

EXTENSÃO RURAL PARA AGRICULTORES ASSENTADOS:  
UMA ANÁLISE DAS BOAS INTENÇÕES PROPOSTAS PELO  
“SERVIÇO DE ATES”<sup>1</sup>

*Marcelo Miná Dias*<sup>2</sup>

RESUMO

Este trabalho analisa o surgimento do serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), criado pelo Instituto Nacional da Reforma Agrária (Incra), como alternativa para prestar serviços de extensão rural para agricultores assentados. A partir dos princípios, conceitos e formatação institucional divulgados pela Norma de Execução que regulamenta o serviço, faz-se uma análise comparativa com os resultados de alguns estudos sobre o Projeto Lumiar, antecessor institucional do serviço de ATES, com o qual se assemelha. Ao colocar algumas questões para debate, argumenta-se que a proposta do serviço de ATES carece de definições conceituais e metodológicas mais precisas. Em referência ao caso do Lumiar, argumenta-se que, no âmbito da implementação de políticas públicas, as propostas de mudança que defendem a descentralização administrativa e a participação dos atores por elas envolvidos em sua gestão demandam, dos administradores públicos, o conhecimento das dinâmicas institucionais em que se realizarão um esforço de coordenação política e a definição de referenciais metodológicos e de processos de capacitação profissional. A consideração desses fatores é essencial à qualificação do processo de assessoria e do ideal de participação dos atores envolvidos. A gestão dos conflitos e as disputas políticas e a criação de incentivos à participação dos atores envolvidos aparecem como fatores fundamentais ao sucesso da proposta.

**Palavras-chave:** extensão rural, assentamentos rurais, Projeto Lumiar, políticas públicas.

RURAL EXTENSION FOR LAND REFORM SETTLEMENT FARMING: AN ANALYSIS  
OF THE GOOD INTENTIONS PROPOSED BY THE SERVICE FOR  
ENVIRONMENTAL, SOCIAL, AND TECHNICAL ASSISTANCE  
TO LAND REFORM (ATES SERVICE)

ABSTRACT

This paper analyses the creation of the Service for Environmental, Social, and Technical Assistance to Land Reform (ATES). This service was created by the Brazilian institute

<sup>1</sup> Aceito para publicação em dezembro de 2004.

<sup>2</sup> Engenheiro agrônomo, Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), consultor do Projeto de Cooperação Técnica IICA/CONDRAF do Ministério do Desenvolvimento Agrário. minad@uol.com.br.

M. M. Dias

that is responsible for the implementation of the agrarian reform policies (INCRA) as an alternative to offer rural extension services to farmers in rural settlement situation. To study the principles, concepts and institutional framework ruled by INCRA, a comparative analyses consider the results of some studies about Projeto Lumiar, a previous experience similar to the ATES Service. Bringing some questions to debate, we argue that this proposal lacks better conceptual and methodological definitions. Considering the Lumiar experience, we argue that in the context of public policies, the proposals of change to unleash processes of administrative decentralization and the participation of the social actors involved in the management of those policies demand, from the public administrators, the knowledge of the institutional dynamic in which they will take place, an effort of political coordination and the definition of methodological principles and processes of professional qualification. The consideration of these factors is essential to the qualification of the assistance process of the actors and is fundamental to the success of this proposal.

**Key-words:** rural extension, land reform settlements, Projeto Lumiar, public policies.

## INTRODUÇÃO

Este texto analisa a proposta de implantação do serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), criado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) em 2004. Esse serviço surge como alternativa de apoio técnico aos agricultores assentados, para a condução e desenvolvimento de seus projetos produtivos. A partir da Norma de Execução do Incra<sup>3</sup> e de seu Manual Operacional, que estabelecem os procedimentos técnicos e administrativos para a implementação do serviço, busca-se contrastar suas intenções (a partir da consideração de suas diretrizes e conceitos básicos) com resultados de estudos que analisaram o Projeto Lumiar. O Lumiar foi o antecessor do serviço de ATES no campo das iniciativas governamentais para firmar alternativas de prestação de serviços descentralizados de assistência técnica e extensão rural para os assentamentos de reforma agrária. Ambos projetos, como veremos, guardam semelhanças e intenções comuns, justificando-se, deste modo, uma análise comparativa entre seus

---

<sup>3</sup> Norma de Execução nº 39 do Incra, de 30 de março de 2004. Publicada no Diário Oficial da União, edição de 08/05/2004, Seção 1, pág. 53.

pressupostos fundamentais e sua formatação institucional como também inferências sobre possíveis desdobramentos da implantação da proposta.

Para alcançar tais objetivos, o texto foi organizado de modo que, na primeira parte, sejam apresentados, brevemente, a partir da revisão da literatura pertinente, dados conjunturais que permitam compreender a importância da presença de serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) para os assentamentos de reforma agrária e o contexto político em que surge a proposta do serviço de ATES, identificando-se alguns de seus referenciais políticos e teóricos. Na sequência, é feita uma caracterização das duas principais propostas em cena, que buscam alternativas para prestação de serviços de extensão rural: a construção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o serviço de ATES. Ao assinalar algumas semelhanças e diferenças entre essas propostas e seus processos de elaboração, objetiva-se aprofundar a caracterização do serviço de ATES a partir de modo como ele é proposto na Norma de Execução do Incra, contextualizado suas novidades conceituais e institucionais.

A seguir, é feita uma breve análise do Projeto Lumiar, resgatando-se resultados de estudos que procuraram identificar seus potenciais e limites. Busca-se, desse modo, relacionar as conclusões e recomendações desses estudos com as intenções propostas pelo serviço de ATES, discutindo a atualidade de alguns limites que se impuseram ao Projeto Lumiar e o potencial de realização de algumas das intenções comuns às duas propostas. Na última parte do texto, o foco volta-se à consideração dos problemas que afetam a implementação de propostas de mudanças, por meio de políticas públicas, na institucionalidade vigente dos processos de fomento ao desenvolvimento dos assentamentos rurais resultantes dos programas de reforma agrária. Os resultados dessas considerações são apresentados como contribuições ao debate.

## EXTENSÃO RURAL E PROCESSOS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Os assentamentos rurais podem ser inicialmente definidos como novas unidades de produção que, no nível local ou regional, reordenam, em vários sentidos, o sistema de propriedade e uso das terras, estabelecem outros padrões

sociais de produção agrícola e, por vezes, criam novas dinâmicas econômicas e sociais (BERGAMASCO; NORDER, 1996, MEDEIROS et al., 2002, MARTINS, 2003). Resultam, ao mesmo tempo, das lutas e dos conflitos desencadeados pelos agricultores e trabalhadores rurais, por meio de suas organizações e movimentos, e das políticas e iniciativas governamentais que buscam acomodar as demandas desses movimentos sociais e normatizar regras de acesso à terra (MEDEIROS, 2002). Como explicam Leite et al., 2004, o termo assentamento rural engloba uma importante diversidade de situações com origens e características que variam de acordo com o contexto histórico em que se inserem essas unidades de produção. Do mesmo modo, também são bastante diversificados os beneficiários diretos dos assentamentos de reforma agrária.

O estabelecimento de um assentamento rural gera, entre os atores sociais envolvidos neste processo, a expectativa de que ele se torne social e economicamente viável, de modo que os agricultores assentados consigam viver e produzir após o intenso processo de luta pelo direito de acesso à terra de moradia e trabalho. Essa expectativa, naturalmente, se revela de modos diversos entre esses atores envolvidos. Entre os agentes governamentais que formulam e implementam políticas públicas, parece sobressair a intenção de que o agricultor assentado deixe essa sua condição o mais breve possível, integrando-se, como agricultor familiar, aos mercados produtivos. Essa intenção norteia a construção de propostas que viabilizem a rápida consolidação e emancipação dos assentamentos.<sup>4</sup> Neste caso, revela-se uma visão linear e evolutiva do processo de mudança social ao qual o agricultor é submetido como beneficiário de uma política pública. Como argumenta Maria de Nazareth Baudel Wanderley, referindo-se ao conjunto genérico dos agricultores familiares, o processo de mudança é equivocadamente compreendido “como a passagem de uma situação de isolamento social e de exclusão do mercado para outra de integração social e econômica no conjunto da sociedade” (WANDERLEY, 2003, p. 45). Na realidade, na maioria dos casos, a integração econômica torna-se objetivo principal da intervenção estatal.

---

<sup>4</sup> A emancipação do Projeto de Assentamento ocorre quando este não tem mais vínculos com os programas, projetos ou ações de intervenção fundiária do Estado. A consolidação é uma etapa anterior à emancipação, quando, de acordo com o Incra, o assentamento já tiver concluídos os serviços topográficos, de habitação, infra-estrutura básica e ao menos 50% dos beneficiários já tiverem recebido os títulos de domínio.

Como pano de fundo desta compreensão dos processos de mudança social, temos um contexto político que indica, desde meados dos anos 90, uma valorização, no âmbito das políticas públicas, da agricultura familiar e de sua integração às redes de agronegócios, enfatizando a necessidade de tornar economicamente eficientes os seus processos produtivos. Como discute Alentejano (2000, p. 3), “a capacidade de competição no mercado é colocada no centro das preocupações, o que se reflete nas proposições de modernização técnica e desenvolvimento da capacidade de gestão como aspectos mais enfatizados”. Para compreendermos a predominância desta ênfase, é importante tecer algumas considerações sobre os modos como vêm sendo construídas as concepções sobre a agricultura familiar nesse contexto e inferir sobre seus possíveis desdobramentos nas políticas públicas dirigidas especificamente aos assentamentos de reforma agrária.

Os termos do debate sobre a agricultura familiar brasileira e, conseqüentemente, sobre os rumos dos processos de promoção do desenvolvimento rural, foram influenciados, a partir de meados dos anos 80, por vários estudos que questionaram a idéia de que as diferenças entre tipos e formas de produção no campo poderiam ser simplificadas pelo critério do tamanho ou da escala de produção, opondo pequenos e grandes produtores (ABRAMOVAY, 1992). Como argumentava José Eli da Veiga, o termo “pequena produção” era demasiadamente vago para que tivesse a importância conceitual que ostentava então (VEIGA, 1991). Para superar esta tipologia simplista, Veiga defendeu a adoção de um “critério histórico” para caracterizar as principais formas de produção que coexistiam no espaço rural.<sup>5</sup> A partir do uso desse critério, de acordo com o seu argumento, seria possível compreender que, ao longo do tempo, teria havido, no mundo rural brasileiro, uma “constante oposição e coexistência entre formas ‘familiar’ e ‘patronal’ de produção no setor agropecuário” (VEIGA, 1991, p. 188).

---

<sup>5</sup> Em seu estudo de caráter histórico sobre os processos de desenvolvimento agrícola em diversos países, intitulado “O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica”, Veiga argumentou que em todos os países do chamado Primeiro Mundo, a agricultura familiar teria sido o principal setor a se sobressair durante o que o autor chama de o “grande impulso do desenvolvimento capitalista”, ocorrido entre meados da década de 30 e o início dos anos 70 do século passado. Por isso, “com base na experiência histórica dos países do Primeiro Mundo, deve-se pensar que a passagem da economia capitalista para a sua fase socialmente articulada de desenvolvimento dificilmente poderá prescindir de um conjunto de políticas públicas que venham fortalecer a agricultura familiar” (VEIGA, 1991, p. 200-1).

Nesta leitura, a agricultura familiar passa a ser vista como um modo de organização da produção agrícola que se adapta às mudanças econômicas, resistindo e se articulando às diversas estruturas de mercados e aos processos de desenvolvimento. Ela (ou parte dela) não deveria mais ser associada, de modo genérico, ao atraso cultural e à resistência às propostas de inovação ou modernização de seus padrões tecnológicos, características costumeiramente atribuídas à agricultura tradicional. Desse modo, não apenas a grande empresa capitalista deveria ser privilegiada pelas estratégias de promoção do desenvolvimento rural, mas também dever-se-ia favorecer o potencial da “moderna produção familiar”. Diante desse diagnóstico, a agricultura familiar, historicamente escamoteada como objetivo principal da ação do Estado, por meio de políticas públicas, além de um novo *status* teórico, começava a adquirir, nos anos 90, um novo momento de interesse público sobre a promoção do seu desenvolvimento.

Esse outro olhar acadêmico sobre a agricultura familiar dialogava, com a mobilização, as lutas e demandas dos movimentos sociais no campo, liderados principalmente pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). No início dos anos 90, a organização de mobilizações anuais de pequenos agricultores pela Contag, denominadas “Grito da Terra”, chamava a atenção da opinião pública e do governo para as demandas dos trabalhadores rurais e dos pequenos agricultores, organizando-as nacionalmente. Para Leonilde Medeiros, “o reconhecimento do ‘agricultor familiar’ como ator social relevante não pode ser entendido sem considerar, de um lado, as mobilizações dessa categoria, em especial através dos ‘Gritos’ e, de outro, as disputas em torno de quem deveria ser o público preferencial para as ações governamentais” (MEDEIROS, 1999, p. 19). Nesse contexto, as demandas de um conjunto expressivo dos agricultores familiares foram postas em mesas de negociação, incorporadas ao debate mais amplo sobre a questão agrária, tornando-se, sob pressão dos movimentos e influência de algumas agências internacionais de cooperação ao desenvolvimento dos países pobres, foco preferencial da ação governamental.

Quanto à influência das agências internacionais, ela se revelou, no Brasil, naquele contexto dos anos 90, a partir das propostas do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO). Uma parte importante das propostas do Banco Mundial foi divulgada no documento “Brasil: o gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural

e dos recursos naturais”, publicado em 1993 (BANCO MUNDIAL, 1993). As propostas da FAO ganharam corpo e especificidade local por meio de estudos conduzidos por um convênio de cooperação técnica firmado com o Incra em 1994, com o objetivo de “contribuir na elaboração de uma nova estratégia para o desenvolvimento rural no Brasil” (FAO; INCRA, 1994, p. 1).

Para o Banco Mundial, ao lançar uma proposta para a agricultura familiar brasileira, estava em questão, como argumenta Vilela (1997), a inserção das economias nacionais no processo de globalização financeira. Neste quadro, na opinião do Banco, para o governo brasileiro restava a opção de olhar para os excluídos do processo de modernização agrícola dos anos 70, atribuindo a uma parte deste contingente um novo papel no processo de promoção do desenvolvimento. No relatório anteriormente citado, o Banco Mundial enaltece o papel a ser assumido pelas pequenas propriedades rurais de base familiar, identificando-as como unidades de produção mais eficientes no uso dos recursos locais escassos e criadoras de um número mais significativo de empregos quando comparadas com as “grandes propriedades corporativas” (BANCO MUNDIAL, 1993). De acordo com Vilela (1997), esta era, naquele momento, uma tendência das instituições multilaterais. Elas defendiam a eficiência das pequenas e médias propriedades rurais e a substituição de um modelo de desenvolvimento rural vigente por um outro, baseado nessas categorias de produtores, que teriam sido, nos países de capitalismo avançado, os privilegiados nos processos de promoção do desenvolvimento. Portanto, a agricultura familiar deveria assumir, nessa perspectiva, um papel ativo no desenvolvimento econômico (FAO, 1991). Para tanto, as políticas públicas deveriam se voltar ao incentivo do aumento dos índices de produtividade deste segmento da agricultura brasileira.

A ênfase do investimento público na agricultura familiar também fazia parte das proposições defendidas pela FAO no início dos anos 90 (OLIVER, 1994). Seu diagnóstico alinhava-se ao do Banco Mundial, imaginando que em um contexto de crise econômica e necessidade de ajuste fiscal, a alternativa aos países latino-americanos era reduzir a intervenção estatal e criar programas e políticas públicas que mobilizassem os poucos recursos existentes e a iniciativa privada em prol da inserção mercantil de determinados segmentos da agricultura familiar, excluídos do processo de modernização (FAO, 1991). Para construir um novo modelo de desenvolvimento rural sob tais condições de restrição orçamentária, propunha-se uma volta às comunidades e aos seus recursos, o

incentivo à participação dos beneficiários na execução dos programas e o envolvimento dos atores locais no compartilhamento de responsabilidades, de modo a otimizar os poucos recursos públicos. Estas seriam, em linhas gerais, as características do “novo modelo” desejado para o desenvolvimento rural.

Partindo de um diagnóstico positivo sobre o potencial econômico da agricultura familiar, o estudo elaborado pelo FAO/Inra, intitulado “Perfil da agricultura familiar no Brasil: um dossiê estatístico”, publicado em 1996, diferenciava a agricultura familiar em três segmentos principais, classificados de acordo com a renda bruta, oriunda exclusivamente da agricultura, alcançada por cada um deles, medindo, portanto, o grau de mercantilização atingido por seus processos produtivos. Os três segmentos seriam: a “agricultura familiar consolidada”, a “agricultura familiar em transição” e a “agricultura familiar periférica” (FAO; Inra, 1996).<sup>6</sup>

Tanto a tipificação da agricultura familiar quanto as recomendações políticas do estudo da FAO/Inra foram consideradas pelos formuladores do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído em 1995. Como argumentam Corrêa e Ortega (2002), a tipologia construída pela FAO/Inra foi importante para demonstrar que a maioria dos produtores familiares estava nos dois últimos estratos, considerados inviáveis economicamente. A partir dessa diferenciação, recomendava-se que a ação governamental se concentrasse nos agricultores familiares em transição, considerando tanto o seu potencial de ascensão ao grupo dos consolidados como o risco, na ausência de apoio, de que eles regredissem à agricultura familiar periférica, o que caracterizaria, para eles, praticamente o abandono da atividade agrícola. Não se descartava, no entanto, a formulação e implantação de políticas de cunho assistencial ao segmento dos assim-chamados “periféricos”.

O traço comum destas propostas de promoção do desenvolvimento da agricultura familiar era a recomendação de que os agricultores adotassem uma racionalidade empresarial na condução dos seus processos produtivos, com o

---

<sup>6</sup> Um dos autores de estudos que procuraram estabelecer esta estratificação entre os agricultores familiares foi José Eli da Veiga, Professor da Universidade de São Paulo, que pouco antes, como vimos, havia publicado um estudo histórico sobre o desenvolvimento agrícola nos países desenvolvidos. A versão do autor a respeito da então situação dos agricultores familiares brasileiros, como também sua proposta de estratificação, foi também apresentada em Veiga (1995).



objetivo de incrementar a eficiência administrativa e aumentar a produção e a produtividade. Para aumentá-las, eles deveriam adotar tecnologias modernas, inclusive gerenciais, e insumos industrializados. É nesse sentido que essas propostas se situam em uma linha evolutiva do processo de modernização da agricultura brasileira, que vinha ocorrendo desde a metade dos anos 60 (FURTADO; FURTADO, 2000). Na primeira fase da modernização, médios e grandes produtores, determinadas regiões do país, certos setores produtivos e alguns cultivos destinados à exportação haviam sido os principais beneficiados pelas políticas públicas. Nesse processo, as atividades agrícolas deixaram de ser vistas como um setor isolado da economia e passaram a ser percebidas como um negócio, no qual o insumo, a produção e o mercado encadeavam-se em processos caracterizados, de acordo com Graziano da Silva (1996), por uma ação crescente e generalizada subordinação do trabalho ao capital.

Nesse contexto, as políticas de promoção do desenvolvimento rural, boa parte delas operacionalizadas por meio dos aparatos públicos de extensão, sistematicamente desmantelados a partir da extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão rural (Embrater), em 1990, continuaram a enfatizar a dimensão produtiva desse processo. Na outra etapa da modernização, ao se enfatizar a agricultura familiar como público preferencial da ação estatal, não se abriu mão do objetivo de fomentar o incremento dos índices de produção e produtividade. Continuava-se, assim, a afirmar a imagem do “agricultor moderno”, construída durante o processo de modernização da agricultura ao longo dos anos 70.<sup>7</sup> Esse agricultor moderno é imaginado como aquele que possui maior potencial para integrar, social e economicamente, as teias dos mercados modernos ou do agronegócio.

---

<sup>7</sup> Delma Pessanha Neves (NEVES, 1987, p. 353) explica que, durante o processo de modernização, prevalecia entre os técnicos uma tipologia que dividia os produtores rurais em tradicionais e modernos. Os tradicionais conduziam suas atividades à margem de cálculos racionais que possibilitassem a avaliação dos erros, fato que lhes dificultava a compreensão das recomendações técnicas. Para aumentar o lucro, diminuam os custos e investimentos, o que resultava na queda da produção e da produtividade. Os modernos, a o contrário, operavam em um nível de racionalidade mais próximo ao dos técnicos, arriscavam novos investimentos, compreendendo “que o aumento de custos é compensado pela elevação da produção e da produtividade (...) possibilitando elevação da renda e a estabilidade de sua unidade de produção”. Portanto, nesta leitura, o produtor moderno é aquele que aceita e incorpora as orientações técnicas que orientam o processo produtivo à otimização dos fatores que conduzem à obtenção de lucro.

Em grande medida, essa imagem também é projetada aos agricultores assentados, desejando que eles, ao se modernizarem, ampliem seus conhecimentos e habilidades para além do que os seus conhecimentos tradicionais possibilitam. Nessa perspectiva, a necessidade de apoio técnico especializado se torna crítica, ainda mais se for considerado um certo número de agricultores assentados com pouca ou mesmo nenhuma experiência com a agricultura e que, nos assentamentos, a relação entre agricultores e Estado, por meio de seus diversos agentes, principalmente extensionistas, é mais direta e pautada pelas demandas mais imediatas dos agricultores. Como argumentam Leite et al. (2004, p. 65), “ao criar um assentamento, o Estado assume a responsabilidade de viabilizá-lo. Queira o Estado (na pessoa daqueles que o fazem existir) ou não, o desempenho de um assentamento é o desempenho do Estado”. Desse modo, nos assentamentos, a presença ou a omissão do Estado na oferta de condições de produção é decisiva, muito mais do que no caso do amplo e difuso conjunto dos agricultores que são abarcados pela categoria de “familiares”.

Embora haja uma considerável diversidade de situações concretas, a ênfase da intervenção extensionista nos assentamentos rurais tem sido, historicamente, o fomento à produção agrícola, que se viabiliza principalmente por meio da elaboração e acompanhamento de projetos técnicos a serem financiados por programas de crédito. Na maioria das vezes, a consolidação e a emancipação dos assentamentos dependem essencialmente da elaboração de planos de desenvolvimento e de projetos técnicos a serem financiados por programas de crédito, como o extinto Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em sua linha de crédito “A”, dirigida especificamente aos agricultores assentados.<sup>8</sup> De um modo geral, tem prevalecido na elaboração dos projetos técnicos um tipo de ação extensionista descontínua, pontual, pouco participativa e pautada pela premência de viabilização dos projetos técnicos (GUANZIROLI et al., 2003, BRUNO; DIAS, 2004). Nesse caso, como observou Maria Cecília Masselli, ao estudar o caso do Projeto de Assentamento “Sumaré I”, em São Paulo, prevalece uma

---

<sup>8</sup> Na institucionalidade pública vigente, crédito e assistência técnica são dois fatores intimamente relacionados à viabilização social e econômica dos assentamentos e à sua futura emancipação. No caso dos assentamentos, a presença dos extensionistas é condição necessária ao acesso às políticas públicas de crédito.

concepção de inovação tecnológica e de relação entre técnicos e agricultores que desconsidera as trajetórias, experiências e conhecimentos dos agricultores; que torna absoluto o conhecimento científico e tecnológico na busca por resultados produtivos para os recursos aplicados. Esse fato se desdobra na desconsideração da especificidade das demandas dos agricultores assentados e na ausência de relativização do conhecimento técnico. Desse modo, argumenta a autora:

(...) mesmo quando reconhecem que os assentados são portadores de algum saber, não reconhecem esse saber como sendo específico dos assentados (...) O que justifica a aplicação de uma tecnologia também inespecífica, pressupondo que uma proposta tecnológica é indistintamente boa para grandes e pequenos produtores (...) Qualquer que seja o grau de reconhecimento do saber do técnico, a postura tecnicista dificilmente chega a questionar seu próprio conhecimento. Nessa postura, o conhecimento científico produzido para atender os interesses do grande capital é concebido como solução inespecífica para qualquer dificuldade da produção agrícola, seja ela monocultura de exportação ou cultura de subsistência descapitalizada em área insuficiente (como no caso estudado) (MASSELLI, 1998, p. 103).

O enfoque produtivista tem sido questionado por diversas visões que constroem críticas e alternativas ao modelo predominante de agricultura moderna<sup>9</sup> (Cf. ALMEIDA, 1999). Outras compreensões sobre os processos de promoção do desenvolvimento rural vem sendo construídas, desde os anos 70, a partir da análise dos impactos e dos resultados alcançados pelos processos de modernização e de conseqüente integração da agricultura às dinâmicas da produção industrial.<sup>10</sup> Esses questionamentos e críticas dialogam com estudos acadêmicos, com a articulação das reivindicações e propostas dos movimentos sociais de trabalhadores rurais e agricultores e com a proliferação de experiências alternativas de promoção do desenvolvimento rural, conduzidas principalmente por organizações não-governamentais (ONGs) (DIAS, 2004).

---

<sup>9</sup> A agricultura pode ser rapidamente conceituada, de acordo com Weid (1997), como o tipo de agricultura que se baseia no esforço de máxima artificialização das condições naturais de produção, utilizando para tanto, tecnologias variadas e modernas. Ela é caracterizada pela instalação de monoculturas e orienta seus sistemas produtivos para o mercado. É o sistema predominante da “grande produção empresarial”, quase sempre utilizando mão-de-obra assalariada e temporária.

<sup>10</sup> Diversos autores observam que a oposição à agricultura moderna ou convencional remonta ao início da década de 20 do século passado, mas a sua projeção teve início somente nos anos 70 (Cf. ASSIS; ROMEIRO, 2002).

Como argumenta Wanderley (2003), uma parte desses questionamentos é dirigida à visão que considera a agricultura como mero campo de investimento de capital, enfatizando, por isso, a quantidade produzida e a rentabilidade dos fatores de produção. Tem-se, quando prevalece este enfoque, uma simplificação das compreensões e das políticas de desenvolvimento, quase sempre reduzidas às demandas econômicas mais imediatas. Neste sentido, como argumentam Sousa Santos e Rodríguez (2002), pouca ou nenhuma atenção é dada ao potencial emancipatório da intervenção em prol do desenvolvimento.

Outro sentido dado à crítica da agricultura moderna, complementar ou imbricado no anterior, é o questionamento generalizado, a partir da década de 70, das conseqüências ambientais dos padrões tecnológicos modernos. A questão ambiental se revela, para alguns atores sociais, inicialmente articulados no campo das ONGs, por meio da necessidade de construção daquilo que vem sendo chamado de “transição agroambiental” (VEIGA, 1996, ALMEIDA et al., 2001). De acordo com Veiga (1996), a incorporação de referências ecológicas e ambientalistas na formulação de modelos e de práticas agrícolas coloca ao menos três objetivos ou missões principais à formulação de políticas e propostas de intervenção: a) a luta contra a degradação dos agroecossistemas; b) a construção de novas regras disciplinares para o sistema agroalimentar; c) a promoção de práticas mais adequadas à preservação dos recursos naturais e à produção de alimentos mais saudáveis.

As percepções sobre a importância da incorporação do referencial ecológico na elaboração de propostas de desenvolvimento rural são bastante diversas. Elas são construídas em diálogo com distintas concepções, arranjos institucionais e estratégias políticas. Além do traço pluralista, o que há de comum entre as diversas correntes que defendem essas percepções é a busca por modos mais sustentáveis de convívio entre a agricultura e o meio ambiente. Numa tentativa de mapear este campo ainda em construção, Gomes e Rosenstein (2000) propõem dois grandes grupos, correntes ou possibilidades de manifestação dessas percepções.

O primeiro grupo seria composto por aqueles que defendem uma incorporação parcial do referencial ecológico para reorganizar o modelo predominante de agricultura moderna. Esse reordenamento seria desencadeado para evitar que os atuais níveis de produtividade e de lucro sejam comprometidos pela exaustão dos recursos naturais. Para os autores citados, trata-se de uma

reorganização do modelo a partir das demandas do capital ou, ainda, de um processo de “modernização ecológica”. O esverdeamento do capitalismo ou a ecológização da agricultura (BUTTEL, 1995) respondem, portanto, à primazia das demandas econômicas, de modo a tornar sustentáveis os níveis de uso lucrativo dos recursos naturais. Os partidários desse grupo mantêm a crença no progresso técnico e na difusão de inovações tecnológicas, além de cultivarem uma visão otimista das aplicações agrícolas da engenharia genética, por meio das biotecnologias. Nesse grupo também se enquadrariam os atores que promovem vertentes da agricultura ecológica ou orgânica, que se voltam, principalmente, a nichos de mercado.<sup>11</sup> Caporal e Costabeber (2004) denominam essa tendência de “ecotecnocrática”.

No segundo grupo estariam os atores que propõem e buscam construir mudanças mais radicais no modelo predominante de agricultura moderna. Trata-se, de acordo com Gomes e Rosenstein (2000), de uma proposta de reorganização social e ambiental dos modos de relacionamento entre agricultura e meio ambiente. Nesse caso, a ênfase se desloca da maximização da produção para a otimização dos agroecossistemas de maneira integrada. Caporal e Costabeber (2004, p. 8) denominam essa tendência de “ecossocial”, aquela que engloba os atores que buscam afirmar “agriculturas de base ecológica”. Nesse caso, a dimensão local é encarada como portadora de potencial endógeno, a partir do qual devem ser construídas, coletivamente e de modo participativo, as estratégias de organização dos sistemas produtivos. Um dado importante dessa concepção é a valorização das culturas, das tradições, dos conhecimentos e das experiências dos agricultores como ponto de partida para a indução de processos de inovação tecnológica. É para defender essa perspectiva que a agroecologia surge como principal referencial teórico orientador da ação dos atores enquadrados nesse grupo.

---

<sup>11</sup> Gomes e Rosenstein (2000) identificam que, na possibilidade da reorganização dos padrões tecnológicos predominantes a partir do capital, há três vertentes principais: a) os partidários da “Revolução Duplamente Verde”, que revivem a Revolução Verde, mantendo o objetivo de aumento da produtividade, mas adequando a produção de renda à reprodução do capital, inclusive o biológico; b) os que defendem a “Terceira Revolução Verde”, aqueles que são bastante otimistas quanto às possibilidades da biotecnologia; e c) os adeptos do “Capitalismo Verde” ou “Modernização Ecológica”, para quem o uso dos recursos naturais deve ser racionalizado, de modo a não comprometer a realização de lucros.

Percebe-se, portanto, que há diferenças marcantes nos modos de incorporação do referencial ecológico ou ambiental para reorganizar os padrões tecnológicos no contexto do que vem sendo chamado de transição agroambiental. Essas diferenças se situam em relação à complexidade e à amplitude das mudanças que são propostas à agricultura moderna. A definição dos padrões tecnológicos e a orientação dos processos socioprodutivos são pontos principais de desacordo. Enquanto há correntes que defendem mudanças pontuais nos padrões tecnológicos modernos e orienta, de um modo geral, sua estratégia de desenvolvimento à promoção dos ganhos econômicos individuais de curto prazo, outras tendências se mostram mais preocupadas com a promoção de mudanças radicais nos padrões tecnológicos dominantes, pautadas nas idéias de justiça social e proteção ambiental, deixando em segundo plano a questão da inserção mercantil. Obviamente, esta é uma divisão esquemática e, na prática, estas diferenças, suas relações e a inserção das ações dos atores nas diversas tendências ocorre de modo muito mais complexo e contraditório.

O importante é perceber que há um contexto muito rico de leituras e propostas em cena. Há também uma considerável diversidade de arranjos institucionais por meio da qual estas leituras e proposta interagem, ganham novos significados, influenciam a elaboração de políticas públicas e se transformam em ações concretas. Também é possível perceber que há uma valorização generalizada da idéia de participação dos beneficiários na execução dos programas e projetos, embora tradicionalmente os agricultores – tradicionais, assentados ou familiares – têm sido vistos como objetos e não protagonistas da intervenção pública, que se operacionaliza por meio de ações de promoção do desenvolvimento (NEVES, 1987). Neste amplo e difuso campo de disputas políticas e por atribuição de significados e orientações aos processos de promoção do desenvolvimento, é possível demarcar duas posturas gerais que defendem compreensões distintas sobre os agricultores de base familiar (assentados ou não) e os modos de promoção de seu desenvolvimento.

Por um lado, em linhas gerais, as correntes mais aliadas aos objetivos inicialmente traçados pela modernização vêem os agricultores a partir de seu potencial de integração mercantil e de profissionalização de sua atividade. Nesse caso, enfatiza-se o processo produtivo agrícola em todas as suas fases, não apenas a produção – como se deu de modo dominante na fase da modernização conservadora dos anos 70 – mas incorporando as preocupações com as cadeias

produtivas e os mecanismos de integração com as agroindústrias, por exemplo. É nesse sentido que o processo de inovação tecnológica é ampliado para além das demandas essencialmente produtivas. Outra novidade é a incorporação de certas demandas ambientalistas, enxergando os agricultores a partir de seu potencial como agentes do processo de reorientação dos modos prevaletentes de agricultura moderna, diagnosticados como ambiental e economicamente insustentáveis. Ademais, há o caso da produção de alimentos orgânicos ou ecologicamente corretos, destinados a mercados consumidores especializados. Com esta visão, não há preocupação com a reorientação das relações sociais de produção que historicamente têm contribuído com a subordinação social e econômica da pequena escala de produção de base familiar.

Por outro lado, revelam-se e tentam se articular, posturas que buscam compreender e atribuir significados a um tipo de agricultura que se constrói a partir de suas especificidades culturais e agroecológicas. Além de uma certa inserção mercantil, essa corrente tende a privilegiar os modos sociais de reprodução das condições e de trabalho e de vida dos agricultores, a partir de um convívio mais harmonioso com o mundo natural, muito mais preocupado com preceitos da segurança ou soberania alimentar. Há, nesse caso, uma marcante preocupação com mudanças nas relações sociais estabelecidas entre os agricultores, as dinâmicas sociais mais localizadas em que se inserem e o meio ambiente, pautadas pela valorização cultural de sua história, cultura, conhecimentos e experiências.

Essas distintas compreensões sobre os processos de desenvolvimento têm correspondência nos papéis que passam a ser atribuídos aos extensionistas quando se formulam políticas públicas que os inclui como agentes fundamentais em sua implantação. No caso do enfoque pautado pela ênfase na inserção mercantil dos agricultores, o extensionista continua sendo valorizado como o principal agente difusor de inovações tecnológicas, nesse caso, mais preocupado com a integração entre todas as fases do processo produtivo. Sobre esse técnico, passa a ser imputada a competência de orientar os agricultores para adentrar de modo competitivo e profissional as redes de negócios agropecuários, inovando tanto em seus processos produtivos como em novos modos gerenciais e organizativos. No caso do enfoque orientado pela agroecologia, a atribuição de papéis à intervenção extensionista passa pela valorização da construção conjunta de conhecimentos entre técnicos e agricultores, partindo das realidades locais em busca da afirmação de autonomia.

Claro que essa categorização dos papéis atribuídos é esquemática e, na prática, os papéis assumidos são bem mais diversos ou complexos, afirmando-se em mediação com as dinâmicas e especificidades dos contextos concretos de atuação. De qualquer forma, esse panorama nos dá elementos para pensar a complexidade dos desafios que se colocam com o surgimento de uma nova proposta de serviço público de prestação de assistência técnica e extensão rural a agricultores assentados, como é o caso do serviço de ATES, apresentado a seguir.

### O CONTEXTO POLÍTICO DE SURGIMENTO DA PROPOSTA DO SERVIÇO DE ATES

Como o Projeto Lumiar (1997-2000), a criação do serviço de ATES parece partir de um triplo diagnóstico que aponta: a) a falta de capacidade operacional do Incra para dar conta da diversidade de tarefas que demandam o processo de assentamento; b) a insuficiência ou a inadequação dos serviços oferecidos pelas empresas estaduais de extensão rural (Emater e similares), que são as que predominam entre as que fornecem tais serviços, por meio de convênios, aos projetos de assentamento; c) a necessidade de um serviço de assistência técnica e extensão rural específico para os agricultores assentados, que dê suporte à execução dos projetos técnicos financiados com recursos dos programas públicos de crédito rural.

A análise da Norma de Execução do Incra que cria o serviço de ATES também permite perceber a intenção política de regulamentar o processo de prestação de serviços de assessoria técnica de modo a conferir um maior poder decisório às associações e entidades de representação dos agricultores. Essas associações e entidades, atualmente, têm poucas possibilidades de opinar ou interferir no processo de definição dos prestadores de serviços de assistência técnica, exceção feita aos assentamentos com forte presença de organizações dos movimentos sociais, principalmente do MST (GUANZIROLI et al., 2003). Essa intenção é relacionada, na concepção apresentada no documento em análise, à construção de um processo que possibilite maior controle social das políticas públicas. Imagina-se que tal processo seja facilitado com a abertura dos mecanismos de gestão dessas políticas à participação de diferentes atores sociais por elas envolvidos.



Tanto o Lumiar quanto o serviço de ATES representam mecanismos administrativos de descentralização da gestão dos recursos públicos destinados a políticas sociais. A descentralização supõe uma relativa transferência de autoridade e de poder decisório para instâncias administrativas menores, territorialmente mais próximas ao contexto de execução das iniciativas. Trata-se de um processo que busca, por sua vez, aumentar a eficiência do gasto público ao aproximar fisicamente o problema dos mecanismos de gestão e substituir (ou terceirizar) determinados serviços que o Estado diagnostica que podem ser melhor executados por outras entidades (DRAIBE, 1990). Nesse caso, há transferência da execução do serviço público a pessoas jurídicas de direito sem que, no entanto, o poder público perca a titularidade do serviço, naquilo que Oliveira (1997) chama de “descentralização por colaboração”.<sup>12</sup>

O ato de transferir ou redistribuir poder decisório sobre a gestão de determinadas políticas públicas é visto, por alguns autores e gestores públicos, como um mecanismo administrativo importante para o fortalecimento da vida organizativa e política local, transferindo poder às organizações dos grupos sociais que são alvo daquelas políticas (EVANS, 1996, TENDLER, 1998). Esta visão otimista do processo de descentralização há de ser relativizada diante do fato de que, na ausência de organização política dos setores populares e de um efetivo apoio para que ela aconteça, tendem a predominar os interesses dos poderes locais tradicionalmente estabelecidos. Estes geralmente atuam em causa própria, ocupando os espaços de participação política em seu benefício (ARRETCHE, 1996).

No final dos anos 90, época de criação do Projeto Lumiar, havia se constituído uma conjuntura política favorável à promoção da reforma agrária. Naquele momento, a opinião pública se manifestava favoravelmente à sua realização e às iniciativas dos movimentos sociais, particularmente o MST. A pressão política desses movimentos (com a retomada de ocupações de terras) e a repercussão internacional dos massacres de Curumbiara e Eldorado do

---

<sup>12</sup> É importante perceber que estas mudanças ocorrem sob influência do marco teórico de revisão e reforma do papel do Estado, em curso, desde os anos 90. Tal reforma pauta-se pelos processos de descentralização, desconcentração, diminuição do tamanho dos aparatos estatais e privatização (DRAIBE, 1990).

Carajás<sup>13</sup> promoveram uma reação governamental na tentativa de deixar de “estar a reboque dos movimentos” e recuperar a iniciativa nas ações da reforma agrária.<sup>14</sup> De um modo geral, como argumenta Medeiros (2002), as iniciativas governamentais tomadas a partir daquele contexto buscaram limitar o poder dos movimentos sociais de “criar fatos políticos”, estabelecendo, por meio de instrumentos legais e de um processo de descentralização da ação estatal, uma nova institucionalidade pública para a questão fundiária.

Foi naquele contexto que, em 1997, surgiu o Projeto Lumiar com a proposta de descentralizar os serviços de prestação de assistência técnica aos agricultores assentados. Para Aleixo (2001), a sua criação foi precipitada pela conjuntura política e pela necessidade governamental de se mostrar propositivo e operante diante das reivindicações dos movimentos sociais e dos fatos políticos criados. Quatro anos após seu abrupto encerramento, em consequência de denúncias sobre desvios de recursos, o Projeto Lumiar renasce – revisto e atualizado – na proposta de institucionalização dos serviços de ATES defendida pelo Incra.

Hoje, o contexto político da questão agrária parece indicar alguns fatos importantes que, desde o início do governo Lula, em 2003, foi gerando um ambiente social propício ao surgimento de propostas alternativas como a do serviço de ATES para agricultores assentados: a) o gradual aumento da tensão social entre proprietários rurais e agricultores sem terra, diante da expectativa de realização de um processo amplo de reforma agrária com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal; b) a frustração crescente gerada pela excessiva morosidade governamental no que diz respeito à execução das políticas de reforma agrária<sup>15</sup>; c) a contínua projeção do agronegócio à condição de “setor dinâmico” da economia, legitimando suas propostas e angariando

---

<sup>13</sup> Em Curumbiara (Rondônia), em agosto de 1995, a intervenção policial em uma ação de despejo resultou em várias mortes de trabalhadores rurais. Um ano depois, em Eldorado do Carajás, no Pará, outra ação policial acabou com dezessete trabalhadores mortos. As imagens do “massacre do Eldorado” provocaram reações em todo o mundo, reconduzindo o tema da reforma agrária à discussão pública.

<sup>14</sup> De acordo com Medeiros (2002, p. 60), essa declaração foi feita pelo então presidente do Incra, em um seminário realizado no Recife, em novembro de 1997. Essa autora faz uma descrição pormenorizada das iniciativas tomadas a partir daquele momento.

<sup>15</sup> Um dado ilustrativo, fornecido pelo próprio MDA, dá conta que o governo conseguiu assentar, no primeiro ano de mandato, apenas 34 mil das 60 mil famílias que havia prometido assentar (MARREIRO; ABRANCHES, 2004). Obviamente, o referencial quantitativo não é o melhor indicador do desempenho governamental na área.

adeptos na opinião pública e entre os formuladores de políticas públicas<sup>16</sup>; d) o contexto político-administrativo criado com o início do novo governo, quando diversos simpatizantes ou parceiros do MST e da Contag assumiram postos no aparato administrativo, especialmente no Incra e no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estabelecendo disputas políticas que carecem de um mapeamento mais preciso sobre sua configuração e desdobramentos; e) a paulatina retomada, em 2004, das mobilizações e ocupações, com o recente rompimento da “trégua” entre o governo e o MST, deflagrada pelo evento do “Abril Vermelho”.

Neste amplo contexto, com relação à construção de políticas de assistência técnica para os agricultores assentados há, a princípio, uma demarcação aparente entre as propostas construídas pelo Incra e pelo MDA. Como é assinalado em um documento, o MST afirma precisar: “(...) de uma política de assistência técnica específica, não condicionada à política que o MDA está montando para a agricultura familiar (que pelo visto não passará de uma ‘municipalização’ da assistência técnica)”.<sup>17</sup> Uma outra proposta em cena é também articulada no espaço institucional do Incra, em parceria com Projetos de Cooperação Técnica internacionais, particularmente o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Trata-se do Programa de Aperfeiçoamento da Consolidação de Assentamentos (PAC), aprovado em meados de 2000 e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No atual governo, o programa foi relançado no final de 2003, no Rio Grande do Sul, e vem passando por um processo de reformulação de seus preceitos iniciais, que eram amplamente simpáticos à integração dos assentamentos nos mercados de agricultura familiar nos municípios e regiões.

---

<sup>16</sup> Em um interessante texto que circulou na Internet, intitulado “O agronegócio: realidade e fantasia rondando o país”, Guilherme Delgado afirma que: “No governo atual, em nome do agronegócio e por muitas vias, continua-se a gerar providências e surpresas. Adota-se a excepcionalidade à produção de transgênicos; bloqueou-se a legislação da biossegurança; paralisou-se a Reforma Agrária; e adiou-se a solução para a terra indígena (Raposa/Serra do Sol em Roraima é um exemplo), que ainda espera homologação da demarcação”.

<sup>17</sup> O documento do MST é “A política de crédito para a reforma agrária”, o trecho citado encontra-se na segunda página. O documento não possui referências como autor(es), data ou local de publicação. A política que o MDA “está montando”, por intermédio do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) é por ele, MDA, designada como “Política Nacional de ATER”, discutida em vários seminários por todo o país desde o início de 2003 e formalizada em maio de 2004 (BRASIL, 2004).

A construção de uma Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) está relacionada à recuperação do sistema nacional de ATER, desmantelado no início dos anos 90 e hoje mantido pelos estados, em algumas situações de modo bastante precário, e pelos recursos do Pronaf. No governo Lula, desde a elaboração do seu plano de governo, havia a intenção de reavivar uma política nacional para a extensão rural e relacioná-la à promoção do desenvolvimento da agricultura familiar. A Pnater é bastante influenciada pela experiência da Emater/RS, como veremos mais adiante, e defende a superação do “modelo extensionista tradicional”, baseado na difusão de tecnologias modernas, a adoção de um papel educativo para o trabalho dos extensionistas e possui um caráter geral de descentralização da gestão pública, lançando os serviços de ATER em outro patamar de negociações políticas, mais relacionado às configurações locais (BRASIL, 2004).

A proposta de criação dos serviços de ATER, por sua vez, construída no Incra, em diálogo com o MST, defende a autonomia de um serviço de ATER específico para os agricultores assentados, não abrindo mão da titularidade do governo central sobre os seus rumos e não excluindo a necessidade de fomentar a viabilidade econômica dos assentamentos. Além da especificidade do serviço de ATER para os agricultores assentados, sua diferença se fundamenta na criação de uma nova institucionalidade de gestão desses serviços, associada à proposta de criação de novas modalidades de crédito para os assentamentos (desvinculada do crédito à agricultura familiar) e fomentando o estabelecimento de um “mercado” de prestadores de serviços de assistência técnica, de modo a possibilitar uma maior participação das organizações de movimentos sociais em todo o processo.

#### REPENSANDO A EXTENSÃO RURAL: DUAS PROPOSTAS NA CENA POLÍTICA

Depois de um longo período de desmonte do aparato nacional de ATER, cujo marco seria a própria perda de fôlego do processo de modernização da agricultura no final dos anos 70, culminando com o fim da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), no governo Collor de Mello (1990–1992), as diversas empresas de extensão rural passaram a depender da iniciativa dos governos estaduais e, a partir de meados dos anos

90, dos recursos que pudessem ser obtidos por intermédio do Pronaf, em convênios firmados com o Incra para prestação de assistência técnica para desenvolver projetos técnicos nos assentamentos. Desse contexto, resultou uma enorme diversidade de situações dos serviços de ATER pelo país (ABRAMOVAY, 1998). Nos estados com agricultura familiar mais forte, como é o caso dos estados da Região Sul, e naqueles em que os recursos e os interesses dos governos estaduais possibilitaram apoio aos serviços de ATER, as empresas estaduais mantiveram-se relativamente estruturadas. Nos demais estados, houve uma crescente precarização dos serviços (ECHENIQUE, 1998).

A única característica geral que pode ser atribuída aos serviços de ATER é a ênfase do trabalho na dimensão produtiva da promoção do desenvolvimento, marcada pela atuação de extensionistas formados no marco do incentivo aos processos de modernização da agricultura. A atualização e a revisão desse marco é um processo ainda localizado em experiências de algumas empresas estaduais e organizações não-governamentais e carentes de uma estratégia política mais ampla, que lhes dê suporte.

O governo Lula emite sinais de reversão do até então dominante quadro de reforma do Estado pautado pela desestruturação dos serviços estatais por meio do “enxugamento da máquina pública”. É isto que parece indicar, por exemplo, o elevado número de criação de vagas para contratação de servidores públicos ao longo do primeiro ano do governo (Cf. MARREIRO; ABRANCHES, 2004).<sup>18</sup> Nesse novo contexto político, gerou-se a expectativa de reestruturação do sistema nacional de ATER. No início de 2003, no âmbito do MDA, um grupo de trabalho formado por especialistas em extensão rural elaborou um documento chamado de “Marco de Referência para uma Política Nacional de ATER”. A partir das propostas elaboradas para este documento foram realizadas várias oficinas regionais em diversos estados (Belém, Curitiba, Campo Grande e Recife), chamando a participação dos profissionais de extensão rural e de representantes de diversas organizações de movimentos sociais e da sociedade

---

<sup>18</sup> A reportagem da Folha de São Paulo informa que em 2003 foram autorizadas 24.700 contratações. Para 2004, o número sobe para 41.380 postos, um número 250% superior à quantidade de autorização de criação de vagas no último ano de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002). (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002).

civil para debater seus novos rumos.<sup>19</sup> Em setembro de 2003 foi realizada, em Brasília, uma oficina nacional para a elaboração de Pnater.<sup>20</sup> O discurso que abre o documento divulgado pelo grupo é emblemático das expectativas geradas pelo novo contexto político:

O Brasil vive um momento ímpar na sua história, um momento de consolidação de um governo democrático popular que abre o caminho para a participação e o controle social sobre as políticas públicas, de modo que se estabeleçam possibilidades concretas para que o aparato estatal e os serviços públicos fiquem à disposição da população, particularmente daqueles segmentos até então alijados do processo de desenvolvimento (BRASIL, 2003, p. 3).

O documento final, resultado dos seminários regionais e do seminário nacional em Brasília e da elaboração do Grupo de Trabalho criado para coordenar a construção da nova política, apresentado como a nova Pnater (BRASIL, 2004), propõe uma ampla reformulação dos serviços de ATER no país, reforça o seu caráter público e gratuito ao conjunto dos agricultores familiares, estabelece uma nova institucionalidade de gestão do sistema nacional de ATER e sugere a revisão do papel profissional dos extensionistas. Ademais, elege a agroecologia como “eixo orientador das ações”.

Em linhas gerais, propõe-se substituir os referenciais teóricos que tradicionalmente vêm informando a prática extensionista (principalmente a superação do modelo de difusão de tecnologias), a adoção de metodologias participativas e de diagnóstico da realidade nos processos de intervenção, a revisão da postura profissional diante dos agricultores, adotando um “papel educativo” e um outro tipo de compromisso “com os seus beneficiários e com os resultados econômicos e socioambientais de sua intervenção” (BRASIL, 2003, p. 6). Fundamentando essas propostas, há várias citações ao longo do

---

<sup>19</sup> O Grupo de Trabalho foi formado por: Argileu Martins, Eros Marion Mussoi, Fani Mamede, Francisco Roberto Caporal, Guilherme de Freitas Ewald Strauch, Hur Ben Corrê a da Silva, Inocêncio Gasparin, Joaquim Thomas, Márcia Muchagata, Nicolau Schaun, Roberta Maçada Lange e Romeu Padilha de Figueiredo. Uma das motivações da construção de uma política nacional de ATER foi a transferência do Ministério da Agricultura para o MDA da competência sobre os serviços de extensão rural no âmbito do Serviço Público Federal (Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003).

<sup>20</sup> Ao todo foram produzidas quatro versões do documento da Pnater a partir do documento “Marco de Referência para uma política Nacional de ATER”, de junho de 2003. O Marco de Referência teve uma segunda versão, em setembro de 2003, e o documento passou a se chamar Pnater a partir de novembro de 2003. Por fim, em maio de 2004 foi lançada a sua versão final.

texto que remetem aos “ideais do desenvolvimento sustentável”, embora ele não seja explicitado ou problematizado. Tanto o “desenvolvimento sustentável” como a “agroecologia” aparecem como noções consensuais ao longo do texto. Dada a influência da experiência da EMATER/RS e a presença de alguns de seus profissionais no grupo de trabalho, encontramos em textos de autoria desses profissionais referências prováveis que fundamentam essas noções. Assim, convém acompanhar as idéias e propostas elaboradas por Francisco Roberto Caporal e Antônio Carlos Costabeber em Caporal (2003), Caporal e Costabeber (1994, 2003; 2004).<sup>21</sup>

Quanto à natureza, formatação institucional e modelo de gestão a serem assumidos, a PNATER propõe que os serviços de ATER devem ser públicos, gratuitos e direcionados exclusivamente aos agricultores familiares. Como diretriz política, deve-se privilegiar a “gestão compartilhada” do sistema, “de modo a fortalecer a participação dos beneficiários e de representantes da sociedade civil na qualificação das atividades de assistência técnica e extensão rural” (BRASIL, 2004, p. 7). Essa participação seria possibilitada pelo estabelecimento de Conselhos gestores em nível nacional, estadual e municipal, cada qual com responsabilidades e atribuições específicas. Em âmbito nacional, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável articulará a implementação da política. Será, ainda, instituído um órgão consultivo, coordenado pelo Departamento de Assistência técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar do MDA (DATER/SAF) e denominado de Fórum Nacional de Gestão da ATER Pública. A coordenação nacional do sistema de ATER será de responsabilidade do DATER/SAF, que também cuidará da gestão dos recursos financeiros.

A proposta abre para diversas entidades a possibilidade de participar do “Sistema Nacional de ATER”. Propicia desde as instituições públicas estaduais de extensão rural, passando pelas ONGs, até os estabelecimentos de ensino

---

<sup>21</sup> Caporal e Costabeber foram agentes importantes nos processos de mudanças institucionais da Emater/RS, principalmente durante o governo de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul (1999-2002). Com a chegada do PT ao governo federal e de Miguel Rossetto, vice-governador do Rio Grande do Sul na época de Olívio Dutra, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Caporal assumiu posição de destaque no Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar (Dater/SAF/MDA), criado em abril de 2004, pouco depois de haver sido transferida a competência de ATER do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para o MDA. (Decreto-Lei 4.739, de 13 de junho de 2003). “Bases para uma ATER pública” pode ser lido como uma “carta de intenções” (CAPORAL, 2003a).

que tenham práticas de ATER dirigidas à agricultura familiar, desde que atendam aos requisitos estabelecidos pelo DATER/SAF. Entre os requisitos estabelecidos, exige-se que a entidade possua uma “base territorial e abrangência geográfica definidas” (BRASIL, 2004, p. 19) e corpo técnico multidisciplinar. O credenciamento dessas entidades é uma atribuição dos Conselhos Nacional e Estaduais.

É interessante perceber como em todo o documento não há sequer uma citação à relação entre assentamentos, crédito e assistência técnica e extensão rural, embora saibamos a importância desta para a promoção do desenvolvimento dos assentamentos rurais e a importância da relação entre as empresas estaduais de ATER e os recursos do Pronaf, particularmente os destinados aos projetos de assentamento. Os assentados aparecem no texto no momento em que se relaciona o público-alvo das ações de ATER. O termo “reforma agrária” só aparece para qualificar os assentados como beneficiários de programas de reforma agrária. Não é feita qualquer relação entre extensão rural e reforma agrária ao longo do texto.

A ausência do tema pode indicar a priorização de outros atores e temáticas que colocam em segundo plano os agricultores assentados e os processos de reforma agrária. O compromisso da proposta é claro e direcionado à agricultura familiar, assumindo que ela engloba uma diversidade de tipos de agricultor. Assim, no campo do discurso das intencionalidades, o documento ressalta que a concepção da Política Nacional de ATER está comprometida “(...) com o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar, em todo o território nacional”. Incluindo-se sob este termo “as populações de produtores familiares tradicionais, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquículturas, povos da floresta, seringueiros e outros públicos definidos, como beneficiários dos programas do MDA/SAF” (BRASIL, 2004, p. 4).

A outra proposta em discussão no campo governamental é a do serviço de ATES, defendida e implementada pelo Incra.<sup>22</sup> O documento que normatiza esse serviço estabelece os critérios e procedimentos de um sistema nacional de prestação de serviços de extensão rural específico para os agricultores assentados. A ATES é definida como:

---

<sup>22</sup> Neste texto, o documento de referência para análise desta proposta é a Norma de Execução nº 39 do Incra, publicada no Diário Oficial da União em 04/05/2004. Por vezes, recorreremos ao “Manual Operacional do serviço de ATES”, aprovado em meados de 2004 (INCRA, 2004a).



(...) o conjunto de técnicas e métodos, constitutivos de um processo educativo, de natureza solidária, permanente, pública e gratuita, voltado para a construção de conhecimentos e das ações direcionadas à melhoria da qualidade de vida das comunidades residentes nos projetos de assentamento, tomando por base a qualificação das pessoas, das comunidades e de suas organizações, visando a sua promoção em termos ambientais, econômicos, sociais e culturais, no âmbito local, territorial e regional, dentro do que enseja o conceito de desenvolvimento rural sustentável (INCRA, 2004).

Inicialmente, chama a atenção o fato da denominação dada a este serviço substituir “assistência técnica” por “assessoria técnica” e sugerir ir além da preocupação com os processos produtivos, englobando em sua designação o “social” e o “ambiental”. Como não há referências no documento que possam indicar a origem da opção por esta denominação, pode-se inferir que seus formuladores tenham incorporado a percepção de que a assessoria é um processo muito mais complexo do que a assistência técnica, requerendo um maior envolvimento entre técnicos e agricultores. Este maior envolvimento ocorreria por conta dos seguintes fatores:

- a) A superação do caráter pontual ou fragmentado do processo de intervenção social característico da assistência técnica, demandando, ao contrário, a construção de procedimentos mais duradouros e contínuos de interação entre técnicos e agricultores.
- b) A necessidade de estabelecimento de relações de confiança mútua, por isso, mais horizontais e menos hierárquicas, entre os atores e os tipos de conhecimento envolvidos.
- c) Uma visão mais holística ou integral do processo de intervenção social que cria demandas que vão além do processo agrícola de produção. Nesse caso, as intenções sugeridas pela nova denominação lançam enormes expectativas sobre a atuação dos extensionistas ou técnicos de campo que prestarão tal assessoria. Como afirmam Furtado e Furtado (2000, p. 38), esta outra visão do processo de assistência técnica e extensão rural passa a demandar um tipo de profissional “que se caracterize como um educador para o desenvolvimento, um sujeito reflexivo e interativo”. Diante da situação da maioria das entidades prestadoras de serviços de ATER, há, portanto, um longo caminho a percorrer para se aproximar deste ideal.

Como no caso da Pnater, também na Norma de Execução que cria o serviço de ATEs várias categorias e conceitos são lançados sem que haja uma maior precisão a respeito de seu significado. O que é um fato grave, principalmente em se tratando de um instrumento de normatização. Quando os conceitos ou referenciais são pouco claros gera-se, por exemplo, tanto confusão quanto aos reais objetivos a serem perseguidos como a prevalência dos conceitos e referenciais que já vêm sendo costumeiramente usados, enfraquecendo a possibilidade de construção de novas percepções. Assim, temos, como exemplos:

- (...) contribuir para a promoção do desenvolvimento (rural) sustentável
  - (...) na perspectiva do desenvolvimento territorial integrado
  - (...) novos enfoques metodológicos e participativos
  - (...) a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista
  - (...) paradigmas baseados nos princípios agroecológicos
  - (...) no contexto da agricultura campesina–familiar
  - (...) comunidades rurícolas etc.
- (INCRA, 2004).

Todas essas noções são polêmicas e, algumas, objeto de disputas acadêmicas e políticas sobre os seus significados. Utilizá-las sem esclarecer que elas são relativas e podem ter vários significados, variáveis de acordo com quem as utilize e com que propósitos, atrapalha a tentativa de que elas se tornem operacionais nos contextos de intervenção. Para evitar tais problemas, seria necessário oferecer orientações para a construção de definições básicas, indicando os rumos desejados para a sua aplicação no cotidiano do trabalho dos prestadores de assessoria técnica e das instâncias que gerenciarão o serviço de ATEs. Essa normatização deveria, portanto, ter incorporado, em um de seus anexos, por exemplo, um capítulo no qual constasse uma “conceituação” básica dos termos mais importantes utilizados.

Institucionalmente, os serviços de ATEs estão subordinados às diretrizes da Pnater. Uma das competências da Coordenação Nacional da ATEs é justamente “compatibilizar e integrar os serviços de ATEs do Incra, direcionados às suas áreas de jurisdição, às ações correlatas a serem desenvolvidas pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater)/SAF/MDA”. Administrativamente, a sua gestão seria compartilhada por quatro unidades básicas: a Coordenação Nacional, a Coordenação Estadual, a Equipe de Articulação

dos Núcleos de serviços de ATES e os Núcleos Operacionais dos serviços de ATES, cada instância com composição, competências e atribuições extensamente descritas na Norma de Execução que regulamenta o serviço. Embora haja participação de representantes governamentais e dos trabalhadores rurais em ambas coordenações, cabe à representação do Incra, nos dois casos, a coordenação geral dos trabalhos. Os recursos financeiros para a execução dos serviços de ATES serão descentralizados às Superintendências Regionais do Incra, sendo que os critérios para a sua alocação serão definidos pela Coordenação Nacional.

A Equipe de Articulação corresponde ao que no projeto Lumiar era denominada de Equipe de Supervisão, formada por profissionais com experiência em coordenação de equipes, selecionados pela Superintendência Regional do Incra. Essa equipe dará suporte aos Núcleos Operacionais dos serviços de ATES, ou seja, a equipe de profissionais que fará o trabalho de campo, no Lumiar era chamada de Equipe Local”.

Os serviços de ATES são concebidos de modo a dar suporte a implementação de projetos e planos que orientam e organizam os investimentos públicos a serem feitos por meio de crédito subsidiado aos agricultores assentados. Será função dos Núcleos Operacionais elaborar e acompanhar a implementação do Projeto de Exploração Anual (PEA), do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e do Plano de Recuperação do Assentamento (PRA). A proposta é, depois de elaborado o diagnóstico local, trabalhar a partir da demanda dos assentados, “louvando-se das tradições, costumes e conhecimentos endógenos de que são dotadas as famílias de beneficiários das ações de reforma agrária”, para estabelecer, de modo participativo, o tipo de sistema de produção a ser implementado. Uma ótima premissa, já que se supõe a importância das aspirações e projetos que os próprios agricultores têm em relação à terra. Desse fato depreende-se que os profissionais-assessores não estarão apenas executando as políticas governamentais preestabelecidas para os assentamentos, mas sim relativizando-as diante do conhecimento e análise das propostas dos agricultores assentados. De modo bastante positivo, o “Roteiro básico para o Projeto de Exploração Anual (PEA)”, anexo à Norma de Execução que regulamenta o serviço ATES, recomenda que:

M. M. Dias

O Projeto de Exploração Anual (PEA) será o orientador da aplicação do Crédito Instalação e deve ser direcionado para a diversificação da produção, o incentivo ao trabalho coletivo, o fortalecimento da agricultura familiar e práticas agroecológicas, a promoção de uma alimentação diversificada voltada para o autoconsumo e a garantia de um excedente de produção visando à geração de renda através da vinculação ao Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal (Lei n 10.696/03) e outras linhas de crédito que possam ser utilizadas para sua implementação (INCRA, 2004).

A proposta do serviço de ATES é exclusivamente direcionada aos assentamentos de reforma agrária e, mais especificamente, ao subsídio à implementação de projetos de financiamento, tanto por meio do Pronaf A<sup>23</sup> quanto por intermédio de outras modalidades de crédito que venham a ser instituídas em benefício desses agricultores. Por suas semelhanças com o Projeto Lumiar, achamos conveniente contrastar alguns de seus conceitos, objetivos e diretrizes, como também a sua formatação institucional, com os resultados de alguns estudos que apontaram virtudes e limites daquele projeto.

### AS “LIÇÕES” DO PROJETO LUMIAR

Em 1997, o Incra criou o Projeto Lumiar como um programa emergencial para viabilizar serviços de assistência técnica aos assentamentos. No contexto das políticas de descentralização, ele estabelecia um aparato institucional que possibilitava que os próprios agricultores assentados, por meio de suas organizações de representação, contratassem os serviços (ALTAFIN, 1999). Na prática, tratava-se de uma terceirização dos serviços de assistência técnica para os assentamentos, em um contexto, como vimos, de crescente mobilização e pressão dos movimentos sociais em prol de ações de reforma agrária.

Para Echenique (1998, p.20), a criação do Lumiar significou o reconhecimento, por parte do Incra, de que a sua função no processo de reforma agrária seria executar a política fundiária e que nela não estava inclusa a função de realizar programas de fomento à assistência técnica, daí a necessidade de

---

<sup>23</sup> O Pronaf é a linha de crédito do Programa destinado a agricultores assentados em projetos de reforma agrária. Até setembro de 2004, de acordo com as informações divulgadas na página do Programa na Internet ([www.pronaf.gov.br](http://www.pronaf.gov.br)), o Pronaf possuía cinco grupos de enquadramento de agricultores potenciais beneficiários de financiamentos. Do Grupo A ao Grupo E, os critérios de enquadramento baseiam-se principalmente em faixas de renda bruta anual.

terceirizar tal atribuição. Para além desse reconhecimento, o autor argumenta que o que prevalecia mesmo era a falta de definição do papel a ser desempenhado pelo Incra com relação aos assentamentos: ficaria ele limitado aos processos de expropriação das terras, regulamentação fundiária e habilitação mínima dos assentamentos ou iria além, “[...] procurando a consolidação dos assentamentos como unidades de projeção e viabilidade econômica[...]” dos agricultores assentados?

Essas indefinições se refletiam em dois fatores principais e inter-relacionados, que limitavam as potencialidades do projeto: a) a precária internalização do projeto no cotidiano administrativo do INCRA; b) a sua instabilidade institucional. A difícil e insuficiente internalização do Lumiar entre os técnicos do Incra é atribuída por Marinho et al. (1999)<sup>24</sup> ao próprio contexto político, no qual eram discutidas mudanças estruturais no Incra. Esse contexto contribuiu para a falta de maior definição do papel dos atores no processo e a ocorrência de relações conflituosas entre os seus técnicos e os do Lumiar. Desse modo, ainda de acordo com os autores citados, o Lumiar assumiu uma posição periférica em relação às outras atividades do Incra, não sendo destinados recursos humanos ou apoio logístico. Por exemplo, não havia dotação específica, no orçamento geral, para a realização de viagens pelos técnicos do Lumiar. Ademais, com frequência ocorriam nos assentamentos uma sobreposição de atividades entre os técnicos do Incra e do Lumiar, que tinham seus projetos ignorados pelos primeiros. Esse ambiente pesado e competitivo alimentava os rumores sobre o fim iminente do projeto, enfatizando seu caráter transitório na institucionalidade pública.

A instabilidade e a falta de projeção institucional se refletiam fortemente no ânimo dos profissionais que compunham as Equipes Locais. Como não havia grandes perspectivas de continuidade, os profissionais, de um modo geral, “restringiam seu envolvimento”. No Incra, questionava-se a necessidade de possibilitar maiores investimentos, desenvolver metodologias de intervenção ou aperfeiçoar o formato institucional do projeto. Com isso, a demanda de capacitação das Equipes Locais era legada a um segundo plano ou simplesmente

---

<sup>24</sup> Os autores realizaram um trabalho de pesquisa sobre o Projeto Lumiar, realizado em oito estados (Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia e Santa Catarina) e procuraram analisar a disponibilidade e a qualidade dos serviços prestados, a dinâmica da gestão do projeto e o nível de envolvimento/participação dos beneficiários.

descartada. Com relação às perspectivas dos técnicos de campo, parecia-lhes muito limitadas as chances de projeção profissional por meio do projeto, o que fazia com que ele fosse visto, pela maioria, com uma ocupação temporária, “até que aparecesse algo melhor”. Outro grupo significativo de técnicos, aqueles que Echenique (1998, p. 23) identifica como os “que estão comprometidos com o processo de Reforma Agrária”, atuava com dedicação militante, o que para eles relativizava a baixa remuneração recebida, já que se imaginavam participando de uma missão que pressupunha algum sacrifício. Nem uma situação nem outra contribuía para firmar, institucionalmente, a proposta do projeto.

A baixa remuneração oferecida atraía geralmente profissionais com pouca experiência, dispostos a enfrentar condições de trabalho nem sempre favoráveis por conta dos fatores já citados. Outra característica das Equipes Locais era a predominância de agrônomos, o que indicava a ênfase produtivista do tipo de assessoria prestada. Como oportunamente assinalam Pinto e Bergamasco (2000) em estudo sobre o perfil dos extensionistas da rede pública do Estado de São Paulo, “a predominância de técnicos das ciências agrárias é uma herança da extensão rural voltada à modernização da agricultura”. O que indica que, embora no campo das intencionalidades, o discurso de legitimação do Lumiar apontasse a necessidade de novos enfoques, a repetição de antigas práticas representava sérios limites às propostas de mudança. Marinho et al. (1999) diagnosticam que a escassez de profissionais da área social nas Equipes Locais limitou a atuação dos grupos de extensionistas como agentes de desenvolvimento, como havia sido imaginado na idealização do Projeto. Masselli (1998, p.75) discute como “a ênfase dada ao aspecto técnico dos problemas dos assentamentos desqualifica a participação dos agricultores nas discussões, concorrendo com isso para a reprodução de modelo dominante de agricultura”, por conta da impossibilidade de manifestação da experiência dos agricultores e de seus projetos para a terra conquistada.

Diante da ausência de um trabalho de supervisão de peso e de um programa de cursos de capacitação, o bom desempenho dos técnicos ficou em dependência do perfil individual e profissional daqueles poucos que conseguiram construir bons relacionamentos com os outros componentes da Equipe Local, com os assentados e com os técnicos do Incra, valendo-se de alguma experiência acumulada em trabalhos anteriores.

Outro problema que afetou o desempenho das equipes locais foi a falta de definição de uma metodologia de intervenção que as subsidiasse para atuar em realidades bastante distintas, que demandavam, por isso, soluções específicas aos problemas encontrados. Faltou a sistematização de um referencial metodológico que estivesse à altura do caráter inovador proposto pelo Lumiar<sup>25</sup>, principalmente no que diz respeito ao incentivo à participação dos agricultores em todas as etapas do processo de assistência técnica e, conseqüentemente, no próprio processo de desenvolvimento dos assentamentos. Os cursos de capacitação oferecidos não conseguiram amenizar os problemas:

Quanto à capacitação dos técnicos, as metodologias apresentadas nos cursos iniciais se revelaram insuficientes ou inadequadas para a sua preparação para o enfrentamento das atividades cotidianas. Os cursos ofereceram uma espécie de “pacote metodológico”, que provocou uma espécie de “febre de participação total” dos técnicos e supervisores. Entretanto, ignoraram especificidades culturais dos agricultores e, ao que parece, não conseguiram estabelecer as bases para uma relação de troca do saber do técnico e o do agricultor (MARINHO et al., 1999, p.104).

Diante desse quadro, as inovações nas concepções e práticas de assistência técnica e extensão rural foram limitadas pela baixa capacidade operacional de viabilizar metodologias de intervenção que fundamentassem a aplicação, na prática, das novidades propostas. Marinho et al. (1999) seguem argumentando que houve a prevalência de uma concepção ingênua das estratégias de participação, o que conduziu a uma espécie de “populismo participativo”, revelando a dificuldade prática de execução de uma proposta inovadora baseada em boas intenções, mas com pouco suporte institucional para desenvolver referenciais metodológicos e capacitação profissional aos agentes de campo.

Por fim, a complexa conformação institucional do projeto, fundada no princípio da co-gestão, em muitos casos, ao invés de contribuir para uma maior participação de todos os atores envolvidos, repartindo o poder decisório, favoreceu a ocorrência de conflitos, disputas e centralização das decisões. De um modo geral, havia falta de clareza ou definição sobre os papéis e atribuições de cada instância participante da co-gestão do projeto. Isto acabava resultando,

---

<sup>25</sup> A respeito das propostas do Projeto Lumiar Cf. Inca (1997).

por exemplo, em casos de duplo comando sobre o trabalho das equipes locais. Em alguns casos, tanto os presidentes de associações quanto os membros da Equipe de Supervisores disputavam a coordenação do trabalho das equipes locais. Por sua vez, o papel de intermediação desempenhado pelas organizações de movimentos sociais e de representação dos trabalhadores rurais (MST e CONTAG, principalmente) também era confuso e pautado por disputas políticas que quase sempre se resolviam a favor de quem fosse partidário da entidade cujo representante estivesse em uma instância hierárquica com maior poder de decisão, enfraquecendo o ideal de compartilhamento do poder decisório a favor de práticas cooperativas (ECHENIQUE, 1998).

Cabe afirmar que o Projeto Lumiar não foi uma experiência apenas permeada de transitoriedade e problemas de formação e execução. A proposta inovou positivamente ao colocar em discussão uma alternativa de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural mais adequados à realidade dos assentamentos rurais, reconhecendo suas especificidades e os limites estruturais do Inbra para trabalhar além dos processos que envolvem a questão fundiária do assentamento. Assim, o Lumiar tanto inovava institucionalmente, quando propôs e colocou em prática, com todos os seus limites, um modelo descentralizado de co-gestão dos serviços de ATER, quanto no momento em que fez uma leitura peculiar do discurso crítico sobre a missão, os objetivos e os métodos tradicionalmente utilizados pelas entidades públicas de extensão rural, aplicando-a ao seu modo de intervenção social.

Outra contribuição importante foi a tentativa de envolver diversos atores sociais no processo e colocá-los no centro de vários debates sobre as potencialidades e limites da busca de consensos sobre as melhores maneiras de intervir para promover o desenvolvimento dos assentamentos rurais. Embora esse processo conflituoso e dinâmico quase sempre tenha se resolvido a favor do viés centralizador, peculiar a determinadas organizações públicas e organizações de movimentos sociais, a experiência trouxe à tona a necessidade de que os assentamentos deixassem de ser territórios de determinadas entidades ou organizações (estatais ou não) e passassem a se articular com o conjunto das organizações da sociedade em busca do desenvolvimento de seus atores principais. Um dos pontos positivos destacados em todos os estudos sobre o Lumiar foi a boa avaliação que os agricultores assentados faziam sobre a presença do apoio dos técnicos o tipo de serviço que lhes era prestado.



As dificuldades e os limites enfrentados na experiência do Lumiar devem ser vistos como um desafio e uma oportunidade de aprendizado sobre a complexidade que envolve a boa e necessária intenção de “democratizar decisões, contribuindo para a construção da cidadania e do processo de controle social das diferentes Políticas Públicas” (INCRA, 2004).

### PARA ALÉM DE CONCLUSÕES, ALGUMAS QUESTÕES PARA DEBATE

Inicialmente, é importante perceber que as propostas políticas de mudança, principalmente as que envolvem a partilha do poder decisório, são, em si, problemáticas e de difícil execução. Mexem com aquilo que, nas burocracias administrativas, já está estabelecido ou “já tem dono”. Ou seja, acontecem em ambientes muito institucionalizados e, por isso mesmo, resistentes a mudanças. Tendem a provocar mais resistências que adesões (PALMEIRA, 1994). Por isso, estabelecem campos de conflitos e disputas, onde os atores buscam alterar ou firmar posições, fazer valer determinados interesses ou demonstrar força política. Esses conflitos e disputas extrapolam o ambiente organizacional e colocam em confronto, na administração pública, diferentes modos de entendimento sobre o sentido da própria mudança.

Outra característica das propostas de mudança é o seu dinamismo. A proposta é, ao mesmo tempo, um ponto de partida para o seu aperfeiçoamento e um ponto de partida para o seu desgaste e perda de legitimidade. As boas intenções idealizadas nas políticas públicas se atualizam e se renovam a partir de seu embate com as condições sociais preexistentes, no cotidiano dos jogos de interesse, das forças políticas e dos benefícios e sanções que possam trazer aos atores que são por elas envolvidos (NEVES, 1987). A mudança, ao ser anunciada, desencadeia uma diversidade de forças políticas, internas e externas ao seu ambiente institucional mais direto. Há, nesse contexto, os que passam a trabalhar na construção das novas institucionalidades propostas, afirmando a necessidade de mudanças, e, também, há os que buscam restabelecer ou manter as posições vigentes, deslegitimando a proposta de alteração do cotidiano administrativo-burocrático e o projeto político que as desencadeou. Neste último caso, como argumenta Rezende (2002), os atores passam a ver a mudança como uma ameaça aos benefícios que conquistaram, mesmo que ela possa representar uma melhoria no desempenho do serviço público. No caso dos

atores que aderem à mudança proposta, ela se reveste de novas possibilidades institucionais de construção de outros projetos de intervenção social, mesmo que impliquem perda de poder de coordenação ou mando, maior carga de trabalho ou necessidade de nova capacitação profissional. Ou seja, neste caso, a mudança é encarada como um estímulo.

Assim, aqueles que são responsáveis pela coordenação mais direta da proposta de mudança devem estar preparados para enfrentar esse jogo de tensões. Desse modo, voltando ao caso em análise, se a intenção é fomentar processos participativos de gestão da política de extensão rural (aqui denominada de ATES) aos agricultores assentados, há de se partir do diagnóstico e da compreensão do campo de disputas em que essa proposta está inserida. Isto permitiria avaliar o potencial de realização das suas boas intenções, talvez evitando desgastes, desperdício de recursos públicos e desilusões quanto à viabilidade institucional das alternativas de renovação da prática extensionista, como aconteceu com o Projeto Lumiar.

No quadro atual, não há indícios que apontem mudanças institucionais no Incra que possibilitem, ao contrário do que ocorreu com o Lumiar, uma melhor internalização do serviço de ATES na dinâmica cotidiana de suas ações. Não há, portanto, garantia de que a proposta do serviço de ATES seja bem-recebida e aceita nas rotinas de trabalho das Superintendências Regionais que executam diretamente serviços de assistência técnica e extensão rural ou em convênios firmados com empresas públicas ou organizações não-governamentais. Nesses casos, uma tendência natural da proposta de mudança é provocar incertezas quanto aos seus desdobramentos. Assim, mais uma vez, os questionamentos recaem sobre os papéis a serem desempenhados pelo Incra no processo de consolidação e emancipação dos assentamentos, ou seja, questionam e modificam determinadas atribuições e competências estabelecidas. Nos seus ambientes institucionais, os funcionários podem, diante da incerteza, passar a agir corporativamente, se opondo à nova realidade imposta, que, nesta situação, se revela por meio da terceirização de um serviço que, em grande medida, é ainda desempenhado ou gerenciado por funcionários do próprio Incra.

Nesse contexto, se impõe a necessidade de um processo ao mesmo tempo coordenado e descentralizado de implementação da proposta do serviço de ATES. Desse modo, a mudança deveria partir da consideração de cada

caso, ser negociada, respeitando o tempo administrativo de absorção das mudanças propostas e rearranjando as posições de poder decisório estabelecidas e vigentes em cada situação, de modo a administrar as possíveis resistências, relativizando os movimentos de boicote, desautorização, competição e disputa entre os técnicos do Incra e as equipes externas, que marcaram a experiência do Lumiar.

Para ser coerente com o princípio participativo defendido pela proposta, é necessário colocá-la em discussão entre todos os envolvidos com a sua implementação. É necessário que suas intenções, uma vez bem esclarecidas, sejam contrastadas com as das demais propostas em cena, para que se atualizem a partir dos argumentos favoráveis e contrários ao seu potencial. O processo de discussão, de abertura ao diálogo e de interação com as especificidades dos contextos locais, confere uma outra legitimidade à proposta. Ela adentra, assim, diversos canais de negociação, relativizando o possível caráter impositivo que pode transparecer das mudanças que chegam ao cotidiano das organizações por meio de instrumentos legais que são lidos (quase sempre, por muito poucos) e interpretados sob a ótica do contexto político organizacional vigente em cada conjuntura, o que gera uma enorme diversidade de compreensões – tanto das concepções quanto dos objetivos – nem sempre coerentes com as reais intenções originalmente formuladas.

Como argumenta Kaufman (1994), em seu estudo sobre as mudanças organizacionais, os movimentos favoráveis à descentralização administrativa quase sempre resultam em reações que buscam restabelecer a coordenação ou a centralização das decisões, diante da complexidade das redes decisórias e das sobreposições de mando que vão se estabelecendo à medida da implementação do processo descentralizado. Esses problemas, em suas diversas manifestações, estiveram presentes na execução do Lumiar, como demonstraram, por exemplo, os estudos de Echenique (1998) e Marinho et al. (1999).

Tanto na formulação institucional do Lumiar como na do serviço de ATES, são muitas as instâncias, competências e atribuições distribuídas ao longo da cadeia administrativa e executiva dos serviços. No serviço de ATES, houve uma considerável redução das instâncias e uma relativa concentração do poder decisório nas Coordenações Nacional e Regionais, embora ainda seja elevado o número de atribuições e competências das equipes de Articuladores

e dos Núcleos Operacionais (as equipes técnicas locais). Três fatores principais devem ser cuidadosamente observados para avaliar o potencial de realização dessas atribuições e competências:

- a) A definição das funções e competências dos diversos outros atores envolvidos nos processos de promoção do desenvolvimento dos assentamentos, fato que vai além do alcance normativo do serviço de ATEs, mas que deve ser considerado, uma vez que os seus técnicos não serão os únicos a intervir nos assentamentos. No Lumiar, a inobservância desse fato gerou situações em que a sobreposição de trabalhos e projetos causou diversas situações de tensão entre os envolvidos.
- b) O excesso de competências e de atribuições às instâncias executivas deveria estar fundamentado em uma melhor definição sobre as concepções, os princípios e os objetivos que orientam o trabalho a ser desenvolvido pelas equipes técnicas locais e supervisionado pelos “articuladores”. Como já ressaltamos, há, no documento em análise, uma profusão de conceitos e princípios orientadores que, ao não serem definidos ou problematizados, podem gerar incertezas e contradições, tanto no processo de assessoria quanto no de supervisão, criando novos campos de tensão na implementação dos serviços.
- c) Por fim, é preciso considerar a quase sempre presente fragilidade organizativa das institucionalidades locais e dos mecanismos de representação dos agricultores assentados, ambos atores jogam um papel decisivo na implementação da proposta. Os agricultores assentados, de acordo com o desenho da proposta, deveriam dar suporte às novidades institucionais, por isso, mereceria atenção especial o fomento à capacitação política-organizativa dos agricultores assentados, demanda não contemplada pela idealização do serviço do ATEs.

A situação de mudança institucional em direção à descentralização da prestação de serviços, como é o caso da política de ATEs, demandaria, portanto, um grande esforço de coordenação entre as diversas instâncias governamentais e atores envolvidos. Trata-se de coordenação e não de controle sobre o processo de descentralização administrativa por meio de um movimento de concentração ou centralização do poder decisório. O que parece ser importante, nesse caso,

não é a mera transferência de poder decisório das instâncias centrais do governo a instâncias administrativas regionais ou locais, mas a qualificação dos processos de coordenação política e de participação. Esses processos, uma vez bem estabelecidos, desempenharão um papel central nos rumos do projeto em questão, elevando os níveis de cooperação entre os atores envolvidos. Como argumenta Rezende (2002, p. 4), “as reformas, por sua complexidade, são políticas que demandam um alto grau de cooperação entre os interesses dos atores estratégicos, os quais usualmente demandam um grande senso de cooperação por parte das organizações que estejam implementando tais reformas”.

Por fim, é interessante sugerir algumas questões para debate a respeito das mudanças que são marcadas pela instabilidade institucional pública de algumas iniciativas e da necessidade de reagir a este caráter. Nesse caso, se, por mera curiosidade, fizermos o exercício de buscar, no Diário Oficial da União, o conjunto de leis, decretos, portarias, instruções normativas e normas de execução que regem as políticas agrária, de crédito e assistência técnica relacionadas aos assentamentos de reforma agrária, saltará aos olhos o número expressivo de documentos que alteram, transferem, anulam, revogam ou recriam as atribuições, competências, critérios e procedimentos de execução dessas políticas. Como demonstra Medeiros (2001), a institucionalidade governamental referida à questão agrária tem, como uma de suas características gerais, as constantes mudanças que buscam, ao reconhecer os conflitos sociais e os fatos políticos que deles se desdobram, se adequar às demandas sociais criadas e, ao mesmo tempo, enquadrá-las em políticas públicas. Assim, muitos atos governamentais são emergenciais ou provisórios, por isso, geradores de instabilidade institucional. Construídos na pressa de oferecer respostas às pressões sociais, demonstram força e atividade política do Estado. Como vimos, o Projeto Lumiar surgiu marcado por seu caráter emergencial e os estudos citados anteriormente identificaram que esse caráter se revelou, no cotidiano de suas ações, na instabilidade institucional, que contribuiu para o seu abandono como estratégia política de oferta de serviços de extensão rural aos agricultores assentados.

Não há elementos que permitam afirmar que o serviço de ATES seja originário das mesmas preocupações emergenciais. Por isso, deve-se acreditar que haja vontade política e dedicação administrativa suficientes para que ele

supere as deficiências institucionais que caracterizaram seu antecessor, o Projeto Lumiar. Uma das suas principais deficiências identificadas, como vimos, foi o quadro de instabilidade e incerteza que marcou sua trajetória institucional. Em razão disso, os profissionais mobilizados para a implementação do serviço de ATES devem identificar nele possibilidades de incremento profissional e de aprendizado técnico e político, motivando-os, assim, à execução de serviços qualificados. A formação de equipes multidisciplinares e a elaboração de diagnósticos participativos devem ser vistos como espaços pedagógicos para a afirmação de outras compreensões sobre os processos de promoção do desenvolvimento rural, relativizando o domínio dos conhecimentos técnicos agrônômicos a favor de uma compreensão mais sistêmica de tais processos (FURTADO E FURTADO, 2000).

Além de uma relação contratual – entre profissionais das equipes de supervisão e das equipes técnicas locais e a institucionalidade pública – pautada pela clara definição de objetivos, pela estabilidade funcional e garantia de direitos trabalhistas, que valorizem e estimulem a intervenção profissional qualificada, o processo de intervenção para oferecer serviços de assessoria deve ser orientado por princípios metodológicos que concretizem as boas intenções e os ideais enunciados por sua proposta. Assim, devem ser respeitados o caráter educativo do processo de assessoria e o princípio do fomento à participação dos agricultores assentados em sua execução. Todos esse requisitos demandam estabilidade institucional, para que seja possível afirmar a idéia de um serviço de assessoria que construa relacionamentos duradouros, contínuos e fundados na confiança mútua entre técnicos e agricultores.

A construção de referenciais ou princípios metodológicos deve, ao mesmo tempo, orientar e ser orientada pelos processos de capacitação dos técnicos e dos agricultores, reduzindo as distâncias entre as intenções e o campo das relações sociais concretas em que a proposta se realiza. Dessa forma, a noção de desenvolvimento participativo seria compreendida como um processo no qual os técnicos e os agricultores construiriam, ao decorrer dos trabalhos, capacidades técnicas e políticas para intervir nos rumos das próprias intervenções, fazendo valer suas habilidades e projetos. Os processos se tornariam exercícios conflituosos de compartilhamento de poder decisório a respeito de suas concepções, objetivos e métodos. Este ideal de aprendizado coletivo demanda, além de capacitação de todos os envolvidos, a coordenação

firme por parte das equipes de articuladores, de modo a considerar e trabalhar a emergência dos conflitos como estímulos ao incremento dos processos de diálogo para construção de alternativas e aprendizado.

A construção desses princípios metodológicos, que estiveram ausentes na experiência do Lumiar, está apenas brevemente enunciada na proposta do serviço de ATES. A definição de princípios e metodologias e a organização de processos de capacitação técnica deveriam, no entanto, ser tarefas prioritárias para a implementação da proposta, caso a intenção seja evitar a ocorrência de uma profusão de experimentos metodológicos, guiados pelo conhecimento acumulado e pelos interesses das prestadoras de serviços e dos técnicos locais.

A proposta do serviço de ATES é extremamente positiva e oportuna. Surgiu em um momento histórico, no qual foram construídas enormes expectativas sobre a ampliação e qualificação dos processos de reforma agrária. Suas boas intenções fazem uma importante leitura, embora pouco sistemática, de algumas concepções críticas que revisam os modos predominantes de exercício da prática extensionista, questionando o domínio do caráter assistencial e técnico que a caracterizou ao longo do processo de modernização da agricultura. Ademais, propõe a formatação de um modelo institucional preocupado com o fomento à participação dos atores envolvidos nos processos de gestão das políticas públicas. Compreendendo que as propostas e as políticas públicas que geram soluções para determinados problemas também são, elas próprias, portadoras de outros problemas que passam a demandar novas soluções, resta-nos, portanto, torcer pelo predomínio dos processos políticos de negociação e diálogo, os únicos que parecem efetivamente contribuir para a realização dos ideais de transformação social.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC: Rio de Janeiro: ANPOCS: Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1992. 275 p. (Estudos Rurais, 12).

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

M. M. Dias

ALEIXO, D. N. S. **Formulação do Projeto Lumiar enquanto política pública**: uma tentativa de aproximação. Rio de Janeiro: UFRRJ-CPDA, 2001. 18 p. Trabalho apresentado para a disciplina “Sociologia Política”.

ALENTEJANO, P. O que há de novo no rural brasileiro? **Terra Livre**, São Paulo, n. 15, p. 87-112, 2000.

ALTAFIN, I. Atores e relações na ação local do Projeto Lumiar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37., Foz do Iguaçu, 1999. **Anais...** Foz do Iguaçu: SOBER, 1999. 1 CD-ROM.

ALMEIDA, J. **A construção social de uma nova agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999. 214 p.

ALMEIDA, S. G.; PETERSEN, P.; CORDEIRO, A. **Crise socioambiental e conversão ecológica da agricultura brasileira**: subsídios à formulação de diretrizes ambientais para o desenvolvimento agrícola. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2001. 122 p.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, 1996.

ASSIS, R. L.; ROMEIRO, A. R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n.6, p.67-80, jul./dez. 2002.

BANCO MUNDIAL. **Brasil**: o gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural e dos recursos naturais. [S.l.: s.n.], 1993. (Relatório nº 11738-BR).

BERGAMASCO, S. M.; NORDER, L. A. C. **O que são assentamentos rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996. 87 p. (Coleção Primeiros Passos, 301).

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. 26 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. **Política Nacional de ATER** – Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, 2003. 19 p.

BRUNO, R. L.; DIAS, M. M. **As políticas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2004. 79 p.



Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “Serviço de ATER”

[Relatório de Consultoria]. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=274>>. Acesso em: 28 set. 2004.

BUTTEL, F. H. Transiciones agroecológicas em siglo XX: análisis preliminar. **Agricultura y Sociedad**, Madri, n. 74, p. 9-37, 1995.

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

CAPORAL, F. R. **Bases para uma nova ATER pública**. Santa Maria: PRONAF, 2003a. 19 p. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br/ater/Docs/Bases%20NOVA%20ATER.doc>>. Acesso em: 12 jan. 2004.

CAPORAL, F. R., COSTABEBER, J. A. C. **A ATER como instrumento de política do PNDRS**. Versão preliminar. Porto Alegre: EMATER, 2002. 6 p. Trabalho apresentado à Câmara Técnica de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

CAPORAL, F. R., COSTABEBER, J. A. C. Por uma nova extensão rural: fugindo da obsolescência. **Extensão Rural Santa Maria**, Santa Maria, RS, v. 2, n. 2, p. 7-32, jan./dez. 1994.

CAPORAL, F. R., COSTABEBER, J. A. **Agroecologia: alguns princípios e conceitos**. Brasília: MDA-SAF-DATER; IICA, 2004. 24 p.

CORRÊA, V. P., ORTEGA, A. C. PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: qual o seu real objetivo e público-alvo?. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40., Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: SOBER, 2002.

DIAS, M. M. **As ONGs e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural: um estudo a partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA)**. 2004. 199 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

DRAIBE, S. M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 18-24, abr./jun. 1990.

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

M. M. Dias

EVANS, P. Government action, social capital and development reviewing the evidence on synergy. **World Development**, Montreal, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996.

FAO; INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento rural sustentável** Brasília, 1994. 24 p. (Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036/BRA). Versão resumida.

FAO. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. **Desenvolvimento rural**: soluções simples para problemas complexos. Tradução de Lourdes M. Grzybowski. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1991. 18 p. (Texto para Debate, 33).

FAO; INCRA. **Perfil da agricultura familiar no Brasil**: dossiê estatístico. Brasília, DF, 1996. 84 p.

FURTADO, R., FURTADO, E. **A intervenção participativa dos atores (INPA)**: uma metodologia de capacitação para o desenvolvimento local sustentável. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2000. 180 p.

GOMES, J. C. C., ROSENSTEIN, S. A geração de conhecimento na transição agroambiental: em defesa da pluralidade epistemológica e metodológica na prática científica. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, DF, v. 17, n. 3, p. 29-57, set./dez. 2000.

GUANZIROLI, C. E., BRUNO, R. L., CABANILHA, I. S., DIAS, M. M. **Assistência técnica para assentamentos rurais**: análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER). Brasília, DF: MDA; FAO, 2003. 39 p. Relatório de Consultoria. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=261>>. Acesso em: 04 dez. 2003.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Norma de Execução nº39, de 30 de março de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 maio 2004. Com anexos I, II e III.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES)**: diretrizes e manual operacional. Brasília, DF, 2004a. 62 p.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Projeto Lumiar**: metodologia de atuação. Brasília, DF, 1997. 10 p.

KAUFMAN, H. **The limits of organizational change**. New Brunswick: Transaction Books, 1994. 124 p.

Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “Serviço de ATEs”

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. **Impactos dos assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: Editora UNESP, 2004. 392 p. (Estudos NEAD, 6).

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

MARREIRO, F.; ABRANCHES, V. Lula reverte “enxugamento” de FHC e cria 41 mil vagas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 fev. 2004. Brasil, p. A6.

MARTINS, J. S. O sujeito da reforma agrária: estudo comparativo de cinco assentamentos. In: MARTINS, J. S. (Coord.). **Travessias**: estudo sobre a vivência da reforma agrária nos assentamentos. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 294 p.

MASSELLI, M. C. **Extensão rural entre os sem-terra**. Piracicaba: Editora da UNIMEP, 1998. 165 p.

MEDEIROS, L. S. A luta pela terra: impasses na nova década. In: MOTTA, M.; PIÑEDO, T. L. **Voluntariado e universo rural**. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2001. 99 p. p. 43-74. (Coleção Herança, 1).

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

MEDEIROS, L. S. “Sem terra”, “assentados”, “agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 9., 1999, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SBS, 1999. 1 CD-ROM.

MEDEIROS, L. S., SOUZA, I. C., ALENTEJANO, P. R. Os efeitos políticos locais dos assentamentos rurais: reflexões a partir do Estado do Rio de Janeiro. In: MOREIRA, R. J., CARVALHO, L. C. C. **Mundo rural e cultura**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002. 316 p. p. 179-204.

NEVES, D. P. As políticas agrícolas e a construção do produtor moderno. **Cadernos de Difusão de Tecnologias**, Brasília, DF, v. 4, n. 3, p. 343-367, set./dez. 1987.

OLIVER, L. G. **La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano**. Santiago: Oficina Regional de La FAO para a América Latina y el Caribe, 1994. 675 p.

M. M. Dias

OLIVEIRA, M. M. **Relatório de avaliação ex-ante do Projeto Lumiar**. Brasília: [s.n.], 1997. 56 p.

PALMEIRA, M. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, L. S.; BARBOSA, M. V.; FRANCO, M. P.; ESTERCI, N.; LEITE, S. (Org.). **Assentamentos rurais no Brasil: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Editora da UNESP, 1994. 329 p. p. 53-55.

PINTO, A.; BERGAMASCO, S. M. P. P. A construção de uma nova extensão rural: o potencial dos técnicos da rede pública de São Paulo. In: WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, 10; CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38., 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IRSA; SOBER, 2000. 18 p.

REZENDE, F. C. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.

SILVA, J. Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas, SP: Unicamp, 1996. 217 p.

SOUSA SANTOS, B.; RODRIGUEZ, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. Tradução de Vítor Ferreira. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 515 p. p. 23-77. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, 2).

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998. 288 p.

VEIGA, J. E. **O Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Editora da USP; HUCITEC, 1991. 219p. (Estudos Rurais, 11).

VEIGA, J. E. La situation de l'agriculture familiale. **Cahies du Bresil Contemporain**, Paris, p. 139-150, dez. 1995.

VEIGA, J. E. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, DF, v. 13, n. 3, p. 383-404, 1996.

VILELA, S. L. O. Qual política para o campo brasileiro?: do Banco Mundial ao PRONAF: a trajetória de um novo modelo?. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35., 1997, Natal. **Anais...** Brasília, DF: SOBER, 1997.

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

WEID, J. M. **Uma nova extensão rural para a agricultura familiar**: uma contribuição da AS-PTA. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1997. 6 p.