



Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER

Zarnott, Alisson Vicente^{1,4}; Vinicius Piccin Dalbianco²; Pedro Selvino Neumann³; Marco Antonio Verardi Fialho³

¹Universidade Federal de Santa Maria – Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural. Campus Universitário, Centro de Ciências Rurais, Prédio 44, CEP: 97.105-900, Santa Maria/RS/Brasil; ²Universidade do Pampa; ³Universidade Federal de Santa Maria; ⁴alissonae@yahoo.com.br

Zarnott, Alisson Vicente; Vinicius Piccin Dalbianco; Pedro Selvino Neumann; Marco Antonio Verardi Fialho (2017) Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. Rev. Fac. Agron. Vol 116 (Número especial): 107-119.

A Extensão Rural brasileira foi profundamente marcada pelo período da modernização conservadora da agricultura. A construção da PNATER em 2003 e sua orientação visando o desenvolvimento sustentável, a agroecologia, a valorização da diversidade produtiva, cultural e do conhecimento das famílias agricultoras foi uma conquista importantíssima daqueles que defendiam uma extensão rural crítica e diferenciada. No entanto, em virtude da diversidade de organizações prestadoras do serviço de extensão e do peso que o difusionismo manteve sobre muitas organizações e técnicos, a PNATER encontrou dificuldades para implementar em âmbito nacional a sua proposta de Extensão Rural. Aliado a própria resistência interna, setores que antes não disputavam a extensão rural, como a CNA, passaram a fazê-lo e no final de 2013 o Governo Federal anuncia a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. A ANATER, em contraposição a PNATER, recoloca como orientação geral para o serviço de extensão rural o difusionismo tecnológico. Por outro lado, inúmeros projetos e organizações, têm buscado desenvolver as ideias da PNATER, entre elas o Programa de Extensão Rural para assentamentos de reforma agrária, experiência que tem construído inovações institucionais e metodológicas que podem se tornar referências para outras iniciativas e para uma crítica à ANATER.

Palavras-chave: Difusionismo, PNATER, assentamentos, política, metodologia.

Zarnott, Alisson Vicente; Vinicius Piccin Dalbianco; Pedro Selvino Neumann; Marco Antonio Verardi Fialho (2017) Progress and setbacks in the Brazilian rural extension policy: critical analysis on ANATER. Rev. Fac. Agron. Vol 116 (Número especial): 107-119.

The Brazilian Rural Extension was deeply marked by the period of preserved modernization of agriculture. The construction of PNATER in 2003 and its orientation towards sustainable development, agroecology, valorization of the productive, cultural and knowledge diversity of the farming families was a very important achievement of those who defended a critical and differentiated rural extension. However, due to the diversity of organizations providing the extension service and the weight that diffusionism has had on many organizations and technicians, PNATER found it difficult to implement its proposal for Rural Extension at the national level. In addition to internal resistance, sectors that did not previously compete for rural extension, such as the CNA, started to do so and by the end of 2013 the Federal Government announced the creation of the National Agency for Technical Assistance and Rural Extension. ANATER, as opposed to PNATER, reinstates the technological diffusion as a general orientation for the rural extension service. On the other hand, numerous projects and organizations have sought to develop PNATER's ideas, including the Rural Extension Program for agrarian reform settlements, an experience that has built institutional and methodological innovations that can become references to other initiatives and to a critical to ANATER.

Key words: Diffusionism, PNATER, settlements, policy, methodology.

Recibido: 16/07/2017

Aceptado: 11/10/2017

Disponibile on line: 01/01/2018

ISSN 0041-8676 - ISSN (on line) 1669-9513, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP, Argentina

INTRODUÇÃO

Se torna cada vez mais atual e necessária a proposta de Dias (2008) de discutir as mudanças na Extensão Rural (ER) face ao difusionismo. O autor o fez em 2008 a partir da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e, hoje, com a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) essa questão torna-se ainda mais relevante.

Fazer essa problematização a partir da história da ER brasileira como política pública, destacando as mudanças ocorridas com a instituição da PNATER, as dificuldades para implementar as mudanças a que ela se propõe, apresentar a ANATER e problematizar sua proposta de atuação baseada na difusão tecnológica são os passos necessários para mostrar que a ER trilha atualmente um caminho perigoso que a conduz de volta as décadas de 1960/70, um dos objetivos deste trabalho. O segundo é, a partir da experiência do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) para assentamentos de reforma agrária mostrar que existem alternativas, que é possível avançar na consolidação de uma ER crítica, em consonância com os objetivos e diretrizes da PNATER.

Para tanto, o artigo inicia com a apresentação de elementos históricos sobre a política oficial de Extensão Rural no país, desde sua criação em 1948, passando pela extinção da Empresa Brasileira de Extensão Rural (EMBRATER) no ano de 1990, até a criação da PNATER em 2003, com destaque para a transformação institucional na conformação da formulação e execução dos serviços públicos de Extensão Rural. Busca contextualizar neste cenário a criação da (ANATER), demonstrando que a criação dessa agência não se trata de um processo contínuo daquele que vinha sendo constituído pela PNATER, ao contrário, busca constituir uma nova orientação e dinâmica ao serviço oficial de Extensão Rural.

A segunda seção apresenta a metodologia utilizada para a construção da reflexão apresentada no trabalho. A terceira seção se detém a apresentar com maiores detalhes os elementos constitutivos da ANATER, incluindo as leis, os decretos e a estrutura operacional, com destaque para as funções, metas e orientação normativa para os serviços. Apresenta a proposta de desenvolvimento pela via tecnológica e sua relação com outras experiências historicamente constituídas, a exemplo do modelo Treino e Visita e do período técnico difusionista, vivenciado no Brasil a partir da década de 1960. Esta seção também traz elementos que dão conta de vincular a ANATER a uma proposta maior de desenvolvimento que está em curso, baseada em “teses” sobre a conjuntura e perspectiva futura para o mundo rural brasileiro.

A quarta seção do artigo se dedica a debater a via tecnológica de desenvolvimento apresentada pela ANATER. A Agência teve como justificativa central de sua criação a transferência tecnológica. Esta posição se alimenta do diagnóstico (ou da crença) de que o estoque de conhecimentos gerados pelas instituições de pesquisa não chega a maioria dos agricultores. Para os signatários dessa posição, nas condições atuais do processo de desenvolvimento agrícola, o conhecimento é o principal fator da diferenciação entre os agricultores

(em desenvolvidos e subdesenvolvidos, evoluídos e atrasados, integrados ao mercado e excluídos dos circuitos econômicos). Esta visão justifica o papel central da EMBRAPA - que tem no método Treino & Visita (T&V) sua principal referência metodológica para as ações de extensão - na Agência.

As “sete teses” essas assentadas, fundamentalmente, na premissa de uma inegável supremacia da “agricultura moderna” em relação às demais formas de agricultura e no papel central desempenhado pela tecnologia na busca pelo desenvolvimento. Por sua vez, a ANATER não está isolada desse debate, pois para que essas tecnologias cheguem até os agricultores e sejam adotadas por eles, a ER tem um papel a desempenhar, ou seja, a ANATER não só não está à parte desse debate como, ao contrário, se encaixa perfeitamente na perspectiva das “sete teses”. Assim, a quinta seção do trabalho apresenta uma crítica as “sete teses” sobre o mundo rural brasileiro e problematiza a criação da ANATER relacionando-a com essa interpretação sobre o rural brasileiro.

É nesse cenário de disputas que a sexta seção busca apresentar uma experiência que se preocupou em dar continuidade as diretrizes constitutivas da PNATER. Trata-se dos avanços do Programa de extensão rural para os assentamentos de reforma agrária, especialmente no RS, que atende a totalidades das famílias assentadas. Destaca-se principalmente a importância da participação social (assentados, prestadoras, Estado) na construção do Programa e a consolidação de um Sistema Pluralista Descentralizado, que possibilita pensar o futuro a partir de novos marcos: a superação do conflito com as normativas burocráticas enquanto fonte de legitimidade para as ações (que se busca reduzir com a participação social); a superação da ação pela ação, buscando alcançar processos e produtos através das metas contratadas, para os quais foram concebidas ferramentas como o Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES (SIGRA) e a Rede de Unidades de Observação Pedagógica (RUOP); a superação da ação isolada de extensão através da articulação com a estrutura regional de desenvolvimento (papel que o Conselho Regional tem tentado cumprir); enfim, a superação da velha abordagem da “transferência tecnológica”, através da criação de uma rede de diferentes atores, incluindo agricultores, que interagem para criar e compartilhar conhecimento.

Por fim, são apresentadas algumas considerações finais em relação aos argumentos apresentados e discutidos ao longo do artigo.

METODOLOGIA

O presente trabalho ancorou sua análise em uma perspectiva qualitativa, adotando métodos capazes de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas (Minayo, 1993).

Os métodos adotados foram a observação ação e a análise documental. De acordo com segundo Bodgan e

Biklen (1994), a observação é uma técnica que possui abrangência diversa, que pode cumprir tanto o objetivo de “olhar e ver o que se passa”, quanto o de realizar um “estudo rigoroso e sistemático de comportamentos e situações”. No caso desta pesquisa o papel observador e atuante deve-se ao fato de que muitas situações mencionadas os autores encontravam-se imbricados nos fatos em função de sua ação junto ao Programa de ATES para assentamentos de reforma agrária¹.

A análise documental buscou materiais que abordam a história da Extensão Rural brasileira, documentos de divulgação e legislações pertinentes à PNATER, ao Programa de ATES e a ANATER.

Nesse sentido, como materiais foram analisados a lei de criação da PNATER, os contratos de ATES, orientações para execução dos contratos de ATES, a apresentação de lançamento da ANATER, bem como a Lei 12.897 de 18/12/2013 que determina sua criação e o Decreto 8.252 de 26/05/2014 que define suas competências, público, órgãos de direção, entre outros materiais.

RESULTADOS

Contexto histórico da extensão rural brasileira como política pública

A Extensão Rural, enquanto política pública é impulsionada no Brasil no ano de 1948² com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) de Minas Gerais (MG), seguida pela criação de associações nos demais estados da federação. As ACARs eram entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atuavam sob a coordenação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 1956, e que prestavam serviços de Extensão Rural e elaboravam projetos visando acesso a crédito junto a instituições financeiras³.

Na história da política oficial da Extensão Rural no

Brasil, o período compreendido entre 1948 e o Golpe Militar em 1964, é caracterizado como a fase do “humanismo assistencialista”, e pode ser caracterizado por ter como público alvo prioritário os agricultores mais pobres, de priorizar as atividades relacionadas ao bem estar da família (de caráter genérico, sem atividades pré-definidas) e de operar com o Crédito Rural Supervisionado (CRS)⁴, que era destinado a investimentos na propriedade como um todo, sem a preocupação com a definição específica de linhas de produção (Rodrigues, 1997).

O segundo período vai do Golpe Militar até o ano de 1984 e é caracterizado como a fase do “difusionismo produtivista”, marcado pela estreita relação da política de extensão com a modernização da agricultura, tendo como “carro chefe” o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)⁵, criado no ano de 1965 com o objetivo de ser o principal mecanismo estimulador e financiador da política de modernização da agricultura⁶.

No início da década de 80, a crise econômica brasileira oriunda da elevação dos juros internacionais, do aumento da dívida externa, e da crise da balança comercial, afetou a destinação de recursos do Governo para a agricultura (principalmente os subsídios ao crédito agrícola). Este processo desencadeou um novo período na Extensão Rural caracterizado como o “Repensar da Extensão Rural”. Foi um período de intensas críticas ao modelo de extensão, essencialmente aos métodos difusionistas empregados. O período seguinte, na década de 1990, foi marcado pelo fim do sistema de extensão rural coordenado e financiado pelo Governo Federal. A responsabilidade para a manutenção dos mesmos acabou sendo transferido para os estados da federação, municípios, entidades privadas e associações de agricultores. Para além de um período de repensar crítico da extensão rural, este período pode ser caracterizado pela “desobrigação” do Estado em relação a política oficial de Extensão Rural, tendo como consequência uma realidade muito distinta e diversificada em cada estado da federação, resultando em um pluralismo institucional na oferta e execução dos serviços de ER.

Por outro lado, paralelo e mesmo em resposta às políticas neoliberais do período os movimentos sociais reivindicam uma retomada do papel do Estado no desenvolvimento rural. Como resultado dessas mobilizações consolida-se uma luta pelo

¹ Os autores atuam, desde 2009, em projetos oriundos de termos de cooperação firmados entre o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Os projetos são: Projeto “Assessores Técnico Pedagógicos ao Programa de ATES/RS” tem três edições (2009 – 2012; 2012 – 2016 e o terceiro iniciado em 2017 poderá, se vencidas as limitações financeiras, atuar até 2019); Projeto “Tutores do SIGRA no Programa de ATES de Santa Catarina” (2014-2016) e o Projeto “Implantação do SIGRA no Programa de ATER para assentamentos de reforma agrária” (iniciado em 2016 e que poderá, se vencidas as limitações financeiras, atuar até 2019 no desenvolvimento e implementação do SIGRA em outros estados brasileiros). Os projetos têm como objeto a assessoria para qualificação da ação dos Programas de ATES e referências sobre o resultado desse trabalho foram publicadas em outras oportunidades pelos autores.

² Muitos textos destacam que a criação da ACAR-MG foi o início da Extensão Rural no Brasil, no entanto, já em 1859 e 1860 foram criados quatro institutos (Institutos Imperiais de Agricultura da Bahia, Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro) voltados à pesquisa, ensino e difusão de informações, que podem ser apontados como o embrião da Extensão Rural no Brasil. Mais informações sobre os primórdios da Extensão Rural brasileira (pré ACAR), ver Peixoto (2008).

³ Apesar de não serem organizações estatais, possuíam intrínseca relação com os governos, recebendo recursos financeiros e trabalhando segundo orientação do Estado.

⁴ A ideia do CRS foi inspirada nas iniciativas do Governo Americano de Roosevelt, que, através da Cooperative Extension Service e Farm Security Administration (FSA), implementou nos Estados Unidos (EUA) o serviço de Extensão Rural.

⁵ De acordo com Rodrigues (1997) e Fonseca (1985), o SNCR substituiu o Crédito Rural Supervisionado (CRS) pelo Crédito Rural Orientado (CRO), o que beneficiou majoritariamente aquele agricultor que possuía condições de responder ao novo modelo agrícola proposto.

⁶ A partir da criação de um ambiente favorável à institucionalização de uma estrutura verticalizada de Extensão Rural. Neste cenário foi criado o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) no ano de 1970, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) no ano de 1973 e a EMBRATER no ano de 1975. Em nível nacional, a EMBRATER substituiu a ABCAR e nos estados, as ACARs foram substituídas pelas Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERs).

reconhecimento da importância da agricultura familiar, que teve como resultado a criação do PRONAF no ano de 1996. Para além do PRONAF, os movimentos sociais, sindicatos e outras organizações de trabalhadores reivindicavam também um serviço de Extensão Rural público para a agricultura familiar. Considerando essa conjuntura, o acúmulo crítico sobre o desenvolvimento do campo que nas últimas décadas forjou uma frente pela Extensão Rural crítica e aliado a mudança do Governo Federal em 2002 foi colocado na esfera nacional um intenso debate a cerca de uma nova proposta de assistência técnica tanto para a agricultura familiar quanto para os assentados, culminando na criação da PNATER no ano de 2003.

A PNATER incorpora um conjunto de elementos discutidos no período do “Repensar da ER” como o foco no desenvolvimento sustentável, na agroecologia, na valorização dos saberes e das culturas das comunidades tradicionais, nas metodologias participativas, entre outras. No entanto, não recoloca em debate a retomada de um serviço de ER centralizado pelo Estado, ao contrário, reconhece a pluralidade institucional no fornecimento dos serviços de ER.

Com relação a reforma agrária, o reconhecimento do pluralismo institucional pela PNATER caiu como uma “luva” para o que já se tinha como prática no INCRA, ou seja, a contratação de serviços de extensão para as áreas reformadas, a exemplo da forma como foi executado o Projeto Lumiar⁷. Sob o “guarda chuva” da PNATER e pela pressão dos Movimentos Sociais o INCRA criou um programa específico para os Assentamentos de Reforma Agrária: O Programa de ATES⁸. O governo passou a assumir a ATES como um processo educativo continuado e sistêmico, no qual se exigiu uma ação mais complexa do que a assistência técnica tradicional, requerendo um maior envolvimento dos técnicos com os assentados e com a dinâmica regional e local.

Na PNATER, da mesma forma como no Projeto Lumiar a perspectiva institucional da iniciativa não visou à reconstituição do sistema centralizado/verticalizado que caracterizou a extensão rural no auge do difusionismo. A estratégia central foi selecionar um público alvo (os agricultores familiares e os assentados), estabelecer uma orientação normativa para os serviços de extensão e condicionar a concessão dos recursos federais a iniciativas que manifestem adesão a esta orientação normativa (Neumann & Dalbianco, 2012).

⁷ O Lumiar foi criado para ofertar assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária com o objetivo de torná-los “unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção voltado para o mercado, integrado à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional” (INCRA, 1997), ou seja, buscava a consolidação produtiva dos assentamentos.

⁸ O termo ATES inclui o nome de Assessoria no lugar de Assistência para destacar a conotação de um serviço mais relacionado ao acompanhamento, a corresponsabilização e a construção de processos duradouros e contínuos de interação, baseados em relações horizontais e menos hierárquicas entre os atores. Da mesma forma, a inclusão das dimensões social e ambiental visa demarcar a visão mais holística do processo de intervenção social (para além das questões produtivas) que se esperava instaurar com o Programa de ATES para assentamentos.

Desta forma, a PNATER consolida a passagem de um Estado executor das políticas de extensão rural para um Estado fomentador de atores privados e públicos na oferta dos serviços para o público selecionado. A ATES segue essa orientação. Decorridos 10 anos avalia-se que a execução dos serviços de ATER/ATES foi terceirizada num ambiente de pluralidade institucional e que a atuação dessa multiplicidade de atores é descoordenada resultando em realidades muito distintas nos diferentes territórios do país quanto à cobertura, configuração institucional e de orientação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Neste contexto se justifica a criação da agência: pela necessidade do Estado em exercer um melhor provimento, coordenação, controle e avaliação dos serviços de extensão num ambiente de pluralismo institucional. Essa leitura está colocada a alguns anos, tanto que a I Conferência Nacional de ATER realizada em 2011 indicou a criação de um Sistema Nacional para articular os serviços de ATER. No entanto, o conteúdo da Lei nº 12.897 (de 18 de dezembro de 2013) e do decreto presidencial nº 8.252 (de 26 de maio de 2014) que instituem a ANATER, reforçam a preocupação em relação à forma como os serviços serão ofertados e coordenados, principalmente no que se refere a falta de uma coordenação efetiva e de participação social, como veremos mais adiante.

Além disso, diferentemente da PNATER, que se articulou em torno do ideário do desenvolvimento rural sustentável, da agroecologia, da ação extensionista como um processo educativo e construtivista tendo o agricultor familiar como público quase exclusivo, a ANATER surge tendo como justificativa central de sua criação a transferência tecnológica para o desenvolvimento da agricultura brasileira, ou seja, fazendo uma clara referência às concepções de desenvolvimento que implementaram a modernização conservadora da agricultura e o difusionismo como orientação para os serviços de extensão rural.

Cabe ressaltar que o difusionismo não foi suplantado pela PNATER. Dias (2007) aponta que, apesar das inovações propostas pela PNATER, o difusionismo produtivista permaneceu como referencial orientador das concepções e das práticas de muitos extensionistas. Aponta também que, em que pese não se pudesse prever o resultado das mudanças propostas pela PNATER, em função da falta de estrutura para orientação e monitoramento dos serviços prestados, as mudanças propostas poderiam esbarrar na trajetória histórica e na “força do *habitus*” (Dias, 2007, p.9) de cada instituição, o que hoje podemos avaliar, de fato, aconteceu na maioria dos casos.

A permanência da concepção modernizante de agricultura e, por consequência, difusionista de extensão rural juntou forças e se recoloca como orientação geral para a ER brasileira através da criação da ANATER.

Estrutura e proposta da anater

A presente seção visa apresentar a ANATER. Sua construção foi proposta como forma para o aperfeiçoamento da dinâmica organizativa da Política Nacional de Extensão Rural e visando a promoção de maior agilidade aos processos de contratação das entidades de extensão rural, de um sistema articulado

de capacitação técnica e de uma unidade responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos serviços prestados aos agricultores.

A Agência foi criada pela Lei 12.897 de 18/12/2013 e através do Decreto 8.252 de 26/05/2014 foi instituída e teve definidas suas competências, público, órgãos de direção (com sua composição e atribuições) e estrutura operacional. Quanto às suas competências, ganham destaque às relacionadas à inovação tecnológica e a integração do sistema de extensão com o sistema de pesquisa agropecuária (em estreita colaboração com a Embrapa) visando o “aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores” (Brasil, 2014).

O público passa a incluir também os agricultores médios⁹, reivindicação da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), um dos representantes da sociedade civil na ANATER e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), um dos representantes governamentais no Conselho Assessor e no Conselho Administrativo da Agência. A inclusão dos agricultores médios caracteriza outra mudança em relação a lógica criada pela PNATER: deixa de ter como público exclusivo a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária.

Os órgãos de direção são compostos pela Diretoria Executiva, pelo Conselho Administrativo e pelo Conselho Fiscal. A Diretoria Executiva é composta pelo Presidente e mais três Diretorias Executivas: a Diretoria Administrativa, a Diretoria Técnica e a Diretoria de Transferência de Tecnologia.

O Conselho Administrativo é composto por 10 membros sendo: o Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário¹⁰, o Presidente da ANATER; o Presidente da Embrapa; representantes dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Planejamento, Orçamento e Gestão; representante de governos estaduais; e, pela sociedade civil, representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

O Conselho Fiscal da ANATER será composto por três membros, dois governamentais - um oriundo do MPOG e um do Ministério da Fazenda (MF) - e um da sociedade civil, sendo que este será escolhido e nomeado pelo Presidente da ANATER.

Além da estrutura diretiva a ANATER possuirá um

quadro funcional de aproximadamente 130 funcionários, e está previsto um Conselho Assessor Nacional de cunho propositivo, não deliberativo, e cujas contribuições deverão ser submetidas à Diretoria Executiva. O Conselho Assessor Nacional será composto pelos órgãos, entidades públicas e privadas e representantes da sociedade civil a seguir relacionados: MDA, MF, MAPA, Ministério da Educação (ME), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), MPOG, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Meio Ambiente (MMA), MPA, Embrapa, Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac), INCRA, Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia, Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer), Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra (Anoter), Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Agricultura (Conseagri), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Conselho Nacional dos Institutos Federais, Fórum Nacional de Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, CNA, Contag, Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Consepa), Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil (Faser), Fetraf, OCB, Câmaras Setoriais vinculadas ao MAPA, União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), representantes dos Centros Educativos Familiares de Formação por Alternância, dos assentados da reforma agrária, das comunidades remanescentes de quilombos; das mulheres rurais, das comunidades indígenas, dos extrativistas e das comunidades de pescadores artesanais.

Através desse formato a possibilidade de participação e controle social da Agência é restrita e não garante a estabilidade dos serviços frente às mudanças nas gestões governamentais. Além de ser um espaço pouco representativo, o Conselho não tem caráter deliberativo, apenas propositivo. Igualmente, o Decreto de criação da ANATER não prevê espaços locais e regionais de discussão e deliberação sobre os rumos dos serviços de extensão rural. A orientação para os serviços de ER não é claramente apresentada na Lei e no Decreto, mas na apresentação de lançamento da Agência (em dezembro de 2013) a referência à transferência de tecnologia é explícita, como mostra a Figura 1.

Além das atribuições burocráticas vinculadas a oferta do serviço como o credenciamento das entidades, a ANATER visa transferir tecnologia e inovação e deverá monitorar e avaliar se os resultados nesse sentido foram alcançados. Nota-se aqui o retorno da via tecnológica, do foco na transferência de tecnologia tão típicos do período difusionista como orientação geral para o serviço de extensão rural.

Metodologicamente, a materialização dessa orientação também pode ser encontrada no documento de lançamento da ANATER. A Figura 2 apresenta a concepção da ANATER para a capacitação dos extensionistas baseada na identificação de tecnologias disponíveis, capacitação de multiplicadores que, por sua vez, capacitarão os técnicos de ATER nas tecnologias disponíveis.

⁹ Segundo o Decreto, entende-se por médios produtores rurais os agricultores enquadrados no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural - Pronamp, conforme critérios constantes do Manual de Crédito Rural - MCR do Banco Central do Brasil.

¹⁰ O desenho institucional da Agência foi objeto de inúmeras discussões, especialmente se a ANATER estaria vinculada ao Ministério da Agricultura (MAPA) ou ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Quando de sua criação o vínculo direto foi mantido no MDA, sendo o ministro da pasta o Presidente do Conselho Administrativo. Com o advento do governo Michel Temer o MDA foi extinto e suas atribuições alocadas na Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAF), por sua vez, vinculada à Casa Civil. Desta forma, atualmente, a ANATER encontra-se vinculada a SEAF/Casa Civil.



Figura 1. Atribuições previstas para a Agência Nacional de ATER. Fonte: BRASIL (2013).

Esse formato de capacitação dos técnicos é oriundo da metodologia Treino & Visita (T&V), amplamente difundida pela Embrapa como um recurso para que as tecnologias desenvolvidas na empresa sejam levadas até os agricultores. Segundo Domit et al. (2007) a pesquisa agropecuária brasileira já desenvolveu milhares de projetos, produziu conhecimentos e tecnologias, mas muitas vezes eles não são adotados pelos agricultores. Visando sanar essa lacuna foi adaptada para a realidade brasileira¹¹ a metodologia T&V, que consiste basicamente na formação e treinamento de técnicos multiplicadores cuja tarefa é formar e treinar grupos organizados de técnicos multiplicadores de campo (os técnicos de ATER, no caso) que, por sua vez, devem repassar as tecnologias para grupos organizados de produtores rurais.

A metodologia, segundo manifesta a Embrapa, está inovando o processo de transferência de tecnologia da empresa e sua principal característica é a capacitação contínua do agente de assistência técnica. No entanto, notadamente devido a suas características que pressupõem uma tecnologia que seja aplicável a qualquer realidade (ou que a realidade se adapte a tecnologia), como é o caso das grandes commodities como a soja, o café, o milho, o algodão, que possuem maior homogeneidade nas condições de produção e na condução dos sistemas de produção, o T&V encontra limitações para ser aplicado a ambientes de

diversidade, em sistemas complexos e é antagônico com o princípio de compreensão das condições naturais e valorização dos conhecimentos dos agricultores.

Nesse sentido, o avanço conquistado pela ER crítica quando da formulação da PNATER como orientação para a política pública de ER está em xeque. Em que pese imaginar-se a manutenção de ações difusionistas (como no caso do T&V), seu ressurgimento como uma orientação geral na ANATER, trazendo de volta à cena o difusionismo como orientação para os serviços de ER põe em risco os avanços alcançados com a PNATER. Dias (2008) alertava que

O poder de efetivação da PNATER depende de uma complexa rede de interação, na qual interesses podem confluir para a aceitação ou rejeição das propostas colocadas em cena. É no cotidiano das organizações que trabalham com a ATER que será possível verificar o sentido atribuído à proposta de promoção do desenvolvimento rural com foco na agricultura de base familiar, na agroecologia e na participação política dos envolvidos na gestão da política.

A criação da ANATER, além de recolocar o difusionismo em cena abertamente, e não de forma velada como acontecia durante a PNATER, apresenta novas organizações para o debate da ER como é o caso da CNA, que não era vinculada a essa discussão até pouco tempo atrás.

Assim, a análise da criação da ANATER e esse retorno do difusionismo não podem ser isolados do contexto geral relacionado às discussões sobre a agricultura brasileira e ao rural de forma mais ampla, pelo contrário, estão intimamente relacionadas a uma interpretação específica da situação da agricultura brasileira materializada, especialmente, nas "Sete teses sobre o mundo rural brasileiro" de Buainain et al. (2013), como veremos a seguir.

¹¹ Treino & Visita surge como método em 1977. Foi desenvolvido pelo Banco Mundial para ser implementado na Ásia e na África. No Brasil, uma parceria entre Embrapa, IAPAR, EMATER-PR, cooperativas e empresas privadas adaptou o T&V para a realidade brasileira, desenvolvendo seus trabalhos na transferência e validação dos conhecimentos e tecnologias indicados para as culturas de soja, milho e trigo no Paraná. Mais tarde incluíram-se as culturas do algodão e do feijão (Domit et al., 2007).



Figura 2. Concepção da ANATER sobre as etapas necessárias à capacitação dos técnicos de ATER. Fonte: Brasil (2013).

Anater: encaixe perfeito na perspectiva das “sete teses” sobre o novo mundo rural brasileiro

Avalia-se que este debate apresentado pela ANATER, tendo a via tecnológica como principal aliada para a solução dos problemas do campo, não está deslocado de um debate maior sobre o rural brasileiro. Enquanto um grupo de pesquisadores ficaram restritos a análise da efetividade das políticas públicas implementadas pelo Governo Federal, outros se preocuparam em moldar uma nova concepção interpretativa sobre o “novo mundo rural brasileiro”.

Esta nova interpretação busca associar mecanicamente o desempenho econômico do rural à ideia de eficiência ao mesmo tempo em que caracteriza os “ineficientes” - que compõem os setores diversificados (assentamentos, agricultores familiares, quilombolas, indígenas, etc.) - como sinônimo de atrasados e que precisam ser superados. Objetivamente, esta posição interpretativa se consolida recentemente nas discussões e proposições autodenominadas de “7 teses” sobre o rural brasileiro, apresentadas no artigo intitulado “Sete teses sobre o mundo rural brasileiro” elaborado por Buainain et al. (2013) e discutido com maiores detalhes no livro “O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola”, organizado pelos mesmos autores e publicado estrategicamente pela EMBRAPA no ano de 2014.

Estas teses têm como premissa de análise a temporalidade histórica vivida pela agricultura; a reflexão sobre os diferentes grupos e atores sociais envolvidos no processo de desenvolvimento da agricultura e; os fatores decisivos que desencadearam a intensificação tecnológica e produtiva. Vamos a elas.

A primeira tese se refere a nova fase do desenvolvimento agrário, baseada na convicção dos autores que ocorreu nos últimos anos uma mudança radical no “padrão de acumulação da agricultura”. Esta tese se baseia na leitura de que no passado a terra era a fonte da produção da riqueza social, o que promoveu até meados de 1980 a centralidade na posse da propriedade, que foi substituída posteriormente pela

centralidade das máquinas, dos equipamentos, do capital humano e da tecnologia.

A segunda tese trata das inovações tecnológicas na agricultura. Tem como base os efeitos “positivos” causados pelo processo da revolução verde. Na apresentação desta argumentação, os autores criticam os questionamentos que foram e são feitos aos “avanços” tecnológicos, creditando a esses as dificuldades de avanço nas pesquisas científicas no Brasil. Deste modo, se restringem a apresentar os resultados positivos desta modernização conservadora. A terceira tese busca demonstrar a trajetória atual do desenvolvimento agrário, focando a análise na concentração de produção, que segundo os autores, justifica a diferenciação e seletividade dos produtores rurais. Nesta tese os autores argumentam, com base num tipo de leitura dos dados do senso agropecuário de 2006, que é uma pequena minoria de grandes agricultores modernizados que efetivamente sustentam a produção agropecuária no Brasil, desconsiderando as demais funções da agricultura como, por exemplo, a produção interna de alimentos, a conservação ambiental e a função social da terra.

A quarta tese se preocupa em demonstrar que o fator terra não explica mais o crescimento da produção, uma vez que o dinamismo agrário atual é dado pelos investimentos pesados e intensificados em tecnologia. É nesta tese que se conclui que o tema da reforma agrária não tem mais sentido.

A quinta tese problematiza o papel do Estado no processo de modernização da agricultura. Destaca que os agentes privados são atualmente os responsáveis pelo desenvolvimento do rural. Desconsideram por via destes argumentos os investimentos massivos realizados pelo governo nos últimos anos para a manutenção do padrão de acumulação de capital no campo.

A sexta tese trata da “dinâmica agrícola” atual, destacando a perda de importância econômica dos menores estabelecimentos rurais. Sustenta a ideia do campo como sinônimo de produção, desconsiderando as demais funções e diversidades composta no rural.

A sétima tese defende que o desenvolvimento rural brasileiro deverá seguir a “Via Argentina”, a partir dos argumentos do esvaziamento demográfico no campo, do predomínio da agricultura em larga escala, e da alta eficiência produtiva e tecnológica da agricultura moderna. Nesta tese reside um questionamento as medidas governamentais de apoio aos agricultores de menor porte, os quais para os autores tem “baixa eficiência econômica”.

Ao analisar cuidadosamente as sete teses, Mattei (2014) irá destacar que:

Em síntese, podemos dizer que é possível agrupar todo esse debate em três argumentos centrais: a) não temos mais uma questão agrária relevante no contexto atual, o que torna a bandeira da reforma agrária uma luta do passado que, segundo os próprios autores, “vai se apagando”; b) a produção agropecuária do país é totalmente dominada pela agricultura moderna, a qual é determinada por um pequeno número de grandes agricultores “eficientes economicamente”; e c) a ação do Estado não é mais necessária porque este é incapaz de atender aos desafios da nova ordem, afinal os agentes privados são eficazes e não devem ser perturbados pela ação governamental.

Para esse autor, esta síntese tri-lógica serve para defender um argumento central dos autores das sete teses: “confirma-se hoje a supremacia da “agricultura moderna” em relação às demais formas de agricultura do país” (Mattei, 2014). Para Mattei, todos os demais argumentos apresentados pelas “teses” apenas agregam elementos a essa discussão central defendida pelos autores, que se configuram mais pelas posições ideológicas do que científicas.

Deste modo, compreende-se que a mensagem central transmitida pelas sete teses se refere a visão tradicional que sempre interpretou o meio rural brasileiro como apenas espaço de produção agrícola, direcionando por esta via as análises unicamente a partir de critérios e de indicadores de desempenho econômico, muitos deles a partir de interesse do mercado ou dos grandes investidores do rural. Neste sentido, compreende-se que a via tecnológica defendida pela ANATER se relaciona umbilicalmente com a visão de desenvolvimento defendida pelos autores das sete teses. Por estes motivos, acredita-se que a estruturação dos serviços da agência tende a desestruturar a dinâmica organizativa construída pela PNATER, pois na perspectiva de desenvolvimento promulgado pela ideia de um novo rural brasileiro, a agricultura familiar, bem como os assentamentos da reforma agrária deixarão de ser prioridade da política pública de extensão rural.

Diferentemente da PNATER de 2004, que se articulou em torno do ideário do desenvolvimento rural sustentável e da agroecologia, a ANATER teve como justificativa central de sua criação a transferência tecnológica, fundamentado no diagnóstico (ou na crença) de que o enorme estoque de conhecimentos gerados pelas instituições de pesquisa (a EMBRAPA, em especial) não chega a maioria dos agricultores.

Para os signatários dessa posição, nas condições atuais do processo de desenvolvimento agrícola, o conhecimento é o principal fator da diferenciação entre

os agricultores (em desenvolvidos e subdesenvolvidos, evoluídos e atrasados, integrados ao mercado e excluídos dos circuitos econômicos), ou seja, é a tecnologia, muito mais do que as condições sociais, econômicas e estruturais, que explica a condição de atraso e pobreza da maioria dos agricultores.

Na verdade, os defensores desta posição se alimentam da “nova onda” interpretativa do rural brasileiro, expresso nos debates e proposições denominadas de “novas teses” sobre o rural brasileiro (Buainain et al., 2013). Uma das questões centrais para os signatários, como comprova Mattei (2014), é creditar o notável desempenho da agropecuária brasileira das últimas décadas ao desempenho da produtividade dos fatores de produção, em especial, aos novos conhecimentos (inovações) e novos aparatos tecnológicos, rebaixando a importância e o peso do fator terra.

Mattei (2014) demonstra a falácia deste raciocínio ao comprovar que a expansão da produção total e, conseqüentemente, do saldo comercial da agropecuária, se explica fundamentalmente em função de uma mudança na matriz de produção, especialmente no expressivo aumento da participação da produção vegetal neste montante global, equivalendo a 71% do montante no ano de 2013. Assim, se forem analisados o comportamento dos principais produtos vegetais (só a soja e cana representam 53% do valor vegetal) se perceberá que essas culturas aumentaram significativamente sua área, Mattei exemplifica que no caso da soja, a área cultivada praticamente triplicou nas últimas duas décadas e enquanto que a produtividade cresceu menos que 20%.

A leitura (ou a crença) dos autores das “novas teses” de que, no passado, a terra era a fonte de produção da riqueza social e que hoje são as máquinas, os equipamentos, a tecnologia e o capital humano os elementos responsáveis pela acumulação de capital resulta na proposição de que a “nova realidade” exigiria um aperfeiçoamento contínuo das inovações e de expansão da produtividade (Mattei, 2014). É exatamente esta visão que justifica a centralidade da transferência tecnológica na ANATER e do papel da EMBRAPA na Agência, que tem no método do Treino & Visita sua principal referência metodológica para as ações de extensão.

Por mais importante que sejam os avanços tecnológicos para o desenvolvimento da sociedade, não se pode reduzir a falta de desenvolvimento (o “atraso”, a pobreza) a uma mera questão de transferência e difusão tecnológica, sem questionar o tipo de conhecimento/tecnologia (que não é neutra) e as razões mais profundas da pobreza.

Programa de ATER/RS: um contraponto à difusão e a materialização de um sistema pluralista descentralizado

Schneider (2014) faz um importante questionamento: Estamos caminhando para a afirmação de políticas públicas que apoiam a diversificação, a agroecologia, a participação e o desenvolvimento rural sustentável ou vivenciamos uma retomada de ações “clássicas” como o crédito (*sojicização*), infraestrutura (tratores) e a transferência de tecnologia (ATER)?

De uma forma geral é possível pensar que, de fato,

vive-se no Brasil um momento de reafirmação de um modelo clássico – e conservador – de desenvolvimento da agricultura brasileira, do qual a ANATER é um dos mais recentes expoentes.

No entanto, não se pode esquecer as inúmeras experiências implementadas por diversas organizações no sentido de construir o desenvolvimento sustentável, a agroecologia, a diversificação e a autonomia dos agricultores familiares. Dentre essas iniciativas destaca-se o Programa de ATES do RS.

Visando superar os limites identificados na PNATER, o principal materializado na ação descoordenada das inúmeras organizações prestadoras de serviço e, nitidamente, na contramão da ANATER no que se refere à sua orientação à difusão tecnológica o Programa de ATES do RS se constrói através da diferenciação de papéis, de uma atuação em rede, do controle social (como mostra a Figura 3), e da construção de ferramentas metodológicas voltadas para a participação das famílias e a qualificação da ação extensionista.

O Programa é constituído atualmente por 20 equipes técnicas de três prestadoras¹²: a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTec, com 10 contratos), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS, com 9 contratos) e o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP, com um contrato), envolvendo um universo de 152 técnicos contratados para atender a 11.403 famílias, distribuídas em 304 assentamentos localizados em 84 municípios do estado. Além disso, conta também com o apoio de uma equipe de Assessores Técnicos Pedagógicos (ATPs - viabilizada através de Termo de Cooperação estabelecido entre o INCRA e a UFSM), cujo papel é assessorar o Programa e as equipes técnicas.

O trabalho da equipe de ATPs envolve três grandes eixos: o assessoramento sistemático aos Núcleos Operacionais (assessoria às equipes visando garantir um padrão similar de qualidade), o assessoramento ao Programa Estadual (apontar os avanços e limites da operacionalização do Programa, formular instrumentos para qualificar a execução dos contratos e subsidiar as discussões sobre a qualificação da ATES), e o assessoramento ao INCRA (para construir as orientações de execução das ações, bem como os instrumentos de monitoramento e avaliação).

Em relação ao papel do INCRA, cabe destacar que a substituição dos instrumentos que regem as relações com as prestadoras de serviços de ATES (de convênios

para os contratos) ampliou o controle burocrático sobre o trabalho das prestadoras, mas exigiu também um novo desenho organizacional. Esta função de controle ficou centralizada na Divisão de Desenvolvimento do INCRA-RS, que designou um Coordenador Estadual para o Programa e gestores para os contratos de ATES. Estes têm a tarefa de avaliar, monitorar e fiscalizar o trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas e avaliar os produtos contratados, como foi o caso dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) e Planos de Recuperação dos Assentamentos (PRAs)¹³ e os textos de Sistematização de Experiências Agroecológicas.

De modo geral, neste formato o INCRA/RS passa a assumir um papel completamente novo e para o qual a instituição tem muito pouca experiência: o de coordenar, direcionar e controlar as ações de extensão, analisando e avaliando constantemente os produtos gerados e as ações desenvolvidas, a fim de aprimorar as metas e objetivos propostos. Em outras palavras, além de financiar, o INCRA assume o papel de protagonismo no direcionamento e supervisão dos serviços de extensão rural nas áreas reformadas, papel distinto do até então executado e que exige do Estado capacidade operacional e uma sintonia interna para a sua satisfatória e plena execução.

Cabe um destaque especial aos espaços de participação e controle social¹⁴ criados pelo Programa de ATES do RS em três níveis como mostra a Figura 3, sendo estes: reuniões de avaliação e planejamento nos assentamentos; os Conselhos Regionais, organizados em nível dos Núcleos Operacionais; e, o Conselho Estadual.

As reuniões nos assentamentos acontecem antes das reuniões dos Conselhos Regionais e têm como propósito avaliar e planejar as ações das equipes técnicas e organizar as demandas da comunidade para apresentação ao INCRA, DDA e instituições locais. A primeira rodada dessas reuniões em 2014 reuniu 3.841 pessoas (INCRA SR11, 2014), 12,4 % das 30.878 pessoas que compõem a população dos assentamentos (SIGRA, 2013). Nestas reuniões são escolhidos os representantes dos assentamentos que irão compor o Conselho Regional¹⁵.

¹² Cabe destacar que as prestadoras são de natureza distinta. A EMATER é governamental, a COPTec é uma cooperativa de técnicos vinculados ao MST e o CETAP é uma ONG de raízes populares e ambientais, portanto, as condições das mesmas são muito distintas no que se refere a infraestrutura de pessoal de apoio e de equipamentos, aspectos não incluídos na valoração dos serviços contratados. Ocorre que, no caso da EMATER, assim como de outras empresas governamentais, as mesmas recebem também recursos de outras fontes (do Governo Federal para aquisição de veículos, de prefeituras que apoiam com infraestrutura e pessoal e do próprio Governo do Estado garantindo a folha de pagamento), enquanto que as demais dependem exclusivamente das suas condições para assegurar todas as condições exigidas nas chamadas públicas.

¹³ Os PDAs e PRAs foram documentos elaborados conjuntamente entre equipes técnicas e famílias assentadas visando estabelecer planos de desenvolvimentos dos assentamentos e orientar as ações das equipes técnicas de ATER.

¹⁴ O Manual de ATES (INCRA, 2008) prevê o Fórum Estadual de ATES como instâncias de participação. De caráter consultivo e formação paritária, seu objetivo é “intensificar o diálogo e a interação entre o público beneficiário e o INCRA, de modo a contribuir no processo de análise, formulação e avaliação da política nacional de ATES” (INCRA, 2008).

¹⁵ Originalmente (no ano de 2009) estes conselhos eram compostos por um representante do INCRA, um representante da prestadora do NO e um representante de cada assentamento. Atualmente, para cada assentamento com até 100 famílias são escolhidos um homem e uma mulher como conselheiros. Os assentamentos com mais de 100 famílias indicam dois homens e duas mulheres. Em que pese buscar-se a equidade de gênero na indicação dos conselheiros, percebe-se que a participação feminina ainda é minoritária, questão que precisa ser construída.

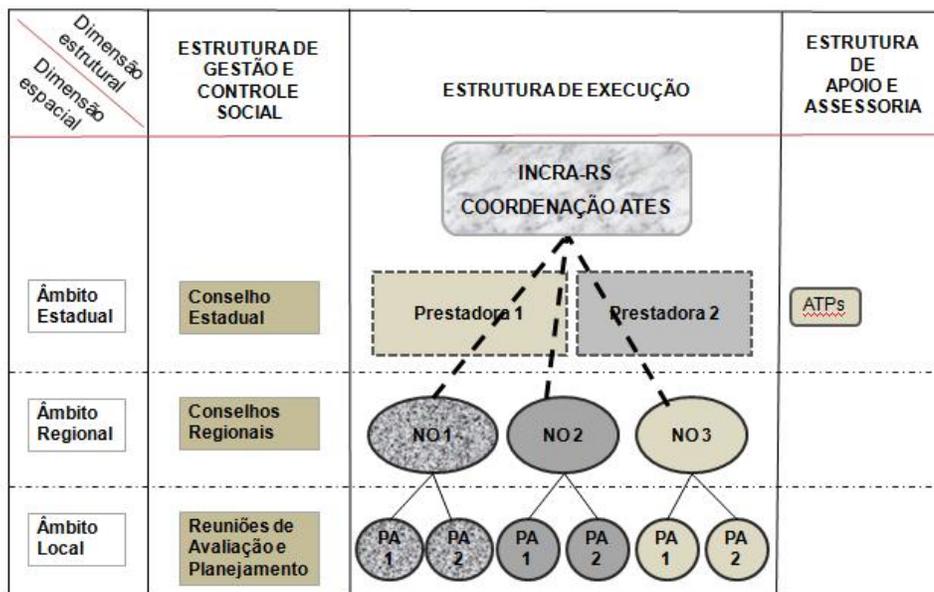


Figura 3. Estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social do Programa de ATES/RS. Legenda: ATPs -> Projeto de assessoria ao Programa de ATES. Oriundo de termo de cooperação entre o INCRA e a UFSM; NO -> Núcleo Operacional, unidade organizacional do Programa e territorial de atuação das equipes técnicas; PA -> Projeto de Assentamento de reforma agrária.

Os Conselhos Regionais são compostos por representantes das famílias de cada assentamento que compõem o Núcleo, do INCRA, Divisão de Desenvolvimento Agrário da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Governo do Estado (DDA/SDR), dos Assessores Técnico Pedagógicos/Universidade Federal de Santa Maria (ATPs/UFSM), Prestadora e organizações e instituições convidadas. As reuniões dos Conselhos Regionais acontecem duas vezes por ano, após a reunião de avaliação da ATES que ocorre nos assentamentos. Para uma percepção da dimensão da participação nos Conselhos Regionais, na primeira rodada de reuniões do ano de 2014, foram mobilizados 743 conselheiros¹⁶. A disposição dos conselheiros em discutir a constituição e orientação deste espaço de participação social mostra claramente se tratar de um processo de empoderamento e de pertencimento ao Programa. O Conselho Estadual de ATES é composto pelo INCRA, DDA/SDR, UFSM, EMBRAPA, prestadoras (COPTec, EMATER e CETAP) e pela Cooperativa Central dos Assentamentos do RS (COCEARGS) e se reúne mensalmente para definir as metas estaduais, as eventuais mudanças/adaptações nas metas contratadas, a relação e o papel que o Programa desempenha na execução de políticas públicas, os temas necessários à formação dos técnicos, os instrumentos de gestão e planejamento, ou seja, é o espaço onde é feita, efetivamente, a gestão social.

O desafio em relação às instâncias de gestão social é torná-las cada vez mais ativas na definição dos rumos das ações de desenvolvimento dos assentamentos e no controle e gestão do Programa de ATES. Nesse sentido, o fato do INCRA, na condição de gestor e coordenador do Programa, reconhecer e valorizar as discussões realizadas nestes espaços, tem se mostrado um elemento central para a funcionalidade do processo de participação social, possibilitando que, paulatinamente, os conselhos sejam reconhecidos como espaços de deliberação das ações de extensão rural.

O envolvimento de todos os atores do Programa foi possível, por um lado, pela postura dos gestores do INCRA, que não interpretaram a descentralização da política de extensão proposta pela PNATER como uma mera descentralização da execução dos serviços e, também, pela postura das entidades prestadoras, das organizações das famílias e das próprias famílias que assumiram o protagonismo na definição dos rumos da política de ATES. Essa dinâmica de gestão e controle social tem se configurado como uma alternativa às medidas de controle burocráticas e como uma importante iniciativa de transformação de um pluralismo institucional desorganizado em um sistema pluralista descentralizado.

Além disso, pode-se afirmar que a descentralização estimula a diversificação da participação dos atores, permitindo o aumento da eficácia das ações¹⁷ e demandam uma redefinição das relações de poder e do

¹⁶ Para o alcance desses números foi fundamental a adoção de mecanismos de suporte como o custeio da alimentação e do transporte e o ressarcimento financeiro do dia trabalhado de todos os representantes dos assentamentos.

¹⁷ Seja através da captação dos recursos, na fiscalização e controle social dos serviços prestados ou na definição das prioridades de acordo com a demanda social.

papel do Estado, de quem se espera uma participação na condição de agente subsidiário, coordenador ou regulador dos serviços de extensão. A correlação positiva entre descentralização e democracia não corresponde a uma medida unilateral, que se resolve por decreto, mas sim, é o resultado do lento envolvimento, conscientização e convencimento dos atores participantes, principalmente a partir da disposição dos governos em construir um canal dialógico com o público, que tenha como pressuposto não apenas a consulta, mas essencialmente o processo de decisão.

Nesta perspectiva, o Programa de ATES no Rio Grande do Sul, através da participação social, permite vislumbrar a possibilidade concreta de superação de um modelo de extensão rural caracterizado pela ação descoordenada do pluralismo de agentes para um sistema pluralista, articulando uma rede de conhecimentos em prol do desenvolvimento das famílias assentadas.

Outra característica que torna o Programa de ATES/RS um sistema pluralista de extensão rural (e não um mero pluralismo de instituições) é a capacidade dos atores (instituições) elaborarem colaborativamente os principais instrumentos de trabalho e gestão do Programa. Especialmente em relação aos instrumentos de trabalho o Programa tem se preocupado com o desafio metodológico de mudar a relação entre extensionistas e agricultores (visando superar o difusionismo), mudar o conteúdo das ações de extensão (adequando-o a cada realidade) e mudar o método de determinar o conteúdo das ações de extensão (construindo instrumentos de diagnóstico e avaliação e tornando a participação elemento fundamental desse processo). Esse processo é nitidamente contrário a orientação do T&V.

Nesse caminho de construir inovações metodológicas cabe destacar, especialmente, o Sistema de Integrada de Gestão da ATES (SIGRA), a Rede de Unidades de Observação Pedagógica (RUOP), a sistematização de experiências agroecológicas e os espaços de formação dos técnicos.

O SIGRA foi criado baseado na compreensão de que a ATES precisava, para o processo de planejamento, de um sistema de gerenciamento das informações, com capacidade de retratar de maneira precisa a dinâmica e a realidade das famílias assentadas e seus lotes. Alimentado anualmente com informações coletadas pelas equipes técnicas junto às famílias sobre os campos produtivo, social e ambiental, possibilita a confecção de relatório/tabulações instantâneas sobre quem são (idade, sexo, escolaridade, doenças, etc.), como vivem (moradia, saneamento, etc.), como são os lotes (distância da sede do município, estrada de acesso, acesso a água, etc.), o que produzem (culturas, criações e processamento, produção para autoconsumo e comercialização) e como produzem (máquinas, instalações, manejos, etc.).

O Conselho Estadual também identificou como necessária a produção de referências econômicas e técnicas dos sistemas de produção desenvolvidos nos assentamentos e, nesta perspectiva, foi criada a RUOP, que é composta por 109 unidades produtivas representativas dos principais sistemas de produção.

A Sistematização de Experiências Agroecológicas foi

outra iniciativa criada colaborativamente pelo conjunto de instituições que integram o Programa com o objetivo de capacitar os técnicos para a reflexão de suas experiências vividas e promover espaços de aprendizagem, de troca de conhecimento e de divulgação das experiências e ações do campo vinculadas a agroecologia desenvolvidas nos assentamentos.

Por fim, é importante uma referência aos espaços comuns de formação dos técnicos das diferentes prestadoras (dois encontros estaduais e um encontro regional), cuja pauta é definida no Conselho Estadual. São construídos visando que as equipes trabalhem com os mesmos princípios e com um padrão de qualidade similar nos assentamentos das diferentes regiões do estado.

Com esses exemplos, busca-se demonstrar que as organizações não são meras executoras, mas são propositoras e corresponsáveis pelos rumos do Programa de ATES do RS ao longo desse período e que é possível construir um Programa de cunho educativo e que busque o desenvolvimento das comunidades e não apenas a transferência de tecnologia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas brasileiras voltadas à ER estão passando por um processo em que percepções distintas estão em disputa; percepções caracterizadas, grosseiramente, por dois grupos que defendem extratos sociais rurais localizados nos extremos da sociedade rural brasileira. Grupos motivados por ambições que nem sempre comungam dos mesmos anseios ou, se comungam, ordenam em classe de prioridade distinta. De um lado, os que fomentam resultados econômicos com base na produtividade e avanços sociais como consequência desses resultados. Perspectiva que valoriza a escala de produção, mercado externo e financiamento do Estado a partir da geração de divisas oriundas de superávit da balança comercial brasileira. Do outro lado, os que priorizam ou valorizam conquistas sociais (com objetivo de redução das desigualdades sociais) e que essas possam fomentar a inserção no mercado e, conseqüentemente, resultados econômicos. Nessa perspectiva há a valorização do mercado consumidor interno com a produção de alimentos com qualidade e preço justo, procurando ampliar a oferta de alimentos e reduzir a pressão dos preços no custo de vida da sociedade brasileira.

Percepções com olhares distintos para populações distintas que desempenham funções distintas em uma mesma realidade. Contexto de disputas de interesses e ideologias – visões de mundo – que se materializam no pluralismo institucional quando atenta-se para os serviços de extensão. Ambiente institucional este formado por uma série de representações de categorias sociais presentes no rural brasileiro, desempenhando papéis que, por vezes, sobrepõem ações e interesses. A ANATER traz, em sua origem, a expectativa de desempenhar as funções de coordenação, controle e avaliação dos serviços de extensão rural nesse contexto marcado pelo pluralismo institucional. Entretanto, essas funções correm risco de se perderem

em meio à falta de coordenação efetiva da agência e da restrita participação das representações das categorias sociais do rural brasileiro na mesma.

Esse contexto rapidamente apresentado está marcado por disputas ideológicas, políticas, institucionais e teóricas que se acentuaram nas últimas décadas com a emergência do ideário da sustentabilidade, em que a perspectiva agroecológica, a agricultura familiar e a PNATER são expressões desse modelo de desenvolvimento para o rural. Em contraposição, a ANATER não se propõe a evoluir a partir da experiência desenvolvida pela PNATER, pois tendo em vista suas orientações balizadoras pautadas pela transferência tecnológica, reapresenta o difusionismo como tônica dos serviços de ER, pressupondo ações extensionistas de cunho produtivista em que a disseminação tecnológica torna-se o objetivo fim com a expressa participação da Embrapa. A ANATER dá novo fôlego ao caráter impositivo das ações de extensão rural iniciado na década de 1960, no qual o agricultor passa ao papel de coadjuvante, restringindo sua função participativa e de cooperação no processo de desenvolvimento.

No contraponto da perspectiva da ANATER e na perspectiva de avançar com base nas diretrizes da PNATER encontra-se a dinâmica do Programa de ATER desenvolvido no RS, onde propicia, entre outros aspectos, a descentralização da coordenação das ações, maior participação dos diversos atores e a construção dialógica de um projeto de desenvolvimento do rural baseado nos pressupostos da valorização da autonomia dos agricultores e da construção de modelos racionais e sustentáveis para o campo.

O modelo de gestão apresentado pelo Programa de ATER aumenta a possibilidade de resultados positivos, principalmente pela conjunção entre demanda social e ações realizadas produzindo, conseqüentemente, ajustes nas relações de poder e no papel do Estado. Ajustes estes que estão proporcionando aproximações entre diferentes atores envolvidos no contexto da extensão rural, fomentando desafios metodológicos com o objetivo de valorização dos saberes e conhecimentos dos agricultores e extensionistas, reduzindo os diferenciais de poder (ordenados e mediados pelo conhecimento técnico, o qual municia o extensionista com a maior parcela nessa relação assimétrica de poder) e ampliando as possibilidades de ações adequadas aos anseios e às realidades sociais, econômicas e ambientais dos agricultores. Essas adequações são fruto da maior participação e integração de extensionistas e agricultores, iniciadas a partir das ferramentas de informação como o SIGRA e a RUOP, de ferramentas de extensão como a Sistematização de Experiências Agroecológicas e dos espaços de participação como as reuniões nos assentamentos e os Conselhos Regionais e Estadual. Essas duas perspectivas – PNATER/ATES e ANATER - mostram que os serviços de ER estão passando por um momento delicado, em que diferentes perspectivas estão em disputa e dependendo do lado que predominar pode-se avançar para um futuro construtivo, dialógico ou retornar ao passado impositivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bogdan, R. & S. Biklen.** 1994. Investigação qualitativa em educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos. Porto Editora - Série Ciências da Educação v. 12. Porto Alegre. 336 pp.
- Brasil.** 2013. Apresentação da ANATER. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1891485/mod_resource/content/0/aula%202C%20%20ANATER.pdf. Último acesso em: dezembro 2017.
- Brasil.** 2014. Decreto Presidencial nº 8.252. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8252.htm. Último acesso em: dezembro 2017.
- Buainain, A.M., E. Alves, J. M. Silveira & Z. Navarro.** 2013. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. Revista de Política Agrícola 22(2): 105-121.
- Dias, M.M.** 2007. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) face ao difusionismo. Revista Oikos 18(2): 11-21.
- Dias, M.M.** 2008. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. Revista Perspectivas em Políticas Públicas 1(1): 202-114.
- Domit, L. A., D. Lima, F.S. Adegas, M. Dalbosco, C. Gomes, A.B. Oliveira & S. M. S. Campanini.** 2007. Manual de implantação do treino e visita (T&V). Ed. Embrapa. Londrina. 86 pp.
- Fonseca, M.T.L.** 1985. A Extensão Rural no Brasil, um projeto educativo para o capital. Ed. Loyola. São Paulo. 192 pp.
- Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.** 1997. Projeto LUMIAR: Assistência técnica nos assentamentos – Metodologia de atuação. Brasília 10 pp.
- Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.** 2008. Manual Operacional de ATER de 2008: norma de execução n. 78, de 31 de outubro de 2008. Boletim de Serviço do INCRA. Brasília. 142 pp.
- Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.** 2014. Sistema de apoio e monitoramento da ATER (SAMA). Disponível em: http://www.wapwapw.com/terraincra/Sama_Atualiza/Sa_ma_Mostra_Editado.php. Último acesso em: dezembro 2017.
- Mattei, L.** 2014. Considerações acerca de teses recentes sobre o mundo rural brasileiro. Revista de Economia e Sociologia Rural 52: 105-124.
- Minayo, M.C.S.** 1993. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. Ed. Hucitec. São Paulo. 269 pp.
- Neumann, P. S. & V. P. Dalbianco.** 2012. Reforma Agrária e a Atuação do Estado na oferta de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para Assentamentos. In: Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATER aos assentamentos da reforma agrária no RS. DIESEL, V., P. S. Neumann & V. C. Sá. Ed. Unijuí. Ijuí. pp. 35–56.
- Peixoto, M.** 2008. Extensão Rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação. Ed. Senado Federal do Brasil. Brasília, 50 pp.

Rodrigues, C. M. 1997. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de Extensão Rural no Brasil. Revista Cadernos de Ciência & Tecnologia 14(1): 113-154.

Schneider, S. 2014. Perspectivas políticas e teóricas para o futuro da agricultura familiar no Brasil. Disponível

em:<http://www.ufrgs.br/coloquioaf/userfiles/Sergio%20S.pdf> Último acesso em: dezembro 2017.

Sigra. 2013. Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES. Disponível em: <http://www.sigra.net.br/>. Último acesso em: dezembro 2017.