensão rural, capacidade, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas; k) universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas (BRASIL, 2003, p. 30).

⁵ Dados obtidos da Tabela 7.6 – Projetos de reforma agrária em execução segundo o ano de criação – Brasil – 1900 até o 1º semestre de 2010 (IPEA, 2011).

concentrada na região Norte do país, sendo que a maior parte deles ocorreu sob a modalidade da regularização fundiária, em detrimento das desapropriações por interesse social. Em linhas gerais, constata-se que nos dois mandatos do governo Lula foram mantidas as cinco características que definem a *reforma agrária conservadora*: 1) repartição de terras sob pressão social; 2) processos administrativos lentos e complicados; 3) violações frequentes dos direitos humanos com ampla impunidade; 4) distribuição residual de terras; 5) escasso apoio aos assentamentos (CARTER & CARVALHO, 2010, p. 296-297).

A marginalização da estratégia da reforma agrária ampla e massiva, em favor do fortalecimento da agricultura capitalista de grande escala ocorrida nas duas administrações do presidente Lula, obrigaram os movimentos sociais e sindicais do campo, em particular o MST, a recuarem do seu pleito em favor da reestruturação do INCRA. Nessa proposta previa-se, por um lado, a manutenção das funções de fiscalização e reordenamento fundiário sob a responsabilidade exclusiva do INCRA e, de outro, a criação de um órgão estatal voltado exclusivamente para o desenvolvimento e a prestação de serviços de ATER aos assentamentos. Este recuo foi influenciado por dois motivos principais: a) a falta de apoio do governo à proposta, o que levou ao seu engavetamento; b) o temor de que a proposta viesse a contribuir para enfraquecer ainda mais a autarquia federal.

Diante da ausência de uma correlação de forças favorável à reestruturação do INCRA e do receio de que as organizações dos trabalhadores rurais perderiam a sua influência na definição da concepção e da metodologia de abordagem dos serviços de assessoria técnica, as lideranças do MST defenderam que a gestão do programa de ATER permanecesse sob a responsabilidade do INCRA. Desde a sua criação, o programa passou por três momentos distintos: a) um primeiro compreendido entre os anos de 2004 e 2008, quando a forma de contratação dos serviços de ATER ocorria quase que exclusivamente por convênios; b) um segundo compreendido entre os anos de 2008 e 2010, quando a contratação dos serviços passou a ocorrer mediante licitação e concorrência, tendo por base a Lei 8.666/93; c) um terceiro período que vai de 2010 até 2013, quando a contratação dos serviços passou a ocorrer por chamadas públicas, tendo por base a Lei 12.188, mais conhecida como “Lei de ATER”.

As alterações realizadas pelo INCRA na forma de contratação e no modo de funcionamento do programa de ATER, incorporadas no MO de 2008, foram influenciadas, por dois aspectos determinantes. O primeiro foi o aumento do rigor dos órgãos fiscalização e controle do Estado, especialmente o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público, sobre os convênios firmados entre o INCRA e as entidades ligadas às organizações dos agricultores e trabalhadores rurais (ONG's e Cooperativas de Técnicos). Isto, porque, a crise política ocorrida no governo Lula, em 2005, também chamada de “crise do mensalão”, contribuiu para aumentar o clima de suspeição sobre os convênios realizados pelo INCRA. Tais suspeitas encontravam suporte ideológico nas acusações recorrentes das organizações do patronato rural e dos deputados da “bancada ruralista” de que os recursos dos convênios estariam sendo desviados para financiar o MST e as ocupações de terras⁶.

O segundo aspecto determinante foram as dificuldades encontradas pelo INCRA para acompanhar e fiscalizar a adequação dos serviços de ATER aos objetivos e diretrizes estabelecidos nas suas Normas de Execução e no Manual Operacional de 2004, considerando-se a autonomia relativa das SR's. Segundo César Aldrighi, Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do INCRA:

⁶ Tais acusações se materializaram na realização de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), em 2005, na qual foram investigados os convênios celebrados entre o INCRA e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) e a Confederação da Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB) (Melo, 2006). As lutas políticas travadas em torno dessas acusações expressam o nível de conflito existente entre as organizações dos trabalhadores rurais e da agricultura capitalista de grande escala, as quais repercutem nos órgãos de controle e fiscalização do Estado. Neste caso, a correlação de forças tem sido amplamente favorável aos últimos. Curiosamente, os repasses federais às entidades do patronato rural nunca chegaram a ser alvos de denúncias e muito menos de investigações (SAUER, 2007).

[...] os normativos estão bons, mas efetivamente o que acontece com os convênios e com os contratos lá na superintendência, não reflete o que está nos normativos. A gente tem hoje instrumentos relapsos que só definem como meta do serviço de assistência técnica prestar a assistência técnica. Cada um faz do seu jeito e diz que fez. Eu vou lá e digo que aquilo não está bem feito e ele vai dizer que o quê está no papel é isso que ele fez. Não é raro chegar lá e perceber que eles fazem a ATES de um jeito totalmente às avessas daquilo que a gente orienta. E tem uma procuradoria que respalda, que analisa todo o instrumento que eles têm de repasse de recurso. Eles têm uma autonomia administrativa e têm uma procuradoria jurídica, que diz se o que ele está fazendo é certo ou não (Entrevista aos pesquisadores).

Pelo exposto, constata-se que a autonomia relativa das SR's do INCRA, vem facultando às suas procuradorias jurídicas a prerrogativa de decidir sobre o que pode ou não ser executado. Tal realidade além de esvaziar a capacidade de coordenação nacional do programa de ATES, cria dificuldades para a construção de linhas de atuação, metas e indicadores nacionais para monitorar e avaliar a correspondência entre o que está disposto nos MO's e o que é operacionalizado pelas empresas prestadoras nos assentamentos, convertendo-os tão somente, em "cartas de intenções". Tais dificuldades ainda estão longe de serem superadas e tenderão a se agravar ainda mais com o novo formato de contratação das prestadoras previsto na Lei de ATER, conforme se verá adiante.

Concepção, estrutura e modo de funcionamento do Programa de ATES

O programa de ATES foi criado oficialmente pelo INCRA em 30 de março de 2004, através da Norma de Execução nº 39, em consonância aos objetivos e diretrizes traçados no II PNRA e no documento: *Vida Digna no Campo: desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar*. A sua criação foi resultado das reivindicações dos movimentos sociais e entidades sindicais do campo em favor da reconstrução dos serviços públicos de ATER no Brasil, visando contemplar a especificidade das demandas dos agricultores assentados. A principal base de referência para a formulação do programa de ATES foi o projeto Lumiar, desenvolvido entre os anos de 1997 e 2000 durante o governo Cardoso.

As orientações teóricas e metodológicas do programa de ATES encontram-se detalhadas em dois MO's, sendo que o primeiro foi elaborado em 2004, e o segundo em 2008, cujas semelhanças e diferenças serão analisadas na seqüência. No que diz respeito à concepção, ambos os MO's procuram qualificar o programa de ATES como um serviço descentralizado de apoio às famílias de agricultores assentados, coordenado pelo INCRA e "executado em parceria com instituições públicas, privadas, entidades de representação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e organizações não-governamentais ligadas à Reforma Agrária" (BRASIL, 2004, p. 01; BRASIL, 2008, p. 12).

No que diz respeito aos objetivos, ambos os MO's ressaltam que a finalidade do programa de ATES é "[...] prestar assessoria técnica, social e ambiental às famílias dos Projetos de Assentamento, criados ou reconhecidos pelo INCRA, tornando-os unidades de produção estruturadas, com segurança alimentar e nutricional". A diferença observada nos dois MO's recai sobre o caráter da inserção dos assentamentos no processo de produção. No primeiro, há um destaque para a "inserção competitiva" dos assentamentos "voltada para os mercados" e dentro de uma "dinâmica de desenvolvimento municipal e regional" (BRASIL, 2004, p.2). No segundo, estes destaques são suprimidos em favor de uma inserção "voltada para o desenvolvimento rural sustentável e solidário" (BRASIL, 2008, p. 16).

No que se refere à estrutura de funcionamento do Programa, em ambos os MO's estão previstos as seguintes instâncias: i) de coordenação e supervisão; ii) de participação e controle social; iii) de execução técnica. No primeiro caso, a responsabilidade pela

coordenação de todas as ações do programa, em nível nacional, compete à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD), enquanto que, em nível estadual, compete às Superintendências Regionais (SR's)⁷. Entre as atribuições principais do INCRA, destacam-se o apoio ao planejamento, implantação e monitoramento dos serviços de ATES junto às SR's, além da provisão de recursos monetários. Às SR's cabe, mediante Ordem de Serviço do superintendente: 1) a constituição de uma Equipe interna de Coordenação e Supervisão da ATES; 2) fazer o levantamento das demandas de ATES nos estados; 3) estabelecer forma jurídica com prestadoras de serviços de ATES para o atendimento das demandas identificadas; 4) analisar, aprovar ou rejeitar propostas de execução das atividades de ATES, bem como fiscalizar e monitorar os trabalhos das prestadoras do serviço.

A participação e o controle social do programa ocorrem junto ao Fórum Nacional de ATES e ao Fórum Estadual de ATES, criados com o propósito de promover uma maior interlocução entre os agentes envolvidos na implantação dos serviços de ATES, mediante definição, acompanhamento e monitoramento das suas ações. O INCRA nacional e as suas SR's são responsáveis por garantir e coordenar esses Fóruns, respectivamente, os quais possuem um *caráter consultivo, sem vínculos institucional e tampouco remuneratório*. Na composição destes Fóruns está garantida a paridade entre os representantes do governo (50%) e da sociedade civil (50%), sendo que no MO de 2008 estabeleceu-se que a participação de ONG's não deverá ultrapassar de 20% das vagas previstas (BRASIL, 2008, p. 22-23).

No que diz respeito às instâncias de execução técnica, constata-se que o programa de ATES manteve praticamente a mesma estrutura existente no antigo projeto Lumiar, as quais foram renomeadas e modificadas quanto ao seu caráter e atribuições. Desse modo, no ATES estão previstos os *Núcleos Operacionais (NO's)*, as *Equipes de Articulação (EA's)* e *Especialistas*, modalidade prevista no MO de 2004, mas retirada no MO de 2008 (BRASIL, 1997, p. 08-11). Os NO's são compostos por um corpo técnico de nível médio e superior, com formação multidisciplinar, sendo que no mínimo 1/3 de seus profissionais devem comprovar experiência de mais de dois anos em trabalhos com agricultura familiar, preferencialmente em assentamentos rurais da região. O primeiro MO (BRASIL, 2004, p. 13) indicava que a relação entre o número de técnicos por famílias atendidas deveria ficar na proporção de 1:100. Também previa que todos os NO's deveriam apresentar base física no interior do assentamento ou nas proximidades, dispondo de R\$ 500,00 a R\$ 700,00/técnico/ano para o custeio do seu funcionamento⁸.

O salário dos profissionais de nível superior era fixado em R\$ 2.000,00, e os de nível médio em R\$ 1.200,00; valores já descontados encargos fiscais e trabalhistas. No segundo documento, a proporcionalidade do número de técnicos por famílias atendidas passou a ser 1:85 (BRASIL, 2008, p. 25). Além disso, os documentos também fracionam os NO's quanto à composição entre profissionais das áreas agrárias e das demais áreas do conhecimento, de nível superior e nível técnico (médio), além de estabelecer uma cota de profissionais com experiência mínima de 2 anos em trabalhos referentes à agricultura familiar, preferencialmente com assentamentos. O segundo documento estabelece as frações referidas da seguinte forma: 1/3 dos profissionais devem ter nível superior; 1/3 dos profissionais devem ter experiência de no mínimo 2 anos; um técnico das áreas agrárias para cada 125 famílias. Neste documento destaca-se ainda que todos os NO's devem apresentar base física no interior do assentamento ou local próximo, sendo uma exigência às prestadoras de serviço de ATES, independentemente da forma jurídica de contrato estabelecida com as SR's. Os valores para o custeio anual foram incluídos no valor total

⁷ As Superintendências Regionais (SR's) são órgãos descentralizados, responsáveis pela coordenação e execução das ações do INCRA nos estados. Em todo o País, o INCRA dispõe de 30 SR's, contando ainda com 70 Unidades Avançadas, órgãos descentralizados, de caráter transitório, subordinados às superintendências (In: <http://www.incra.gov.br>, acesso em 29/02/2012).

⁸ A área de influência dos profissionais que o compõem é definida pela maior ou menor densidade de projetos de assentamentos e famílias numa determinada região – portanto, não respeita, necessariamente, os limites dos municípios, como é com o caso das EMATER's.

pago à prestadora/família/ano, que é de R\$ 77,60⁹. O salário dos profissionais de nível superior, já descontados encargos fiscais e trabalhistas, foi fixado em R\$ 3.735,00 e, para os de nível médio, em R\$ 1.415,00, tendo por referência o piso dos profissionais das ciências agrárias (BRASIL, 2008, p. 83).

As *Equipes de Articulação*, por sua vez, são responsáveis pelo assessoramento dos profissionais dos NO's, prestando orientações técnicas e metodológicas e colaborando na identificação de demandas dos técnicos e das famílias para o posterior encaminhamento ao INCRA. Da mesma forma, cabe aos articuladores socializar as experiências consideradas positivas, sejam estas no âmbito da produção, organização e metodologias de abordagem, visando qualificar e aperfeiçoar o trabalho dos NO's. Para tanto, as Equipes de Articulação deve ser compostas por profissionais de nível superior, podendo ser multidisciplinar. No primeiro MO ficou estabelecido que a contratação de articuladores ocorreria na proporção de um para cada 16 a 24 técnicos dos NO's, que somente seria feita após a seleção dos profissionais indicados “pelos empresas interessadas”¹⁰ (BRASIL, 2004, p. 11).

O referido documento previa um total de R\$ 900,00 anuais por articulador como forma de custeio das principais despesas da Equipe, e um salário, já livre de encargos fiscais e trabalhistas, de R\$ 2.500,00. Já, no segundo MO, está prevista a contratação de um articulador para 25 profissionais dos NO's. Para tanto, há uma orientação de que os Articuladores não devem ter “[...] vínculo formal com as entidades executoras dos serviços de ATES [...]” (BRASIL, 2008, p. 23). No documento de 2008 o custeio anual dos articuladores foi incluído no valor pago anualmente às prestadoras por família, sendo de R\$ 49,81¹¹, não prevendo mais a contabilização de um valor unitário por articulador. O salário desses articuladores, livre de todos os encargos fiscais e trabalhistas, passou a ser de R\$ 3.735,00, tendo por base o piso da categoria dos profissionais das ciências agrárias (BRASIL, 2008, p. 83).

No que diz respeito à estruturação do programa de ATES nas SR's, é possível constatar com base na análise dos MO's que o segundo documento apresenta um maior detalhamento em relação ao primeiro. No documento de 2004, essa estruturação ocorria com base em três procedimentos fundamentais: a) contratação/formação dos NO's e Equipes de Articulação; b) gestão dos recursos; c) indicadores de desempenho. No primeiro procedimento, o documento estabelecia que a ATES seria realizada por meio de *convênios* ou *termos de parceria* com entidades privadas sem fins lucrativos, atuantes no âmbito da reforma agrária, agricultura familiar e desenvolvimento sustentável, bem como com estados e municípios, tendo o INCRA como o principal provedor dos recursos e supervisor das atividades. Nos casos em que não fossem identificados parceiros aptos, o INCRA poderia celebrar *contratos* com empresas habilitadas, observando-se a Lei Nº 8.666/93 (BRASIL, 2004, p 16).

No segundo caso, destacava-se que a principal fonte de recursos do programa de ATES seria o orçamento do INCRA e a correspondente contrapartida das convenientes, não excluindo a possibilidade de eventuais parcerias com outras instituições públicas e privadas (BRASIL, 2004, p.18). Por fim, o documento apontava para a necessidade de construção de indicadores de avaliação e desempenho do programa, envolvendo duas dimensões principais: a) o desempenho das unidades familiares no interior dos assentamentos; b) o trabalho desempenhado pelos técnicos de campo. A seguir, o documento apontava sugestões gerais para construção de indicadores, levando-se em consideração as dimensões econômica, social, cultural e ambiental (BRASIL, 2004, p. 20-21).

O MO de 2008, por sua vez, prevê três grandes fases de estruturação do programa: 1) preparação; 2) implementação; 3) encerramento. Sendo que cada uma destas fases é subdividida em uma série de etapas, minuciosamente detalhadas em fluxogramas. A primeira fase é subdividida em duas etapas: a) *identificação e qualificação da demanda de*

⁹ Para o caso da Amazônia Legal este valor sobe para R\$ 119,75 (BRASIL, 2008, p. 82).

¹⁰ O MO de 2004 não esclarece se são as mesmas empresas prestadoras de serviços de ATES e já contratadas para este fim. Porém, considerando que as mesmas são diretamente interessadas nos serviços de ATES, sugere-se que seriam elas que indicariam os Articuladores.

¹¹ Para o caso da Amazônia Legal, este valor sobe para R\$ 53,15 (BRASIL, 2008, p. 82).

ATES, na qual se realiza um levantamento preliminar da situação individual dos assentamentos, para posteriormente definir quais deles deverão ser atendidos pelo programa. Nesta etapa cada SR's organiza e torna público um documento contendo informações das demandas existentes nos assentamentos, estabelecendo eixos de trabalho para a assessoria técnica, os quais servem de orientação para as prestadoras construírem as suas propostas de atuação (BRASIL, 2008, p. 35); b) *formalização dos instrumentos para viabilizar os serviços de ATER*, na qual cada SR poderá optar, de acordo com a conveniência e oportunidade, pela adoção de *convênios, contratos e termos de parceria* ou outros instrumentos congêneres, desde que observada a legislação pertinente e os normativos que regem o programa de ATER. Com o objetivo de orientar as SR's na formalização desses instrumentos, o MO detalha todos os aspectos pertinentes à concepção, metodologia, operacionalização e procedimentos legais que deverão constar nas licitações públicas (BRASIL, 2008, p. 35-40).

É importante assinalar que no MO de 2004, a forma de contratação dos serviços de ATER priorizada eram os convênios, o que dispensava a contratação por licitação. A concorrência era uma modalidade utilizada somente em casos excepcionais. No MO de 2008 essa prioridade se inverte, "(...) devido ao grande volume de recursos envolvidos para o desenvolvimento do Programa de ATER, na grande maioria dos casos a modalidade de licitação a ser empregada será a concorrência" (BRASIL, 2008, p. 37). Para tanto, há uma orientação de que no processo de licitação sejam observados os critérios de "melhor técnica" ou "melhor técnica e menor preço". Ou seja, pode se usar como único critério a "melhor técnica", mas nunca unicamente o critério de "menor preço", podendo observar a "melhor técnica e menor preço" conjuntamente (BRASIL, 2008, p. 38).

Posteriormente, com a aprovação da Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010, também conhecida como "Lei da ATER", a contratação dos serviços passou a ocorrer exclusivamente pela modalidade de *chamada pública* com dispensa de licitação. Neste formato, cabia ao MDA a responsabilidade de publicar um edital discriminando o objeto, a qualificação e a quantificação do público beneficiário, a área geográfica a ser atendida, o prazo de execução dos serviços, os valores da contratação, a qualificação técnica dos profissionais e os critérios objetivos para a seleção das entidades executoras. Neste caso, consideram-se aptas a participar das chamadas públicas as instituições/organizações que tenham efetuado o seu credenciamento junto aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento rural Sustentável, ou junto ao MDA, e que atendam aos requisitos previstos no Art. 15 da referida Lei¹².

Com a Lei de ATER, todas as ações de ATER e de ATER passam a fazer parte do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), cujos recursos estarão assegurados no Plano Plurianual (PPA) do governo federal, algo que já havia sido instituído pelo MDA desde 2008 (BRASIL, 2008, p. 12). Neste caso, as diretrizes que comporão o PPA serão elaboradas tendo por base as deliberações aprovadas na Conferência Nacional de ATER, a ser realizada de quatro em quatro anos, sendo assegurada à participação paritária de representantes da sociedade civil e do governo¹³. Não faz parte dos objetivos deste trabalho fazer uma análise mais abrangente dos impactos da Lei de ATER, cabendo registrar apenas que a nova forma de contratação dos serviços além de ter oferecido maior segurança jurídica ao MDA e às prestadoras, também garantiu que o repasse dos recursos não sofresse descontinuidades e atrasos. Até então, a cada início de ano não havia garantia da continuidade do programa de

¹² Segundo o Art. 15 da nova Lei: "(...) São requisitos para obter o credenciamento como Entidade Executora do PRONATER: I - contemplar em seu objeto social a execução de serviços de assistência técnica e extensão rural; II - estar legalmente constituída há mais de 5 (cinco) anos; III - possuir base geográfica de atuação no Estado em que solicitar o credenciamento; IV - contar com corpo técnico multidisciplinar, abrangendo as áreas de especialidade exigidas para a atividade; V - dispor de profissionais registrados em suas respectivas entidades profissionais competentes, quando for o caso; VI - atender a outras exigências estipuladas em regulamento. Parágrafo único. O prazo previsto no inciso II não se aplica às entidades públicas".

¹³ Artigo 8º da Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010 e Artigo 12 do Decreto Nº 7.211, de 15 de junho de 2010.

ATES e o respectivo atraso na renovação dos contratos comprometia a permanência dos técnicos nos NO's.

A fase de implantação dos serviços de ATES, prevista no MO de 2008, se estrutura em torno de quatro eixos: 1) as premissas do programa; 2) o planejamento operacional dos serviços; 3) a execução, monitoramento e avaliação; 4) o planejamento operacional anual. No que diz respeito às premissas, busca-se caracterizar o serviço de ATES como um programa que rompe com o modelo de extensão rural centrado exclusivamente na difusão de inovações técnicas, que vigorou na época da “revolução verde”. Em contraponto, afirma-se a necessidade de um serviço de assessoria técnica “polivalente ou multifacetado”, cujos objetivos abrangem temas como o acesso aos serviços sociais básicos, o fortalecimento das organizações dos(as) agricultores(as), a segurança alimentar, a consolidação dos sistemas produtivos e a ampliação das oportunidades de mercado. Nesta direção, o MO realça que “[...] o programa de ATES busca apoio na agroecologia para sugerir inovações que sejam ao mesmo tempo mais produtivas em termos econômicos, mas também mais sustentáveis do ponto de vista social e ambiental” (BRASIL, 2008, p. 43-44).

Por fim, o MO destaca que o programa de ATES se distingue da extensão rural convencional por postular “a necessidade de uma assessoria técnica que esteja presente na vida das famílias assentadas” e, por defender e estimular o uso de “inovações no âmbito das metodologias de trabalho”. Sob este aspecto o enfoque metodológico do programa de ATES tem como diretrizes: a) a participação das famílias na implementação e avaliação das atividades; b) a adoção de um sistema de planejamento ascendente, no qual o primeiro passo seja a elaboração de um diagnóstico da realidade, seguido de um plano de trabalho e de um processo de monitoramento e avaliação constante; c) a inclusão da preocupação com a garantia da igualdade nas relações de gênero, geração e etnia; d) a inovação como fruto do processo coletivo de aprendizagem e gestão do conhecimento; e) a adoção de novos instrumentos metodológicos, tais como as visitas de intercâmbio e os experimentos pedagógicos (BRASIL, 2008, p. 45-46).

No segundo eixo da fase de implantação está previsto a realização de uma *oficina de planejamento operacional das ações* como atividade inicial dos serviços, cujo propósito é estruturar um plano de ação das operadoras para todo o período do convênio, detalhando os doze primeiros meses. O MO destaca que nesta oficina devem participar as empresas prestadoras, os técnicos dos NO's, as equipes de articulação, as organizações dos assentados, os representantes dos assentamentos contemplados, o corpo técnico do INCRA, podendo ainda ser convidados os membros do Fórum estadual de ATES. Os recursos para estas oficinas devem estar previstos nos instrumentos firmados (BRASIL, 2008, p. 46-47).

No terceiro eixo da fase de implantação, ocorre a execução de todas as atividades planejadas na oficina mediante o trabalho dos técnicos dos NO's. A exemplo do projeto Lumiar, o programa ATES também recomenda aos técnicos a adoção de algumas posturas na sua relação com os assentados: a) compromisso com os resultados previamente estabelecidos; b) estabelecimento de uma relação de confiança com os assentados e suas organizações; c) atuar como um facilitador de processos; d) evitar criar uma relação de dependência dos assentados com os técnicos, investindo na auto-gestão e na capacitação; d) manter uma postura de auto-construção, aberto à análise e às críticas do seu trabalho e desempenho; e) utilizar uma metodologia de intervenção adequada aos diferentes perfis das famílias atendidas (BRASIL, 1997, p. 38; BRASIL, 2008, p. 48).

No que tange a sistemática de atuação dos técnicos dos NO's nos assentamentos, estão previstos os seguintes momentos: a) aproximação e reconhecimento da realidade, mediante a inserção das equipes nos assentamentos nas primeiras visitas de trabalho; b) elaboração, execução e acompanhamento dos instrumentos de planejamento dos assentamentos, tais como, os PEA's, PDA's e PRA's; c) atuação das equipes de articulação junto aos NO's, mediante a realização de análises conjuntas sobre os trabalhos realizados e auxílio nas proposições para potencializá-los; d) capacitação continuada dos agricultores assentados, de acordo com as temáticas definidas e a realidade local; e) monitoramento das ações do programa focado nos processos (avaliação qualitativa) e nos resultados (avaliação

quali/quantitativa); f) avaliação permanente das ações de ATES por todos os atores envolvidos em quaisquer das suas etapas (BRASIL, 2008, p. 48-53).

Por fim, a fase de encerramento das ações do programa previstas nos instrumentos firmados pelas prestadoras e o INCRA, ocorre em definitivo, após a comprovação aplicação regular dos recursos e da realização das ações e metas acordadas previamente, mediante a apresentação de relatórios. O INCRA procede a análise técnica e contábil destes relatórios e, também, a verificação *in loco* das ações realizadas, emitindo parecer avaliando se os serviços foram ou não satisfatórios (BRASIL, 2008, p. 61). A seguir apresentamos um quadro síntese comparando das principais mudanças ocorridas no programa de ATES.

Tabela 2 - Mudanças no funcionamento do programa de ATES contidas nos MO's de 2004 e 2008

Descrição	MO 2004		MO 2008	
	Valores em R\$, indistinto entre regiões		Valores em R\$ para a Amazônia legal (família/ano)	
Serviços de ATES	Sem especificação		543,65	543,65
Custeio	500,00 a 700,00/técnico/ano		119,75	77,60
Lucro (3%)	Sem especificação		19,90	18,63
Tributos (14,25%)	Sem especificação		113,55	106,31
Total ATES (Núcleos Operacionais)	Sem especificação		796,85	746,19
Articulador (a)	900,00/articulador/ano		53,15	49,81
TOTAL DA ATES	400,00/família/ano		850,00	796,00
PDA	200,00*		300,00	240,00
PRA	100,00*		150,00	120,00
Técnicos dos Núcleos Operacionais/famílias atendidas	1:100		1:85	
Salário dos técnicos de nível superior dos Núcleos Operacionais	2.000,00		3.735,00	
Salário dos Técnicos de nível médio dos Núcleos Operacionais	1.200,00		1.415,00	
Nº de técnicos dos núcleos operacionais/articulador contratado	16-24		25	
Salário dos Articuladores	2.500		3.735,00	
Forma Jurídica privilegiada para a contratação das prestadoras de serviço de ATES	Convênios		Licitação e concorrência	
Previsão Orçamentária do programa de ATES	Necessidade de renovação todo o ano		Investimentos previstos no Plano Plurianual do Governo Federal 2008/2011	
Avaliação e monitoramento da ATES	Sugestões gerais, proposição de alguns indicadores e submete às SR's a reelaboração e estabelecimento do		Sugestões gerais e submete às SR's a elaboração de indicadores e metas	

processo de
avaliação.

* Estes valores dobravam se tanto os documentos fossem realizados pela prestadora do serviço de ATES.
Fonte: Brasil (2004; 2008) e Normas de Execução nº 36/2004 e 77/2008. Org.: dos autores.

A implantação e execução do programa de ATES no estado do RJ

As discussões para a implantação do programa de ATES no RJ começaram no ano de 2003, com a constituição da Coordenação Regional de ATES (CRATES), da qual participaram o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG), a União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro (UNACOOOP) e algumas universidades. A coordenação dos trabalhos ficou a cargo de uma técnica da Divisão de Desenvolvimento dos Assentamentos do INCRA, cujo objetivo era discutir todos os aspectos relativos à estruturação do programa no estado, a identificação das demandas dos assentamentos, a concepção dos serviços e a metodologia de atuação dos técnicos a campo. No início do governo Lula, a conjuntura interna do INCRA no RJ foi marcada por várias trocas de superintendentes, o que acarretou - segundo a interpretação de alguns entrevistados desta pesquisa - na nomeação de pessoas para os cargos de confiança que tinham pouco conhecimento sobre a estrutura de funcionamento da autarquia e das suas políticas. Por essa razão, o programa de ATES foi implantado com um ano de atraso em relação ao seu lançamento oficial no restante do país.

Esse atraso também foi influenciado pela morosidade da Procuradoria do INCRA do RJ em emitir um parecer orientando qual seria a forma mais adequada de contratação das prestadoras, uma vez que no MO de 2004 não era muito preciso sobre o tema, constando apenas que esta poderia ocorrer por convênio, termo de parceria ou contrato. Além do atraso, o programa foi implantado num contexto de extrema precariedade institucional, visto que toda a responsabilidade pela coordenação das suas ações recaía sobre uma única técnica, que na época acumulava a função de coordenação do programa Terra Sol e dos projetos de crédito do PRONAF para os assentamentos do estado do RJ. Foi somente no final de 2007 e início de 2008 que foi possível montar uma equipe de quatro servidores para coordenar e acompanhar todas as ações de ATES no estado.

É importante ressaltar que esse quadro de precariedade institucional materializado nas dificuldades de se criar uma estrutura mínima de gestão do programa de ATES no RJ, não se constitui como um fato isolado, visto que há uma percepção bastante generalizada entre os representantes dos movimentos sociais, entidades sindicais e das prestadoras de ATER de que o INCRA possui uma estrutura pesada, altamente burocrática e pouco eficiente no atendimento célere das demandas oriundas das famílias assentadas. Tal diagnóstico é compartilhado, inclusive, por alguns dos servidores da autarquia federal. A falta de funcionários capacitados em número suficiente às demandas criadas pelas políticas de assentamentos, aliada a existência de uma “cultura institucional”, por vezes refratária às reivindicações dos movimentos sociais e entidades sindicais do campo, vem contribuindo para que o INCRA não cumpra com algumas funções que são da sua exclusiva competência, comprometendo o trabalho das equipes de ATES.

Segundo o depoimento de José Parente, presidente da Confederação Nacional dos Servidores do INCRA (CNASI), a autarquia dispunha na década de 1980 de um efetivo de 9 mil servidores. Atualmente este número foi reduzido a 5,2 mil servidores, enquanto que o número de famílias assentadas no país quintuplicou, aproximando-se da cifra de 1 milhão. Os prognósticos futuros não são nada alentadores, pois se estima que com as aposentadorias haja uma redução de 42% da força de trabalho na ativa. Apesar de o governo Lula ter realizado um concurso público visando à reposição de 1,3 mil vagas, em 2004, destas apenas 500 foram preenchidas. Para piorar ainda mais o quadro, parte destes novos funcionários está migrando para outros órgãos em razão das vantagens comparativas

que apresentam em relação ao INCRA, em termos de remuneração (BRASIL DE FATO, 2010).

Entre as funções que são de exclusiva competência do INCRA destacam-se: a demarcação e definição dos lotes, a realização dos trabalhos topográficos, a implantação de infraestrutura nos lotes (estradas, energia elétrica, água, etc), o licenciamento ambiental, a liberação dos recursos dos projetos de crédito no tempo adequado, entre outras. No RJ o cumprimento de todas essas funções pelo INCRA, tem levado em média 5 anos. Nesse intervalo de tempo, muitas famílias desistem dos seus lotes, sendo obrigadas a procurarem alternativas de trabalho e renda nos centros urbanos próximos. Neste contexto, qualquer perspectiva de se pensar um trabalho de assessoria técnica, tendo como horizonte o planejamento das ações de desenvolvimento dos assentamentos no médio e longo prazo fica seriamente prejudicada.

A despeito das importantes mudanças ocorridas na forma de contratação das prestadoras e da garantia de recursos orçamentários no PPA, viabilizada pela aprovação da Lei de ATER, constata-se que o programa de ATER não foi suficientemente internalizado na estrutura operacional do INCRA, a ponto de se firmar como uma ação de caráter permanente. A sua continuidade, ainda depende muito do grau de prioridade conferido à reforma agrária nas estratégias de desenvolvimento econômico do país, no âmbito governos e das forças sociais e políticas que lhes dão sustentação. Enquanto os governos federais e os partidos políticos continuarem conferindo à reforma agrária um *status* de mera “política social compensatória”, voltada prioritariamente ao equacionamento dos conflitos fundiários e, sem a pretensão de alterar profundamente a estrutura agrária vigente, é bastante provável que esse quadro de precariedade institucional observado no INCRA perdure, comprometendo a abrangência e a eficácia das suas ações.

No que se refere às instâncias de participação e controle social, constata-se que os Fóruns Nacional e Estadual de ATER preconizados em ambos os MO's do programa, não chegaram a ser constituídos. No RJ, a própria criação da Coordenação Estadual que poderia ter sido um embrião do Fórum estadual teve curta duração, sendo instalada no final de 2003 e desativada no início de 2005. Paradoxalmente, no mesmo período em que o programa foi implantado no estado. Pelos depoimentos de alguns entrevistados desta pesquisa é possível inferir que a Coordenação Estadual teve um caráter mais operacional, na qual o debate foi focado nos procedimentos necessários à implantação do programa e para a contratação das equipes de técnicos. As questões ligadas à concepção dos serviços, à metodologia de trabalho dos técnicos, bem como às estratégias para o desenvolvimento dos assentamentos ficaram em segundo plano, quando comparadas à experiência do antigo projeto Lumiar. Nesta direção, os próprios representantes dos movimentos sociais e sindicais mostraram-se mais preocupados em apresentar as suas demandas e garantir recursos para a prestação dos serviços às suas respectivas bases sociais, do que em discutir qual seria o tipo de assessoria mais adequado às diferentes realidades dos assentamentos do estado.

Ademais, a equipe do INCRA responsável pela coordenação do programa de ATER optou por não criar o Fórum, pois interpretou que este poderia se sobrepôr aos diversos conselhos institucionais existentes no estado, contribuindo para um possível esvaziamento da participação dos atores, dado o fato de que as organizações sempre enviam os mesmos representantes para estes espaços. Em contraponto a esta interpretação, existe o argumento de que os representantes das organizações do meio rural fluminense sempre responderam positivamente às convocações do poder público para discutir temas do seu interesse. A despeito dessas discordâncias, cabe destacar que a constituição dos Fóruns de ATER já havia sido inviabilizada, *a priori*, pelo próprio INCRA, ao destacar em seus MO's que estes teriam apenas um *caráter consultivo e não teriam vínculo institucional, nem remuneratório*.

Ao afirmar que os Fóruns não seriam deliberativos, o INCRA repetiu uma prática recorrente ao longo dos dois governos no Presidente Lula de “consultar as bases”, porém sem oferecer as condições para o estabelecimento de um controle social efetivo. Para que isso ocorresse de fato, seria necessário facultar aos atores envolvidos com programa de

ATES a oportunidade de participarem diretamente das decisões que incidem sobre as suas ações, o que só pode ocorrer em espaços com caráter deliberativo. Por mais positiva que seja a disposição do INCRA em consultar os representantes da sociedade civil, ainda assim, esta relação estabelece uma assimetria de poder no processo de tomada das decisões, já que estas podem ocorrer à revelia do que foi discutido e acordado, prevalecendo a lógica dos representantes do Estado. Ademais, ao descartar qualquer possibilidade de vínculo institucional e ao não prever recursos financeiros para o funcionamento dos Fóruns de ATES, o INCRA contribuiu para que estes se convertessem tão somente em “conselhos de papel”, ou seja, elaborou-se um *constructo teórico* sem qualquer efetividade prática.

A falta de correspondência entre o que está contido nos MO's e a sua operacionalização prática, também se observou na montagem das equipes de execução técnica. No estado do RJ essas equipes ficaram restritas aos NO's, tendo em vista que inicialmente não foram disponibilizados recursos para a contratação de profissionais para comporem uma equipe de articulação, a despeito das solicitações feitas pela técnica responsável pela coordenação do programa de ATES. Embora haja consenso em torno da necessidade de uma equipe de articulação, tanto por parte das prestadoras, quanto por parte do INCRA, não foram tomadas todas as providências para a sua viabilização.

A ausência de articuladores impossibilitou que os NO's tivessem um suporte técnico e metodológico para a resolução dos problemas surgidos no cotidiano do trabalho de assessoria junto às famílias assentadas. Ademais, é importante ressaltar que a função do articulador foi concebida para atuar como um elo entre NO's, contribuindo na troca de informações, no intercâmbio de experiências metodológicas e, sobretudo, na construção e planejamento das estratégias de médio e longo prazo para o desenvolvimento do conjunto dos assentamentos existentes em cada estado. Tais funções não têm sido cumpridas pelas prestadoras de ATES do RJ, em virtude destas terem que utilizar a maior parte do tempo de suas reuniões na discussão da operacionalização prática das ações previstas nos contratos, bem como no cumprimento das exigências burocráticas do programa. Sob este aspecto, pode-se concluir, com base na experiência do RJ, que a ausência da equipe de articulação representou um “passo atrás”, em relação ao projeto Lumiar, já que este pôde contar com uma equipe de supervisão no suporte e articulação das ações das equipes locais.

No que diz respeito à montagem dos NO's, observa-se que no RJ esta ocorreu mediante a contratação dos serviços de assessoria de duas cooperativas de técnicos cadastradas junto ao INCRA naquele momento: a Cooperativa de Trabalho Estruturar e a Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável (Cedro). Ambas as cooperativas desenvolveram ações em aproximação política com duas das principais organizações de trabalhadores rurais do estado do RJ. Enquanto a Estruturar se caracterizava por possuir profissionais com vínculos políticos ao MST, a Cedro, por sua vez, possuía uma relação mais próxima à FETAG. Este perfil de aproximação política com essas organizações foi determinante na definição dos assentamentos que seriam atendidos pelas referidas cooperativas de técnicos. O instrumento utilizado foi o contrato com dispensa de licitação, no qual os agricultores assentados definiam a prestadora de sua preferência. Neste processo, a Estruturar ficou responsável por atender pouco mais de 500 famílias, enquanto que a CEDRO atendia a 852 famílias.

O contrato com a Estruturar terminou em 2008, sendo que esta encontrou dificuldades para assinar um termo aditivo, em razão das novas exigências que passaram a vigorar após a publicação pelo INCRA, em 2008, das Normas de Execução 71, 72 e 77, as quais atualizaram os valores dos serviços e estabeleceram procedimentos mais rígidos para a celebração de contratos e convênios com as prestadoras de ATES. Entre os novos procedimentos estava a exigência do credenciamento das prestadoras junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (Cedrus). A aprovação do credenciamento da Estruturar junto ao Cedrus somente foi concluída no mês de setembro de 2008, período em que foi empossada a nova procuradoria do INCRA, que não aceitou dar continuidade ao contrato da forma como vinha sendo feito, resultando no seu cancelamento no final daquele ano. O mesmo não ocorreu com a Cedro que já possuía o seu cadastro regularizado e, por

essa razão, conseguiu assinar um termo aditivo, prolongando a prestação dos seus serviços até o dia 31 de agosto de 2009.

Com o término destes contratos, o INCRA organizou uma licitação de concorrência pública, na modalidade de “melhor técnica”, visando à contratação de instituições para prestar serviços de ATES, demandados para a elaboração dos PEA’s, PDA’s, PRA’s e Relatórios Ambientais Simplificados (RAS), em 35 projetos de assentamentos no estado do RJ, abrangendo 2.324 famílias de agricultores. Para tanto, a equipe de ATES do INCRA preparou um *Termo de Referência* que tinha por objetivo: “a descrição e caracterização dos serviços a serem contratados, aspectos técnicos e operacionais de sua execução, e dos princípios e diretrizes que os norteiam, que deverão ser observados pelas entidades licitantes na elaboração da proposta técnica para a execução dos serviços de ATES” (RIO DE JANEIRO, 2009). O INCRA/RJ justificou a escolha da licitação na modalidade de “melhor técnica” por entender que os serviços de ATES apresentam as seguintes características: a) exigem conhecimento de caráter multidisciplinar; b) orientam-se pelos princípios da agroecologia; c) exigem a elaboração de planos complexos e de natureza predominantemente intelectual. Na interpretação do INCRA, tais características exigem a contratação de profissionais com um perfil diferenciado, no qual a licitação pela modalidade de “menor preço” não garantiria a “melhor técnica” (RIO DE JANEIRO, 2009).

Ao término da licitação foram contratadas as duas únicas cooperativas que participaram do processo: a Cedro e a Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais de Assentamentos da Reforma Agrária (Cooperar). Os seus respectivos contratos, com vigência de 12 meses, tiveram início em 23/12/2009 e podem ser prorrogáveis por mais cinco anos, mediante termos aditivos, caso haja interesse por parte do INCRA¹⁴ (Rio de Janeiro, 2011, p. 4). Desde então, a Cedro ficou responsável por prestar serviços para um contingente de 1.686 famílias, em 21 projetos de assentamentos localizados em 14 municípios das regiões da Baixada Litorânea, Serrana, Noroeste e Norte Fluminense. Para tanto foram contratados 20 profissionais e constituídos 6 NO’s. A Cooperar, por sua vez, presta serviços para um público de 638 famílias, em 14 projetos de assentamentos, localizados em 4 municípios nas regiões do Vale do Paraíba e Norte Fluminense, contando com uma equipe de 7 profissionais, distribuídos em 2 NO’s (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 5).

Em que pese à preocupação dos dirigentes das prestadoras em contratarem profissionais com um perfil que combine capacidade técnica e experiência política, constata-se que os problemas relacionados à remuneração insuficiente, ao atraso nos pagamentos, a precariedade das condições de trabalho e à falta de perspectiva em relação à continuidade dos contratos dos serviços de ATES, estão entre as principais causas da alta rotatividade predominante na maioria das equipes técnicas. Neste contexto, os profissionais que optam em ingressar nas prestadoras geralmente são recém-formados, com pouca experiência e, não raro, encaram o trabalho no programa de ATES como uma ocupação temporária até que surja uma oportunidade mais vantajosa e estável. Tais problemas são indicativos das limitações inerentes ao formato de contratação dos serviços de ATER e ATES preconizado pelo MDA/INCRA, o qual é regido pela lógica de terceirização de funções que antes eram consideradas exclusivas do Estado.

Na percepção dos entrevistados desta pesquisa, os contratos apresentam aspectos positivos e negativos quando comparados aos convênios. O principal aspecto positivo apontado, diz respeito ao fato dos contratos oferecerem maior segurança jurídica, evitando questionamentos de ordem política por parte dos setores sociais que se opõem à reforma agrária. Ademais, a exigência da apresentação de um plano de ação por assentamento, também foi considerada positiva, pois favorece as instituições que possuem uma relação mais consolidada com as famílias assentadas, o que evitaria a entrada de “entidades picaretas”. Uma terceira vantagem apontada, diz respeito ao fato dos contratos serem menos burocráticos do que os convênios, o que oportunizaria uma maior agilidade na aplicação dos recursos financeiros.

¹⁴ Pelo fato da licitação ter ocorrido em 2009, os contratos assinados entre as prestadoras e o INCRA ainda tem como marco de referência a Lei 8.666/93 e não a Lei de ATER.

Entre as desvantagens apontadas, destaca-se em primeiro lugar o tempo reduzido previsto para a execução dos projetos, geralmente de um ano, cuja prorrogação está condicionada à manifestação de interesse por parte do Estado. Se isso não ocorrer, significa que uma nova chamada pública terá de ser realizada, o que pode gerar descontinuidades na oferta dos serviços de ATES, mediante a desarticulação das equipes dos NO's por falta de pagamento, impossibilitando o estabelecimento de estratégias de ação baseadas em um planejamento de médio e longo prazo (WEID, 2012). Sob este aspecto, os convênios possibilitavam o desenvolvimento de ações dentro de um horizonte plurianual, no qual às inseguranças relativas à descontinuidade dos serviços eram, em parte, minimizadas.

A segunda desvantagem dos contratos refere-se à perda do poder de escolha das prestadoras por parte dos assentados e suas organizações, uma vez que a contratação destas ocorre por meio de licitação ou concorrência, nas quais os critérios são estabelecidos pelo Estado. Neste caso, diferente do que ocorreu no projeto Lumiar, não existe a possibilidade das organizações dos assentados contratarem as prestadoras e influírem na escolha dos seus técnicos, ou ainda indicarem quais serão as demandas e prioridades dos serviços de ATES, já que estas são elaboradas por consultas, que em última instância, passam pelo crivo das análises dos técnicos do INCRA.

A terceira desvantagem dos contratos está relacionada à pré-definição do elenco dos serviços a serem realizados pelas prestadoras, a fim de quantificar os pagamentos, atribuindo preços para cada uma das modalidades discriminadas no edital de concorrência (WEID, 2012). Se, por um lado, essa pré-definição garante ao INCRA parâmetros objetivos para controlar e monitorar o cumprimento das metas firmadas com maior grau de transparência, por outro, contribui para engessar o trabalho dos técnicos de campo, enquadrando a sua ação no cumprimento estrito das metodologias previstas nos contratos, o que contraria a ênfase conferida às inovações metodológicas e ao processo coletivo de aprendizagem, detalhados nos MO's do programa de ATES.

A quarta desvantagem dos contratos diz respeito à impossibilidade das ONG's e cooperativas de técnicos receberem recursos do Estado para investirem em infraestrutura, limitando-se apenas à cobertura dos custos operacionais. Nos contratos, parte-se do pressuposto que é obrigação das prestadoras reunirem as condições mínimas para a execução dos serviços previstos no termo de referência. Tal situação tem levado essas instituições a cobrarem uma taxa de contribuição dos seus cooperados, destinada à aquisição de veículos e equipamentos necessários ao trabalho de assessoria técnica. Nos convênios, existia a possibilidade de prever despesas relativas ao aluguel de carros e compra de alguns equipamentos. Porém, essa questão sempre foi pauta de reivindicação das ONG's e cooperativas junto ao governo, visto que na ausência de condições mínimas de infraestrutura, o trabalho da ATES fica bastante comprometido.

Por fim, a quinta desvantagem dos contratos é que estes não prevêm o repasse de recursos para a capacitação continuada dos técnicos dos NO's, pois parte-se do princípio de que esta não só é uma obrigação das prestadoras, como é condição indispensável para a sua participação nas licitações e nas chamadas públicas. Considerando que o programa de ATES reivindica-se como um serviço “polivalente ou multifacetado”, no qual estão previstas uma série de critérios para a seleção dos profissionais dos NO's e uma metodologia de abordagem bastante específica e complexa é, no mínimo, contraditória a decisão do INCRA em não prever espaços de capacitação continuada dos técnicos, a exemplo do que ocorreu na época do projeto Lumiar. A necessidade desses espaços torna-se evidente na medida em que a maior parte dos técnicos que integram os NO's das prestadoras possui pouca experiência profissional. Ademais, é relativamente consensual a avaliação de que as universidades brasileiras não têm formado profissionais com um perfil que atenda as demandas e requerimentos previstos no programa de ATES (MOREIRA, 1997).

A ausência de espaços para a capacitação continuada dos técnicos do programa de ATES contribuiu para colocar em segundo plano o debate acerca das estratégias de desenvolvimento dos assentamentos criados. Neste caso, a metodologia de trabalho adotada pelos técnicos ao invés de ser adotada de forma flexível e articulada aos objetivos estratégicos discutidos com as famílias assentadas, passou a restringir as suas formas de

abordagem de modo a atender as metas quantitativas previstas nos contratos. Por essa razão, a adequação das ações de ATES aos eixos estruturantes previstos na fase de implementação do programa restringiram-se ao cumprimento das exigências do INCRA e dos procedimentos operacionais previstos nos MO's do programa. No caso específico do RJ, o esforço empreendido pelo INCRA foi dirigido à montagem de uma equipe de coordenação e o estabelecimento de rotinas e procedimentos padronizados, capazes de viabilizar a implementação e o funcionamento do programa no estado.

Ademais, a ausência do Fórum Estadual de ATES e de uma equipe de articulação impossibilitou que o INCRA, as prestadoras, os assentados e suas organizações discutissem e definissem eixos estratégicos orientadores das ações dos técnicos dos NO's para além das metas previstas nos contratos. Apesar do MO de 2008 ter estabelecido um conjunto de indicadores quantitativos e qualitativos para mensurar os resultados do trabalho dos técnicos dos NO's nas dimensões econômica, social, ambiental e político institucional, no RJ estes sequer chegaram a ser implantados. Como resultado, cada prestadora tem buscado contemplar as dimensões da ATES segundo a interpretação dos seus respectivos coletivos de técnicos. Se extrapolarmos essa análise para o país, considerando o fato de que cada Superintendência do INCRA possui uma autonomia relativa e, que em todo o país existe uma imensa diversidade de prestadoras, concluiremos que as diretrizes previstas nos MO's de ATES, se constituem tão somente em “cartas de intenções”, cuja implementação depende das condições objetivas existentes em cada estado.

Esta conclusão é confirmada mediante a análise da falta de correspondência entre as diretrizes metodológicas preconizadas nos MO's e a sua operacionalização prática nos distintos contextos de intervenção. A experiência do estado do RJ é bastante ilustrativa deste desencontro, pois no *Termo de Referência* do edital de licitação de 2009, havia um destaque para o fato de que as prestadoras deveriam contemplar o maior número possível de serviços, estudos e atividades típicas da ATER (visitas, diagnósticos participativos, reuniões, unidades demonstrativas, dias de campo, dias especiais, capacitação interativa, visitas de intercâmbio, etc.), enquanto que a avaliação das atividades feita pela equipe de ATES do INCRA restringiu-se ao acompanhamento das seguintes atividades: a) visitas técnicas; b) atividades coletivas de capacitação; c) reuniões internas; d) reuniões externas; e) projetos elaborados e protocolados; f) atividades de escritório (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 28).

Essa delimitação prévia e restrita do elenco de metodologias adotadas pelos técnicos de campo tem sido bem avaliada pelos gestores do INCRA, na medida em que estas favorecem o estabelecimento de mecanismos de controle (quantitativos e qualitativos) no monitoramento e na avaliação das ações do programa de ATES. Porém, do ponto de vista da concepção metodológica, essa pré-definição dos objetivos da ação dos técnicos e do elenco das metodologias, sem a elaboração prévia de um diagnóstico dos problemas e potencialidades inscritos nos distintos contextos de intervenção, representa um retorno das práticas extensionistas baseadas no enfoque difusionista¹⁵. Tal retrocesso se apresenta como uma das maiores contradições da PNATER e do programa de ATES, já que ambos foram construídos a partir de uma crítica contundente aos efeitos regressivos da modernização técnica da agricultura e ao modelo difusionista de ATER que lhe deu suporte.

Tais contradições somam-se ao processo de conversão dos PDA's e PRA's em instrumentos de controle burocrático do INCRA sobre as ações dos técnicos de campo, em

¹⁵ Este enfoque previa uma separação entre os centros produtores das inovações, os difusores e os receptores. O processo de difusão começava com a transferência das tecnologias criadas pelos centros de pesquisa, mediante o trabalho dos extensionistas junto aos agricultores reconhecidos como “inovadores”. Estes geralmente eram selecionados de acordo com a sua “capacidade de liderança”, servindo de exemplo para que uma maioria inicial de agricultores também adotasse tais inovações. Uma vez concluída a adoção pela maioria inicial, esperava-se que esta fosse seguida por uma maioria final, restando apenas os “retardatários”, considerados como pessoas “resistentes às mudanças”. A identificação da comunicação com a transmissão de informações influenciou os extensionistas a enfatizarem métodos baseados no uso de *materiais visuais e audiovisuais*, nos quais o objetivo era persuadir os agricultores a adotarem as novas tecnologias dentro do menor espaço de tempo possível, servindo inclusive de indicador para mensurar a eficiência e a eficácia da ação extensionista (Bordenave, 1983; Abramovay, 1985).

detrimento do papel de orientador dos processos sócio-produtivos e dos projetos de futuro das famílias assentadas, capazes de viabilizar o desenvolvimento dos assentamentos no médio e longo prazo, conforme estes haviam sido originalmente concebidos no âmbito do projeto Lumiar. O aumento do rigor da legislação ambiental em relação aos assentamentos rurais resultou na incorporação da responsabilidade de realização do licenciamento ambiental, de tal modo que este passou a ser incluído como uma das funções dos PDA's¹⁶. Desse modo, a elaboração desses planos passou a exigir uma discussão muito técnica, adequada para os órgãos fiscalizadores, mas inadequada para a discussão com as famílias assentadas.

Em paralelo ao processo de burocratização dos PDA's, convém destacar que sempre existiram questionamentos por parte dos técnicos das prestadoras de ATES e dos representantes das organizações dos trabalhadores rurais acerca da utilidade e efetividade prática destes documentos na orientação das estratégias de desenvolvimento dos assentamentos. Tais questionamentos derivam da percepção de que a elaboração dos PDA's demanda um tempo considerável (em média, quatro meses) na coleta e sistematização de dados, na construção de propostas e projetos futuros junto às famílias de assentados, cujas demandas são obstaculizadas pela já mencionada falta de cumprimento das funções de exclusiva competência do INCRA. Sendo assim, muitas das propostas construídas nos PDA's em diálogo com as famílias assentadas, sequer saem do papel para se converterem em ações efetivas, o que torna a nova exigência de elaboração dos PRA's, no mínimo, contraditória. A análise do conjunto das entrevistas realizadas nesta pesquisa nos possibilita concluir que esses documentos não estão cumprindo com os objetivos originalmente preconizados, pois a sua elaboração somente tem ocorrido como parte das exigências do INCRA para a liberação dos créditos agrícolas, possuindo pouca aderência à realidade das famílias assentadas.

No que diz respeito ao monitoramento e avaliação dos serviços de ATES, constata-se que a coordenação do ATES do INCRA/RJ desenvolveu uma metodologia específica, na qual estão previstos dois tipos de fiscalização. A primeira delas consiste na *avaliação quantitativa dos serviços contratados e prestados*, tendo como base de cálculo o *Percentual de Atendimento ao Contrato (PAC)*. Neste caso, os técnicos das prestadoras executam as suas ações de campo, elaborando um relatório mensal contendo a quantificação das atividades realizadas, entre as quais estão: as visitas técnicas, atividades coletivas de capacitação, projetos elaborados e protocolados, reuniões internas, reuniões externas, outras atividades e atividades de escritório. Este relatório é analisado pela equipe de ATES do INCRA, mediante a aplicação da seguinte fórmula: $PAC (\%) = C/PT \times 100$, onde "C" corresponde às atividades relatadas e comprovadas e "PT" corresponde às ações quantificadas no projeto técnico com o qual a prestadora se comprometeu no contrato. O índice percentual obtido no PAC de cada prestadora determina se o pagamento dos serviços será integral, parcial ou se haverá a aplicação de sanções¹⁷ (INCRA, 2012).

A segunda modalidade de fiscalização prevê o acompanhamento dos serviços efetivamente prestados nos assentamentos descritos nos relatórios mensais, por parte da equipe de ATES do INCRA. Para tanto, essa equipe se utiliza da aplicação de um questionário semi-estruturado aos assentados visitados, sendo registradas ainda, algumas observações diretas. O conjunto das informações coletadas a campo servirá de base para calcular o *Índice de Atendimento da Assistência Técnica (IAAT)*, expresso pela seguinte

¹⁶ Tais exigências estão contidas em duas Resoluções publicadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a saber: a Resolução nº 289, de 25 de outubro de 2001 e a Resolução nº 387, de 27 de dezembro de 2006.

¹⁷ A equipe de ATES do INCRA definiu as seguintes situações: a) $PAC \geq 80\%$ - Pagamento de 100% dos serviços pactuados no contrato; b) $60\% < PAC < 80\%$ - Pagamento parcial, referente aos serviços efetivamente realizados; c) $40\% \leq PAC \leq 60\%$ - Até 3 ocorrências a prestadora recebe uma advertência e a partir de 4 ocorrências, multa de 2% sobre o valor total dos serviços contratados; d) $PAC < 40\%$ - Com 1 ocorrência, a prestadora recebe uma advertência, com 2 a 3 ocorrências recebe multa de 3% sobre o valor total dos serviços contratados e com 4 ocorrências é punida com a rescisão contratual (INCRA, 2012).

fórmula: $IAAT = F^{18} \times FC1^{19} \times FC2^{20}$. Este índice é utilizado pelo INCRA para medir o desempenho e a qualidade dos serviços prestados, qualificando-os de acordo com a seguinte gradação de pontos obtidas no IAAT: a) de 0 a 0,25 – *Péssima*; b) de 0,25 a 0,49 – *Deficiente*; c) de 0,50 a 0,74 – *Regular*; d) de 0,75 a 1,0 – *Boa*. Adicionalmente, são realizadas atividades de inspeção e vistoria junto aos NO's, objetivando averiguar as suas condições de infraestrutura, capacidade organizacional e os principais problemas e dificuldades enfrentados (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 19-20).

Pelo exposto, constata-se que os métodos de monitoramento e avaliação adotados pela SR do INCRA do RJ têm um viés exclusivamente fiscalizador das ações pactuadas nos contratos celebrados entre o INCRA e as prestadoras, a partir da definição de indicadores quantitativos que mensuram prioritariamente as atividades meio realizadas. A despeito da preocupação da equipe de ATES do INCRA em construir instrumentos que aumentem a transparência das ações realizadas pelas prestadoras e dos recursos utilizados, cabe destacar que esse tipo de metodologia amplia o tempo de trabalho dos técnicos dos NO's voltada ao levantamento de dados para a elaboração dos relatórios mensais exigidos pelo INCRA. Desse modo, os técnicos além de serem deslocados da sua função principal de assessoria aos processos de desenvolvimento rural, terminam sendo identificados pelos assentados como “fiscais do INCRA”.

Ademais, o processo de fiscalização adotado pelo INCRA do RJ caracteriza-se por ser parcial, já que se concentra apenas na mensuração das *atividades meio*, em detrimento de uma avaliação mais detalhada dos resultados obtidos pelos serviços de ATES no desenvolvimento dos assentamentos nas suas dimensões econômica, social, ambiental e político institucional, conforme recomendam os seus MO's. Para tanto, seria necessário à utilização de metodologias de avaliação qualitativa, na qual os técnicos e assentados pudessem fazer um balanço crítico das ações realizadas, tendo como referência um conjunto de metas e indicadores de desenvolvimento dos assentamentos pactuados previamente com as famílias de agricultores. Tal perspectiva exigiria a participação direta das famílias assentadas e suas organizações na definição das demandas estratégicas dos serviços de ATES, algo impraticável dentro do atual modelo de contratação das prestadoras, no qual os termos de referência que orientam os projetos técnicos são elaborados quase que exclusivamente pelos técnicos do INCRA.

Sendo assim, os métodos de monitoramento e avaliação dos serviços de ATES no RJ caracterizam-se muito mais como instrumentos de fiscalização e controle burocrático do INCRA sobre as *atividades meio* previstas nos contratos, do que como ferramentas para instruir e orientar as estratégias de desenvolvimento dos assentamentos no médio e longo prazo. Tal perspectiva poderia ser diferente se as estruturas previstas no programa de ATES, tais como o Fórum Estadual de ATES e as equipes de articulação estivessem funcionando ativamente, contribuindo na coordenação e planejamento das ações dos técnicos dos NO's.

Por fim, é importante destacar que em paralelo aos obstáculos interpostos pela precariedade institucional do INCRA, que se refletem na falta de resolução dos problemas relacionados à falta de parcelamento dos lotes, estradas, água potável, energia elétrica, acesso ao crédito, assistência à saúde, etc., existem ainda dificuldades relacionadas à baixa qualidade das terras destinadas à reforma agrária, sendo que muitas áreas apresentam solos com baixa fertilidade e relevos com percentuais de declividade muito elevados, o que

¹⁸ Pontuação obtida mediante a atribuição de nota “um” quando o assentado cumpre as recomendações dos técnicos no que tange à organização social, soberania e segurança alimentar, comercialização da produção excedente, manejo agroecológico das atividades agropecuárias, gerenciamento profissional da atividade produtiva (administração rural), aspectos ambientais, manejo e conservação de solo e água, sendo que ao final é feita uma média da pontuação alcançada (Rio de Janeiro, 2011, p. 18).

¹⁹ Este fator é obtido pela atribuição de um valor que varia de “zero” a “oito” na avaliação de oito características do assentado, a saber: receptividade, envolvimento, responsabilidade, independência, autodesenvolvimento, cooperação, entusiasmo e reconhecimento do trabalho prestado pelos técnicos (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 19).

²⁰ Este fator é obtido pela atribuição de um valor que varia de “zero” a “dois”, cujo cálculo leva em consideração dois quesitos: a) ocorrência ou não da assessoria por parte da prestadora; b) grau de satisfação quanto aos serviços de ATES prestados (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 19).

restringe e dificulta o desenvolvimento das atividades de produção agropecuária. Ademais, convém não minorar as dificuldades inerentes ao perfil do público existentes nos assentamentos do RJ, dos quais uma parte significativa possui origem urbana e uma faixa etária bastante avançada. Todos estes aspectos contribuem para tornar ainda mais complexa a natureza do trabalho dos técnicos das prestadoras de ATES, restringindo o seu potencial de produzir mudanças nos processos de desenvolvimento dos assentamentos rurais.

Considerações finais

Neste artigo realizou-se uma análise qualitativa do processo de implementação do programa de ATES no RJ. O cruzamento das informações obtidas em diversas fontes (primárias e secundárias) possibilita concluir que esse programa representou o resgate de uma concepção de serviços de assessoria técnica aos assentamentos de reforma agrária consagrada na experiência de curta duração do projeto Lumiar. A sua criação incorporou-se aos esforços empreendidos pelo governo Lula para reestruturar os serviços públicos de ATER, direcionando-os ao atendimento exclusivo dos públicos da agricultura familiar e da reforma agrária, em consonância aos compromissos assumidos durante a campanha eleitoral.

As tentativas do governo eleito em construir uma política nacional de ATER que unificasse os públicos da agricultura familiar e da reforma agrária não lograram êxito, em razão das suas organizações de representação política possuírem distintos projetos políticos e interesses. Entre as razões que levaram os integrantes do INCRA e do MST a defenderem a construção do programa de ATER exclusivo aos assentados, destacam-se: a) o receio de que a PNATER não levasse em consideração a especificidade dos assentamentos rurais, enquadrando-os nas políticas gerais da agricultura familiar; b) das divergências em relação ao formato institucional proposto na PNATER, fortemente inspirado na experiência das EMATER's; c) pela necessidade de construção de um instrumento inteiramente novo que representasse uma ruptura com o modelo difusionista de ATER, expresso na preferência do uso do termo “assessoria técnica”; d) pela possibilidade dos representantes dos movimentos sociais ligados à reforma agrária exercerem maior influência e controle social sobre as suas definições.

Contudo, a opção por construir um programa exclusivo para os assentados, não foi acompanhada de medidas que o internalizassem como uma ação de caráter permanente na estrutura organizacional do INCRA, a tal ponto que a criação da coordenação nacional dos serviços, ocorrida em 2006, se constituiu tão somente como medida operacional. O baixo grau de insitucionalização dos serviços de ATER reflete o baixo nível de prioridade acordado pelo governo Lula à reforma agrária, cujos resultados alcançados, apesar de superiores aos dos governos de Cardoso, não promoveram alterações profundas na estrutura agrária brasileira, mantendo praticamente intactas as características da “reforma agrária conservadora”. Tal conjuntura obrigou os movimentos sociais e sindicais do campo a recuarem de sua proposta de reestruturação do INCRA, defendendo que a coordenação e gestão dos serviços de ATES ficassem sob a responsabilidade dessa autarquia.

Desde a sua criação, o programa de ATES passou por mudanças na forma de contratação dos serviços de assessoria e no seu modo de funcionamento. Tais mudanças foram diretamente influenciadas pelo aumento do rigor dos órgãos de controle e fiscalização do Estado sobre os convênios firmados e, também, pelas dificuldades encontradas pelo INCRA em acompanhar e fiscalizar a adequação do programa às normas estabelecidas, considerando-se a autonomia relativa das SR's. Ao se analisar comparativamente o conteúdo dos MO's de ATES, conclui-se que houve uma melhora significativa no aporte de recursos destinados ao pagamento dos salários dos técnicos, dos articuladores e dos serviços de elaboração dos PDA's e PRA's, considerando-se a especificidade da região amazônica. Por fim, houve também uma redução na relação de técnicos por família atendida.

A análise das fontes consultadas na realização desta pesquisa nos permite concluir que a exemplo do seu antecessor, o programa de ATES apresenta um conjunto de virtudes e fragilidades, que precisam ser consideradas em seu conjunto. Entre as suas virtudes, destaca-se o fato do programa ser dirigido exclusivamente aos agricultores assentados em projetos de reforma agrária. Tal prioridade demonstra uma incorporação por parte do Estado brasileiro e de seus agentes, da percepção de que os assentamentos rurais são constituídos por processos sociais distintos dos estabelecimentos da agricultura familiar, razão pela qual demandam um conjunto de ações estruturais capazes de torná-los em unidades de produção economicamente viáveis.

A segunda virtude do programa reside em conceber a assessoria técnica como uma ação voltada ao desenvolvimento rural sustentável nas suas múltiplas dimensões, razão pela qual há uma forte preocupação em constituir equipes técnicas (NO's) orientadas pelo princípio da interdisciplinaridade.

A terceira virtude do programa está relacionada ao fato deste possuir uma estrutura de funcionamento descentralizada, na qual estão previstas instâncias de participação e controle social, oportunizando às organizações de representação dos agricultores assentados a possibilidade de influírem nas decisões que afetam a efetividade, o alcance e a qualidade dos serviços de ATES.

A quarta virtude do programa, diz respeito à concepção metodológica de trabalho preconizada, na qual se afirma a necessidade de construir um serviço de assessoria multifacetado e polivalente, voltado ao fortalecimento da organização dos agricultores, à segurança alimentar, à consolidação dos sistemas produtivos e à ampliação das oportunidades de inserção nos mercados. Para tanto, o programa possui uma orientação clara de adesão aos princípios da agroecologia, como forma de incentivar os técnicos e assentados a construírem formas de produção mais sustentáveis. Por fim, a concepção metodológica do programa de ATES se distingue da ATER convencional, por manter uma forte preocupação com a inserção dos técnicos no cotidiano das famílias assentadas.

Contudo, pelo fato do programa ATES fazer parte do rol das ações de apoio ao desenvolvimento dos assentamentos, conclui-se que o seu fortalecimento e consolidação dependem diretamente do grau centralidade atribuído à reforma agrária nos processos de desenvolvimento rural. Neste sentido, constata-se que os serviços de ATES apresentam um conjunto de fragilidades que dificultam a sua consolidação e fortalecimento.

A sua primeira fragilidade está relacionada à estrutura de funcionamento. Apesar dos MO's preverem instâncias de coordenação, supervisão, controle social e execução técnica, elas são bastante precárias e possuem um baixo grau de internalização na estrutura organizacional do INCRA, a tal ponto que sequer aparecem em seu organograma. Sendo assim, a garantia de continuidade do programa de ATES no futuro dependerá muito do grau de prioridade a ser conferido pelos próximos governos federais à reforma agrária, já que este se caracteriza por ser um “programa de governo” e não uma “política de Estado”. A aprovação da Lei de ATER garantiu um maior aporte de recursos junto aos PPA's, evitando-se a descontinuidade na oferta dos serviços de ATER como um todo. Porém, a definição das diretrizes e dos públicos prioritários das ações do PRONATER dependerá e muito da correlação de forças políticas que se estabelecerá no âmbito das Conferências Nacionais de ATER, as quais poderão reverter ou minimizar a importância e abrangência conquistada pelo programa de ATES no atendimento exclusivo aos agricultores assentados.

A segunda fragilidade do programa de ATES diz respeito às desvantagens inerentes ao modelo de terceirização dos seus serviços, no qual os contratos de curto prazo foram alçados à condição de principal instrumento da Lei de ATER, em detrimento do estabelecimento de convênios de médio e longo prazo. Se, por um lado, os contratos apresentam como vantagens, a segurança jurídica, a seleção de prestadoras com uma relação mais consolidada com as famílias assentadas e a desburocratização na aplicação dos recursos financeiros. Por outro lado, os contratos apresentam como desvantagens: a) o seu curto prazo de vigência, o que impede o estabelecimento de ações de médio e longo prazo; b) a baixa participação dos assentados e suas organizações na definição dos critérios e das demandas inclusas nos termos de referência das chamadas públicas; c) a pré-

definição do elenco dos serviços e das metodologias de trabalho a serem realizadas pelas prestadoras, o que burocratiza e engessa o trabalho dos técnicos de campo; d) e a impossibilidade das ONG's e cooperativas de técnicos receberem recursos do Estado para investirem em infra-estrutura, o que compromete a qualidade dos serviços prestados.

A terceira fragilidade do programa de ATES está relacionada à excessiva autonomia concedida às SR's do INCRA na sua operacionalização. Tal autonomia esvazia a capacidade da coordenação nacional do programa e impede a construção de linhas de atuação e metas nacionais para os serviços de assessoria, adaptáveis às situações encontradas nos estados. Neste contexto, as diretrizes, objetivos, metodologias e indicadores de avaliação previstos nos MO's, convertem-se, tão somente, em “cartas de intenções”, cuja implementação depende muito das condições objetivas encontradas em cada estado e do grau de prioridade conferido pelas SR's às ações de ATES.

Este esvaziamento da capacidade de coordenação nacional também está diretamente relacionado ao baixo grau de estruturação e institucionalização das instâncias de controle social do programa, em especial os Fóruns Nacional e Estadual de ATES. Para tanto, seria necessário que o MDA/INCRA previsse recursos orçamentários para viabilizar o funcionamento destas instâncias, alterando o seu caráter consultivo para deliberativo. Desse modo, o Estado contribuiria para estimular uma participação efetiva dos atores envolvidos na gestão e execução do programa, envolvendo-os no processo de elaboração pactuada das diretrizes, objetivos, metas, metodologias e indicadores de monitoramento e avaliação das ações de ATES, comprometendo-os com a sua implementação prática. A ausência de previsão de recursos financeiros para o funcionamento efetivo dessas instâncias decisórias, acabou por convertê-las em “Fóruns de papel”, impossibilitando a prática do controle social por parte dos beneficiários dos programas de ATER.

Sob este aspecto, o processo de implementação do programa de ATES no estado do RJ é bastante ilustrativo dos desencontros existentes entre o que está previsto em seus MO's e o que foi efetivamente executado. Até o presente momento, inexistente um Fórum estadual de ATES para discutir e definir estratégias de atuação dos serviços de assessoria para além das metas quantitativas previstas nos contratos. O mesmo se observa, na montagem das instâncias de execução técnicas, na qual se privilegiou apenas a contratação de técnicos para a constituição dos NO's, em detrimento da contratação de uma equipe de articulação e de especialistas.

A quarta fragilidade do programa de ATES está relacionada à ausência de um processo de capacitação continuada dos técnicos das prestadoras, o que representa um claro retrocesso em relação ao antigo projeto Lumiar. Tal ausência compromete a operacionalização dos princípios metodológicos preconizados nos MO's, tendo em vista que a maioria dos técnicos contratados pelas prestadoras possui pouca experiência profissional, apresentando perfis de formação acadêmica pouco alinhados aos objetivos do programa de ATES.

A quinta fragilidade do programa está relacionada à persistência de uma alta rotatividade dos técnicos nas equipes das prestadoras. Entre as principais causas desta rotatividade estão: a) remuneração insuficiente; b) atrasos nos pagamentos dos salários; c) precariedade das condições de trabalho; d) insegurança quanto à continuidade do programa no médio e longo prazo; e) a falta de suporte metodológico aos problemas cotidianos do trabalho de assessoria técnica. Como resultado, muitos técnicos encaram o trabalho no programa de ATES como uma ocupação temporária, o que impossibilita projetar ações estratégicas de desenvolvimento, as quais se constituem no fundamento da extensão rural.

A sexta fragilidade do programa está relacionada à falta de correspondência entre as diretrizes metodológicas preconizadas nos MO's e a sua operacionalização nos distintos contextos de intervenção. Nestes casos, a ênfase conferida à “participação das famílias”, à adoção do “planejamento ascendente”, à garantia da “igualdade nas relações de gênero, geração e etnia”, à “inovação como processo coletivo de aprendizagem” e à “adoção de novos instrumentos metodológicos”, entram em flagrante desacordo com a lógica de pré-definição quantitativa das atividades previstas nos contratos firmados com as prestadoras.

Desse modo, reforça-se a tendência de burocratização e engessamento das ações dos técnicos de campo, na qual o trabalho de assessoria passa a se orientar pelo cumprimento de metas quantitativas centradas quase que exclusivamente nas atividades meio, em detrimento das atividades fins. Nesta direção, a definição de “pacotes metodológicos” adequados às exigências dos órgãos de fiscalização e controle do governo (TCU e CGU), pode representar um retorno às já condenadas metodologias individualizadas de trabalho vigentes durante o período áureo do modelo difusionista-inovador.

No que diz respeito à elaboração dos PDA's e PRA's, constata-se a existência de uma dualidade de funções, que busca abarcar a expressão dos projetos de futuro das famílias assentadas quanto ao desenvolvimento socioeconômico e as regras para o licenciamento ambiental do assentamento. Essa dualidade vem comprometendo a efetivação dos objetivos originários destes instrumentos. No que diz respeito ao RJ, as informações levantadas nas entrevistas indicam que esses documentos não estão cumprindo os objetivos para os quais foram concebidos inicialmente. Por essa razão, é possível concluir que os mesmos só são elaborados devido à exigência para a liberação de créditos agrícolas, possuindo pouca aderência à realidade das famílias assentadas.

A sétima fragilidade do programa está relacionada à ausência de um sistema nacional de monitoramento e avaliação por parte do INCRA, que seja capaz de extrapolar a perspectiva do controle burocrático e fiscalizatório das atividades previstas nos contratos. No que tange à experiência do estado do RJ, este processo tem sido parcial, uma vez que as avaliações sobre o alcance e a qualidade dos serviços prestados são feitas mediante o uso de indicadores quantitativos, que mensuram prioritariamente as atividades meio realizadas (visitas, reuniões, palestras, dias de campo), em detrimento dos resultados alcançado com elas (aumento e diversificação da produção, nível de organização dos agricultores, agregação de valor aos produtos, melhora da qualidade de vida, transição para estilos de produção sustentáveis, adoção de práticas agropecuárias baseadas nos princípios da agroecologia, etc.).

A par das virtudes e fragilidades aqui analisadas, foi possível constatar **ainda**, que a aprovação da Lei de ATER, em 2010, constituiu-se no primeiro passo dado pelo governo federal em direção à unificação dos serviços de ATER e ATES, ficando em aberto o debate acerca da responsabilidade pela coordenação e gestão dos mesmos. Nesta direção, um novo passo foi dado com a aprovação da Lei Nº 12.897 de 18 de dezembro de 2013, na qual se instituiu o serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). Esta nova agência terá a finalidade de promover a execução das políticas de desenvolvimento rural e de ATER, especialmente aquelas que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais, visando ainda, a melhoria das condições de renda, da qualidade de vida, a promoção social e o desenvolvimento sustentável no meio rural. Apesar dos novos objetivos e competências previstas na constituição desta nova agência, resta indagar se esta terá condições de atuar no sentido de preservar as virtudes identificadas nas experiências do projeto Lumiar e do programa de ATES, atuando ainda, na superação das fragilidades aqui analisadas.

Referências

- BARBOSA, Lia Pinheiro. Significados do Terceiro Setor: de uma nova prática política à despolitização da questão social. In: **Sociedade e Cultura**, v. 9, nº 1, jan/jun. 2006, pp. 173-186.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: sobre a teoria do Estado**. Campinas: São Paulo: Papius, 1996.

BRANDFORD, Susan. Lidando com os governos: o MST e as administrações Cardoso e Lula. In: CARTER, Miguel. (Org.). **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 409-432.

BRUNO, R. & DIAS, M. M. **As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais**. Rio de Janeiro. Relatório de consultoria MDA, 2004.

CAPORAL, F. R. & COSTABEBER, J. A. Construindo uma nova extensão rural no Rio Grande do Sul. In: **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alebre, v. 3, n. 4, out-dez, 2002, p. 10-15.

CAPORAL, Francisco Roberto. **La Extension agraria del sector publico ante los desafios del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. CAPORAL, Francisco Roberto. Córdoba, ES, UC/ISEC-ETSIAM, 1998.

CARTER, M. & CARVALHO, H. M. A luta na terra: fonte de crescimento, inovação e desafio constante ao MST. In: CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 287-330.

CARVALHO FILHO, José Juliano. Reforma agrária: a proposta é uma coisa o plano de governo é outra. In: **Estudos Avançados**. São Paulo: v. 18, n. 50, p. 337-345, 2004.

COSTA, A. L. Extensão Rural e Meio Ambiente. In: **Revista Eletrônica Mestrado Educação Ambiental**. Rio Grande, Vol 07, out./nov./dez. 2001, p.01-25.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: do que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*. Caracas: Faces, Universidade Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, pp. 51-90.

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: 1998 (Relatório de Consultoria).

FAVARETO, A. S. & BITTENCOURT, G. L. "Agricultura e Sindicalismo nos anos 90 – Notas para um Balanço". In: TEDESCO, João Carlos. **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: UPF, 2001, p. 367-394.

GUANZIROLI, C. E.; BRUNO, R.; SOUZA, I. C. de; DIAS, M. M. **Assistência Técnica para Assentamentos Rurais: análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER)**. Rio de Janeiro, Relatório de Consultoria, 2003.

HEREDIA, B; MEDEIROS, L; PALMEIRA, M; CINTRÃO, R; LEITE, S. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 18, p. 173-180, abril de 2002.

INSTITUTO DA CIDADANIA. **Fome zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paul, 2001.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**. Nº 19, 2011.

MARINHO, D. N. Et Al. **Projeto Lumiar: uma avaliação diagnóstica**. Brasília, 1999 (mimeo).

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório do Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1816/codInterno/21811> (acesso em 11 fev, 2010).

- MELO, J. A. T. (Org.). **Reforma agrária quando? CPI mostra as causas da luta por terra no Brasil**. Brasília, 2006.
- MOREIRA, Roberto José. **Agricultura Familiar: processos sociais e competitividade**. Rio de Janeiro: MAUAD, 1999.
- MOREIRA, Roberto José. Metodologia da reforma agrária: o Censo e o projeto Lumiar. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA, n. 8, abril de 1997, p. 163-177.
- MUCHAGATA, Márcia. **O perfil das instituições de ATER no Brasil - Relatório Nacional**. Brasília: NEAD, 2003.
- NETO, G. I. **Assentamentos rurais e desenvolvimento: em busca de sentido – O projeto Lumiar na Paraíba**. Tese de Doutorado. UFPB - Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Paraíba: João Pessoa, 2005.
- NEVES, Delma. Agricultura familiar: categoria de ação política. In: LOPES, Eliano Sérgio Azevedo; MOTA, Dalva Maria da; SILVA, Tania Elias Magno da (Org.) **Ensaio: desenvolvimento rural e transformações na agricultura**. Embrapa/Universidade Federal Sergipe, 2002, p. 135-159.
- PEIXOTO, Marcus. O planejamento do desenvolvimento dos assentamentos rurais: experiências no Rio de Janeiro. In: **Revista da Universidade Rural – Série Ciências Humanas**. Seropédica: UFRRJ, vol. 24 (1-2), p. 159-172, 2002.
- PEIXOTO, Marcus. “Extensão rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação. In: **Textos para discussão 48**. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos. Brasília, 2008.
- PEREIRA, Elvio Quirino. **Assistência Técnica e Extensão Rural ou Assessoria Técnica e Social? Visões opostas do apoio à agricultura familiar**. Paraíba. Tese (Doutorado em Sociologia). UFCG/CCHLA/PPGS, 2004.
- PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 63-84, 2014
- PIMENTEL, Vânia Costa. **Assentamento é mais que um “projeto”: a assistência técnica nos assentamentos rurais**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – Dissertação de Mestrado, 2007.
- SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007.
- SAUER, Sérgio. A sustentação financeira do patronato rural brasileiro. Presidente Prudente, **Revista NERA**, Ano 10, nº. 11, p. 131-148, Jul.-dez./2007.
- SCHMITZ, H. Projeto Lumiar: alternativa de assistência técnica frente à proposta do “Novo Mundo Rural”. In: GICO, V.; SPINELLI, A.; VICENTE, P. (Orgs.). **As ciências sociais: desafios do milênio**. Natal: EDUFRN, 2001, P. 337-371.
- SIGAUD, Lígia.; ROSA, Marcelo; MACEDO, Marcelo Ernandez. Ocupações de Terra, Acampamentos e Demandas ao Estado: Uma Análise em Perspectiva Comparada. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº 1, p. 107 – 142, 2008.
- VIDA DIGNA NO CAMPO. **Programa de Governo 2002-2006, coligação Lula presidente**. São Paulo, 2002.
- WANDERLEI, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J. C (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: UPF, 2001.
- WEID, Jean Marc. **Texto de referência do campo agroecológico para a Conferência Nacional de ATER**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2012 (mimeo).

Documentos citados

Brasil – Ministério do Desenvolvimento Agrário – Instituto de Colonização e Reforma Agrária. **ATES: Assessoria Técnica, Social e Ambiental – Manual Operacional**. Brasília, 2004.

Brasil – Ministério do Desenvolvimento Agrário – Instituto de Colonização e Reforma Agrária. **ATES: Assessoria Técnica, Social e Ambiental – Manual Operacional**. Brasília, 2008.

BRASIL – Ministério Especial de Política Fundiária. **Assistência Técnica nos Assentamentos – Projeto Lumiar**. Brasília, 1997.

BRASIL - **Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, 2003 (mimeo).

BRASIL. **Lei 12.188 de 11 de janeiro de 2010**. Brasília: Imprensa Nacional, 2010.

BRASIL. **Lei 12.897 de 18 de dezembro de 2013**. Brasília: Imprensa Nacional, 2013.

BRASIL. **Lei Federal Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília: Imprensa Nacional, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. **Marco referencial para uma política nacional de assistência técnica e extensão rural**. 2ª versão. Brasília, 2004.

GOMES DA SILVA, José. Estatuto da Terra (ET), 30 anos. In: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)**, janeiro/abril, 1995, pp. 07-38.

IBGE, Instituto Brasileiro de Economia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006 (especial agricultura familiar)**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/familia_censoagro2006.pdf. Acesso em: 10 fev. 2010.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Normativa nº 54**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/legislacao/>. Acesso em: 09 fev. 2010.

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório do Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1816/codInterno/21811> (acesso em 11 fev, 2010).

RIO DE JANEIRO – Superintendência Regional do Rio de Janeiro. **Concorrência pública Nº 02/2009 – Tipo Melhor Técnica – Contratação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental à reforma agrária (ATES)**. Rio de Janeiro, 2009 (mimeo).

RIO DE JANEIRO – Superintendência Regional do Rio de Janeiro. **Relatório de atividades da ação de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) prestada a trinta e cinco projetos de assentamento no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2011 (mimeo).

Jornais consultados:

MELO, Dafne. **Sucateamento do Incra mostra descaso com reforma agrária**. São Paulo: Brasil de fato (21/09/2010). In: (<http://www.brasildefato.com.br> , consultado em 17/04/2012).

Sites visitados e citados

<http://www.fpabramo.org.br>

<http://www.incra.gov.br>

Entrevistas citadas:

Alexandre Magno Lopes Gollo – Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável Ltda. - CEDRO, concedida em 17/08/2009

Alexandre Pereira Rangel – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), concedida em 22/10/2009.

Antoninho Rovaris – Diretor de Política Agrícola da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, concedida em 21/10/2009.

Argileu Martins da Silva – Diretor do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), concedida em 20/10/2009.

César Fernando Schiavon Aldrighi - Coordenador Nacional do ATES, concedida em 19/10/2009.

Duvanil Ney Aleixo – Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável Ltda. - CEDRO, concedida em 29/01/2010.

Equipe de coordenação do ATES – INCRA/RJ (Mônica Cavalcanti Lepri, Azélio Vieira Passos, Juliana Lemos Hermont, Luís Felício Palermo), concedida em **11/08/2009**.

Hur Ben Correa – Coordenador do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), concedida em 22/10/2009.

Jean Marc Von Der Weid - AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, concedida em janeiro de 2010.

Manoel Oscar Jotta Barbosa – Diretor de Política Agrária da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio de Janeiro (FETAG/RJ), concedida em 20/01/2010.

Mário Lúcio de Melo Machado Júnior – Superintendente do INCRA/RJ, concedida em 30/07/2009.

Nívia Silva – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST/RJ), concedida em 05/08/2009.

Sílvia Quito – Coordenadora dos projetos de Assistência Técnica e Extensão rural da Superintendência Regional do INCRA/RJ, concedida em 04/08/2010.

Recebido para publicação em 14 de julho de 2014

Devolvido para revisão em 03 de abril de 2015

Aceito para publicação em 25 de abril de 2015