

ÁLVARO ANTÔNIO XAVIER DE ANDRADE

**OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTOS
LOCAIS: A PNATER NA CHAPADA DIAMANTINA - BAHIA**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-graduação em
Extensão Rural, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2014

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

A553o
2014 Andrade, Álvaro Antônio Xavier de, 1978-
Operacionalização de políticas públicas em contextos locais
: a PNATER na Chapada Diamantina - Bahia / Álvaro Antônio
Xavier de Andrade. – Viçosa, MG, 2014.
xiii, 106f. : il. ; 29 cm.

Inclui anexos.

Orientador: José Ambrósio Ferreira Neto.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.96-102.

1. Extensão rural. 2. Políticas públicas. 3. Políticas sociais.
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia
Rural. Programa de Pós-graduação em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22. ed. 630.715098142

ÁLVARO ANTÔNIO XAVIER DE ANDRADE

**OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTOS
LOCAIS: A PNATER NA CHAPADA DIAMANTINA - BAHIA**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-graduação em
Extensão Rural, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 24 de abril de 2014.

Marcelo Leles Romarco de Oliveira

Pablo Murta Baião Albino

José Ambrósio Ferreira Neto
(Orientador)

A todos os extensionistas que procuram, mesmo com tantas dificuldades, principalmente, com pouco apoio dos governos, colaborar com o desenvolvimento sustentável do Brasil e com a melhora socioeconômica dos agricultores familiares.

AGRADECIMENTOS

A meus pais, Antônio Rubens (*in memoriam*) e Nadir, por todo amor, dedicação e paciência, ao longo de minha vida.

A meus filhos, Fernanda e Antônio Rubens, razões principais dos esforços e das lutas diárias.

A meus irmãos, Tâmara e Graciano, pela amizade e apoio ao longo dos anos.

Ao amigo-irmão, Marlus Carapiá, por toda dedicação e colaboração em minha vida profissional e pessoal.

À minha esposa Emanuelle, por toda a colaboração, compreensão, paciência e companheirismo ao longo dessa jornada.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, em especial ao meu orientador, professor José Ambrósio Ferreira Neto pelas sábias colaborações nos momentos adequados. Às professoras Ana Louise de Carvalho Fiúza e Nora Beatriz Presno que me aceitaram como aluno não vinculado em suas disciplinas, fato que proporcionou meu acesso ao mundo acadêmico da UFV. Ao professor Rennan Lanna Martins Mafra pela ajuda e incentivo por meio de suas palavras e ensinamentos.

Aos professores que integraram a banca, Pablo Murta Baião e Marcelo Leles Romarco, pela disposição e pelas importantes colaborações.

Aos secretários do Departamento de Economia Rural da UFV, “Dona” Carminha e Romildo, que mesmo com tantas atribuições, sempre demonstraram disposição para colaborar no que fosse necessário.

Aos servidores da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola, guerreiros que buscam sua sobrevivência ajudando a sofrida, porém esperançosa, população da Chapada Diamantina no semiárido baiano, em especial a João Bosco Cavalcanti Ramalho, Sandoval Santos Costa e Sônia Almeida Oliveira.

Aos colegas do curso de mestrado, em especial Adriano, Carlos Joaquim, Diego Camelo, Gilmar Freitas, Gustavo Biach, Marcela, Natan Carvalho, Raíssa Murta, Renata Petarly, Rodrigo Dugulin.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE SIGLAS	viii
RESUMO	x
ABSTRACT	xii
1. Introdução.....	1
1.1 Objetivos	4
1.1.1 Objetivo Geral	4
1.1.2 Objetivos Específicos	4
1.2 Metodologia da pesquisa	4
1.3 Caracterização da área de estudo.....	7
1.4 Contextualização do Problema de Pesquisa	9
2. A exclusão social no campo e a institucionalização dos serviços de assistência técnica e extensão rural no brasil.	12
2.1 A formação da estrutura fundiária nacional sob o viés da exclusão social. 12	
2.2 A Ater como ferramenta da modernização agropecuária nacional e as controvérsias oriundas de sua operacionalização.	18
2.3 As novas perspectivas da Ater no Brasil.	26
2.4 A origem organizacional da Ater na Bahia e a criação da EBDA.....	31
3. Estado, governo e políticas públicas	37
3.1 As características chaves das políticas públicas segundo Stein & Tommasi	43
3.2 A operacionalização da PNATER pela EBDA em Seabra: uma análise a partir das perspectivas de Stein & Tommasi	45
4. O cotidiano dos extensionistas e a operacionalização da PNATER	60
5. A democratização da PNATER diante dos trabalhos da gerência regional da EBDA em Seabra	75
5.1 Esfera pública, opinião pública e direito em Habermas	76
5.1.1 O direito como intermediador do processo participativo.	78
5.2 A participação social nas gestões públicas	81
5.3 A relação da PNATER com a esfera pública, opinião pública, o direito e a participação social	84

5.4 A democratização da PNATER diante dos trabalhos da EBDA em sua gerência regional de Seabra.....	87
6. Considerações finais.....	93
7. Referências.....	96
ANEXO A.....	103
ANEXO B.....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Principais políticas públicas e programas trabalhados pelos servidores da EBDA na gerência regional de Seabra-BA, 2013	49
Quadro 02. Municípios; número de servidores; número de estabelecimentos da agricultura familiar e relação servidor/estabelecimento no âmbito da regional Seabra.....	52

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Evolução da porcentagem do número de municípios atendidos pela Ater no Brasil 1960-1990.....	23
Figura 02. Alterações organizacionais que deram origem a EBDA e ano de criação de cada órgão.....	33
Figura 03. Área de abrangência da gerencia regional da EBDA/Seabra-BA 2013.....	34
Figura 04. Áreas de formação dos servidores da gerência regional da EBDA de Seabra-BA, 2013.....	58
Figura 05. Percepção da participação social nas atividades extensionistas/regional EBDA Seabra-BA 2013.....	90

LISTA DE SIGLAS

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACAR – Associação de Crédito e Assistência Rural
AIA - American International Association
ANCAR - Associação Nordestina de Crédito e Assistência Técnica
Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural
Ates - Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a Reforma Agrária
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CMDR's – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CRO – Crédito Rural Orientado
CRS – Crédito Rural Supervisionado
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF
EBDA – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EMATER - Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMCERBA - Empresa de Crédito e Extensão Rural da Bahia
EPABA - Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia
ETA - Projeto Técnico de Agricultura
FUMAC – Fundo Municipal de Ação Comunitária
IBC – Instituto Brasileiro do Café
IBCR - Instituto Baiano de Crédito Rural
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEC – Instituto Nordeste Cidadania
ITR – Imposto Territorial Rural
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
ONG – Organização Não Governamental
PAA – Programa Aquisição de Alimentos

PNAE – Programa nacional de Alimentação Escolar
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNRA – Plano Nacional da Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na
Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PAVAN – Posto Avançado de Trabalho
REDA – Regime Especial de Direito Administrativo
SEAGRI – Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária da Bahia
SIBER – Sistema Brasileiro de Extensão Rural
SIMBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

RESUMO

ANDRADE, Álvaro Antônio Xavier de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2014. **Operacionalização de políticas públicas em contextos locais: A PNATER na Chapada Diamantina – Bahia.** Orientador: José Ambrósio Ferreira Neto.

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER, instituída pela lei 12.188 de 11 de janeiro de 2010, foi construída no intuito de ser o norte para as entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater que buscam acessar seus recursos. Ela foi elaborada tendo por base as reorientações para as ações e métodos da Ater no Brasil, após ser constatado que o modelo vigente, pautado no difusionismo, ferramenta de implantação do modelo modernizante adotado pelo Estado para a agropecuária nacional, de fato ocasionou diversos problemas. Dentre os quais, a concentração da propriedade da terra, o aumento do êxodo rural, dos impactos ambientais e da exclusão socioeconômica de parte dos agricultores familiares do Brasil, em especial nas regiões Norte e Nordeste. Elaborada tendo por base as perspectivas trazidas pelo novo modelo de Ater, uso de metodologias participativas, adoção de agricultura de base ecológica, valorização dos saberes locais, democratização da gestão da política, por exemplo, a PNATER, para efetivar-se, necessita que ocorram mudanças tanto nas ações dos extensionistas, quanto nas ações das instituições de Ater. Somando-se a estes fatos, a questão de ser uma política universal, única para todo o território nacional e para seus diferentes beneficiários, acredita-se que possíveis percalços possam ocorrer em sua operacionalização nos diferentes contextos locais nacionais. Pressupõe-se, portanto, que diversidades tais como, características sociais, econômicas, ambientais, institucionais, entre outras, afetam a eficiência das políticas públicas, fazendo com que haja resultados diferentes nas distintas regiões onde são operacionalizadas. Desta maneira, este trabalho pretende identificar como está ocorrendo a operacionalização da PNATER sob os serviços de Ater da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA diante dos trabalhos de sua gerência regional sediada em Seabra, na Chapada Diamantina - BA. Assim, buscou-se identificar, a partir da percepção da equipe de extensionistas desta gerência regional, como a PNATER se materializa nas ações e nos programas da EBDA. Constatou-se que a PNATER não é, de fato, o norte dos trabalhos de Ater

da equipe local, só estando presente para a maioria dos servidores entrevistados de forma indireta, pois, parte dos programas trabalhados pela equipe local possui relação com os princípios e objetivos desta política pública. A maioria dos entrevistados sequer conhece o documento que deveria ser a baliza de seus trabalhos, sendo que, existe mais de um caso onde o servidor declara nem saber da existência da lei responsável por instituir esta política pública.

ABSTRACT

ANDRADE, Álvaro Antônio Xavier de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, March, 2014. **Public policies operationalization in local context: The PNATER in Chapada Diamantina – Bahia.** Advisor: José Ambrósio Ferreira Neto.

The National Policy on Technical Assistance and Rural Extension– PNATER, established by the Law 12,188 of January 11th, 2010, was prepared with the purpose to guide the Rural Technical Assistance - Ater entities that seek to access its resources. It was elaborated based on the actions and methods reorientation of Ater in Brazil, after being found that the current model, based on diffusionism, deployment tool of modernizing model adopted by the government for the national agricultural, caused many problems. Among which, the land possessions concentration, the rural exodus increase, environmental impacts and socio-economic exclusion of part of the family farmers in Brazil, especially in the North and Northeast regions. Elaborated based on the perspectives brought by the new Ater model, use of participatory methodologies, adoption of ecologically-based agriculture, valorization local knowledge, policy management democratization, for example, the PNATER, to actualize itself, needs changes occur both in the actions of extension, as the actions of Ater institutions. Adding to these facts, the question to be a universal policy, the only one for all the national territory and its various beneficiaries, is believed that possible mishaps may occur in its operationalization in different national and local contexts. It is assumed, therefore, that differences such as social, economic, environmental, institutional, for example, affect the efficiency of public policies, so that there are different results in the different regions where they are operationalized. In this way, this study aims to identify how the PNATER operationalization is occurring under the Ater services of the Company of Agricultural Development of Bahia State - EBDA on the work of its regional management located in Seabra City, Chapada Diamantina – Bahia State. Thus, we try to identify, from the staff perception of extension of this regional management, how the PNATER become visible in EBDA actions and programs. It was found that the PNATER is not, in fact, the direction of the work of the Ater local team, being present for most interview participants indirectly, because part of the programs worked by the local team has relation

with the principles and objectives of this public policy. Most interview participants even know the document that should be the goal of their work, and there is more than one case where the server declare even know of the existence of the law, that is responsible for instituting this public policy.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as ações públicas de extensão rural tiveram início no ano de 1948, como resultado de convênios firmados entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, principalmente por meio da *American International Association – AIA*¹. A proposta inicial desta extensão rural era melhorar a condição socioeconômica das populações rurais, o que seria conseguido pela modernização tecnológica dos processos produtivos no campo, visando o aumento da produtividade e, conseqüentemente, da produção agrícola do país (FONSECA, 1985).

Para obter sucesso nesta empreitada, os extensionistas foram treinados para persuadir os agricultores a implantar pacotes tecnológicos atrelados ao crédito rural, modelo denominado como difusionista-inovador e, estritamente, vinculado ao chamado processo de modernização da agropecuária brasileira.

A partir do ano de 1980, um novo modelo para a extensão rural vem sendo pensado e construído, buscando romper com a lógica difusionista vigente até então. Em contraposição ao modelo difusionista, essa nova extensão rural busca a valorização dos saberes locais, considerados complementares e de igual importância aos saberes acadêmicos (GUIMARÃES, 2009).

Nesta nova perspectiva, extensionistas são apresentados como facilitadores, agentes de uma rede social em busca do desenvolvimento, agora pensado como sustentável. Esses agentes são apresentados não mais como aqueles que outrora traziam respostas prontas para problemas locais, em uma realidade que, muitas vezes, era desconhecida pelos mesmos. Esta nova extensão rural passa a ser concebida a partir de metodologias participativas, o que possibilitaria o diagnóstico de problemas e a sugestão de soluções de forma endógena, minimizando o caráter exógeno do modelo difusionista (COELHO, 2005).

Desta forma, com a participação de vários segmentos da sociedade civil, das entidades prestadoras de Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater, de organizações sindicais, etc., no ano de 2003 o governo, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, coordenou a formulação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER. Esta tinha por preceito as

¹ Entidade sem fins lucrativos, criada nos Estados Unidos, que desempenhou importante papel no desenvolvimento da extensão rural do Brasil.

perspectivas trazidas pelo novo modelo de extensão rural: valorização dos saberes locais, mudança na forma de atuar dos extensionistas e das instituições de Ater, assumindo um posicionamento que busca potencializar o uso de metodologias educativas e participativas, com o exercício de uma gestão descentralizada, possibilitando a participação social, viabilizando a prática e o fortalecimento da cidadania. A PNATER apontou também a necessidade de mudança de comportamento dos beneficiários, no sentido destes se conscientizarem sobre a necessidade de que seus processos produtivos devam ser ambientalmente menos impactantes.

O documento da política, formulado a partir de 2003, alegou, dentre outras coisas, a necessidade da transição do modelo convencional para um novo modelo, o agroecológico. Desta forma, a Ater pública deveria colaborar para o desenvolvimento rural sustentável preconizado pela PNATER.

Após seis anos da publicação do documento da PNATER, no ano de 2010 foi aprovada a lei que a institui², conhecida como lei da Ater. Este novo documento, se comparado ao de 2004, possui menor ênfase em relação à agroecologia, referindo-se apenas que é necessária a adoção de “princípios da agricultura de base ecológica”. Segundo Caporal (2011), a reformulação da PNATER teve como pressuposto, sob o ponto de vista dos gestores, “estabelecer mecanismos mais ágeis (...) de modo a facilitar tanto a operacionalização interna do MDA, como a forma de prestação de contas das entidades de Ater...”, mas para o autor não foi apenas isso que ocorreu. Para ele, o novo documento contraria o de 2004, excluindo a agroecologia de seu texto e desrespeitando o processo participativo ocorrido entre 2003 e 2004.

A Lei de 2010 possui semelhanças nos princípios trazidos pelo documento de 2004, como exemplo: busca do desenvolvimento rural sustentável; a gratuidade, a busca da qualidade e da acessibilidade para os serviços públicos de ater; “adoção de metodologias participativas, com enfoque multidisciplinar,

² Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária-PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. A Lei nº 8.666 é responsável por instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública.

interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública.” (Lei 12.188 de 2010).

Como política pública formulada pelo governo, a PNATER deve ser o norte dos trabalhos de extensão rural no Brasil para as entidades que pretendem acessar seus recursos. No caso específico da Bahia, a principal instituição pública responsável pela Ater é a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA. É pela atuação da gerência regional da EBDA, sediada na cidade de Seabra, na Chapada Diamantina, que esta pesquisa busca estudar a operacionalização da PNATER em um contexto local. Para isso serão tomados como parâmetros os princípios e objetivos desta política pública, dando ênfase, entre outros aspectos, à questão da democratização da gestão.

A Chapada Diamantina é uma região administrativa do estado da Bahia que teve sua ocupação socioeconômica intensificada no sec. XVIII, devido à atividade pecuária, desenvolvida ao longo do rio São Francisco, e a exploração do ouro. Por volta de 1838, houve um grande surto imigratório derivado da descoberta e do início da exploração de diamantes. Porém, o esplendor desta fase durou menos de 25 anos. Seu declínio está ligado “à utilização de métodos extrativos arcaicos impeditivos à exploração (...) e à perda de competitividade para as jazidas da África do Sul”. A agricultura regional implantou-se no intuito de fornecer alimentos aos envolvidos nas atividades mineradoras. Com o declínio destas atividades, parte dos trabalhadores envolvidos na mineração passou a ocupar as terras devolutas, tornando-se então agricultores (BRITO, 2005, p. 89).

Este trabalho parte do pressuposto que o fato da PNATER determinar que as instituições públicas de Ater devem seguir os princípios e as diretrizes previstas em seu documento podem causar empecilhos em sua operacionalização. Isto ocorreria devido às diversidades encontradas em diferentes contextos locais, que podem fazer com que ocorram percalços na operacionalização das políticas públicas.

É na análise destes possíveis percalços e da possível existência de características distintas encontradas em contextos locais, principalmente em nível institucional, que se observa a importância deste trabalho em buscar dados empíricos que demonstrem como ocorre a operacionalização em contextos locais

das atividades fim de políticas públicas concebidas globalmente e para o conjunto diverso e complexo que caracteriza o meio rural brasileiro.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar, sob a perspectiva da PNATER, a operacionalização das práticas extensionistas da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA, em sua gerência regional de Seabra.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Identificar qual a compreensão que os agentes de extensão rural da referida gerência regional possuem sobre a PNATER;
- Analisar como ocorre a relação entre a sede da empresa em Salvador, a gerência regional de Seabra e os escritórios locais de sua influência, no intuito de possibilitar a operacionalização da PNATER;
- Diagnosticar como a PNATER, por meio de seus princípios e objetivos, se materializa nas ações e nos programas da EBDA;
- Identificar se a democratização da gestão vem ocorrendo conforme o princípio estabelecido na PNATER;
- Constatar se a PNATER norteia os trabalhos de Ater da gerência regional escolhida para efetivação da pesquisa.

1.2 Metodologia da pesquisa

A pesquisa de campo foi realizada no mês de outubro de 2013, tendo como área escolhida os municípios que integram a gerência regional da EBDA sediada em Seabra. Esta área foi escolhida, principalmente, devido à importância que a agricultura familiar possui para a região. Quase metade dos maiores de dezoito anos que trabalham está ocupada no setor agropecuário, majoritariamente composto pela agricultura familiar. Além disso, o autor atuou como técnico de Ater em uma prefeitura da região e durante este período a prefeitura municipal manteve um convênio de cooperação técnica com a EBDA.

A gerência regional de Seabra é responsável por dezessete municípios; Abaíra, Andaraí, Boninal, Brotas de Macaúbas, Ibitiara, Ipujiara, Iraquara,

Jussiape, Lençóis, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Oliveira dos Brejinhos, Palmeiras, Piatã, Seabra e Souto Soares. Nestes municípios existem trinta e cinco servidores da EBDA diretamente ligados a Ater e a Ates, ocupando os cargos de gerente, subgerente, chefe de escritório e técnicos de campo. Dos trinta e cinco servidores dezoito foram entrevistados na pesquisa, o que representa 54,3 % do total.

Destes dezoito, quatro fazem parte do grupo, composto por sete servidores, que trabalham nos assentamentos rurais da região, sendo responsáveis por implantar o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a Reforma Agrária (Ater), em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

No âmbito estadual a EBDA possui três diretores, o de agricultura, o de pecuária e o de administração; dois destes foram entrevistados na pesquisa. Portanto, vinte e um foi o número total de servidores entrevistados nesta pesquisa.

A pesquisa foi realizada com a participação de no mínimo um servidor de cada município visitado, foram onze, sendo que, em Iupuiara, Nova Redenção e Novo Horizonte os técnicos são de escritórios de outros municípios, Brotas de Macaúbas, Andaraí e Boninal respectivamente, estes foram entrevistados na pesquisa. Portanto, foram ouvidos técnicos que atuam em catorze municípios da gerência regional, ficando de fora apenas Jussiape, Ibitiara e Lençóis. Jussiape porque não tivemos oportunidade de realizar a visita, os outros dois porque não possuem técnicos da EBDA atuando diretamente, não possuem nem escritório nem os chamados Postos Avançados de Trabalho - PAVAN's. Assim sendo, a EBDA na época da pesquisa se fazia presente em quinze dos dezessete municípios da área de abrangência da gerência regional.

As técnicas para coleta de dados utilizadas foram as metodologias qualitativa e quantitativa. O uso da metodologia qualitativa se justifica pelo fato da pesquisa buscar identificar e analisar caracteres subjetivos dos representantes da EBDA envolvidos com a PNATER e sua operacionalização. O uso desta metodologia se explica tomando por base a seguinte caracterização:

A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento, etc. (MARCONI & LAKATOS, 2007, p. 269).

Corroborando a escolha desta metodologia, Flick (2009) descreve que a pesquisa qualitativa,

(...) está interessada na perspectiva dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo. Os métodos devem ser adequados àquela questão e devem ser abertos o suficiente para permitir um entendimento de um processo ou relação (FLICK, 2009, p. 16).

Já a metodologia quantitativa se fez importante para a pesquisa, pois no intuito de demonstrar se está ocorrendo a operacionalização da PNATER, tabulou-se os dados referentes à interpretação das respostas dos entrevistados.

Na pesquisa de campo utilizou-se a entrevista semi-estruturada não dirigida, que é “quando o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente a questão.”, e onde, o entrevistado possui liberdade para manifestar suas opiniões de forma livre (MARCONI & LAKATOS, 2007, p. 279.).

A efetivação da pesquisa foi organizada da seguinte forma: primeiro foram entrevistados os diretores da empresa, na sede em Salvador; posteriormente ouviu-se os responsáveis pela gerência regional, por fim, todos os municípios que sediam os escritórios locais e parte dos que sediam os PAVAN's foram visitados. Não houve nenhum tipo de seleção para a escolha destes postos de trabalho, participando os servidores que puderam nos receber enquanto estávamos na região. Os escritórios ficam sediados nas cidades de: Abaíra, Andaraí, Boninal, Brotas de Macaúbas, Iraquara, Mucugê e Oliveira dos Brejinhos.

Ainda em relação à escolha dos extensionistas, não sendo possível entrevistar todos, atentou-se para alguns critérios, tais como diferentes formações e chefia do escritório local. Pretendeu-se com isso minimizar a diversidade que pudesse existir entre os extensionistas.

A pesquisa de campo procurou identificar caracteres cotidianos na fala dos técnicos de Ater da EBDA³ que indicassem estar havendo o cumprimento da PNATER, e que demonstrassem se esta política pública norteia os trabalhos de Ater da citada gerência regional da EBDA, além de buscar identificar qual a

³ As falas dos servidores serão aqui transcritas tendo os extensionistas enumerados e tratados como servidores e/ou servidor, no intuito de garantir o sigilo da identidade dos profissionais conforme previsto no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE em anexo.

concepção que a empresa, por meio de seus servidores, possui sobre a PNATER e analisar como ocorre a relação entre a sede da empresa em Salvador, a gerência regional de Seabra e os escritórios locais de sua influência, no intuito de possibilitar a operacionalização desta política pública.

1.3 Caracterização da área de estudo

A Chapada Diamantina fica localizada no semiárido baiano. O processo de ocupação da área teve início com a exploração do ouro, por volta de 1701, no norte da região, hoje município de Jacobina, e com a atividade pecuária, realizada ao longo do rio São Francisco, que fez da Chapada Diamantina passagem entre esta área produtiva e Salvador, capital do estado.

Posteriormente foram achados diamantes na região, as primeiras descobertas que se tem registro datam de 1832, e teriam ocorrido na atual cidade de Brotas de Macaúbas. Porém, foi apenas com as descobertas nas imediações da atual cidade de Mucugê, por volta de 1844, que a exploração deste minério impulsionou o povoamento da região. O ciclo do diamante teve curta duração, devido principalmente à descoberta de grandes jazidas de diamantes na África do Sul no ano de 1867, fazendo com que ocorressem quedas nos preços deste minério no mercado internacional, e colaborando para que o Brasil perdesse a hegemonia que detinha desde o século XVIII (PEREIRA, 2010).

Paralelo ao declínio da atividade garimpeira, como alternativa de renda, desenvolve-se a exploração econômica da madeira, contribuindo para a ampliação da área ocupada pela agricultura e principalmente pela pecuária, que se torna a atividade principal após a derrubada da mata. Devido à intensa exploração, por volta de 1950, a exploração madeireira também entra em declínio após constatar-se a escassez de espécies consideradas nobres. É assim, após sucessivas crises das atividades consideradas até então prioritárias, que os habitantes da Chapada Diamantina passam a dar importância à atividade agropecuária (BRITO, 2005).

Os trabalhadores, com menores recursos financeiros envolvidos nas atividades que sofreram declínio, passam a ocupar terras devolutas, desenvolvendo principalmente a agricultura de subsistência com a venda do excedente, além da pequena criação de animais. Hoje, estas são as atividades responsáveis pela geração de renda e ocupação para a maioria da população regional.

A classe dos mais abastados financeiramente, formada por aqueles que acumularam fortuna com a atividade garimpeira e pelos grandes proprietários de terras, constituídos pelos herdeiros dos coronéis locais continuou exercendo influência política na região. De início foi cultivado o café, devido ao estímulo propiciado pelos técnicos do Instituto Brasileiro do Café – IBC que, cientes das características edafoclimáticas da região, fomentaram a implantação desta atividade. Posteriormente, em alguns municípios, buscando a diversificação da produção, estes passaram a desenvolver a horticultura e a fruticultura irrigada, além da pecuária e mais recentemente o turismo (BRITO, 2005).

É relacionando estas atividades produtivas com a migração de pessoas para a Chapada Diamantina que Brito (2005) faz uma breve caracterização da teia social que se implantou na região,

Tais atividades também trazem à região um corpo técnico, formado por profissionais ligados a empresas de projetos e assistência técnica pública e privada, agências bancárias, aos serviços públicos de saúde e educação e proprietários de estabelecimentos turísticos e comerciais, alguns deles anteriormente ligados ao comércio de diamantes. Estes, juntamente com alguns artesãos e uma parte dos guias turísticos, integram a classe média destes municípios. Abaixo tem-se a presença da maioria dos empregados nos estabelecimentos turísticos e comerciais, pequenos produtores de subsistência, trabalhadores rurais, garimpeiros, carpinteiros, pedreiros, vendedores ambulantes, etc. (BRITO, 2005, p. 95).

Hoje, de acordo com o IBGE (2010), a Chapada Diamantina conta com 33 municípios, totalizando 516.541 habitantes, sendo 290.639 (56,27 %) moradores rurais, possuindo 61.021 estabelecimentos da agricultura familiar, abrangendo uma área de aproximadamente 800.727 hectares. A gerência regional da EBDA sediada em Seabra, escolhida para realização da pesquisa é responsável por 17 municípios, que somados contam com uma população de 247.923 habitantes, sendo 142.738 (57,57 %) moradores das zonas rurais de seus municípios, e são detentores de 29.288 estabelecimentos da agricultura familiar, que em média apresentam 13,17 hectares, totalizando 385.655 hectares. Estes dados, acrescidos aos preceitos trazidos pela PNATER, demonstram a importância da existência da Ater pública na região.

1.4 Contextualização do Problema de Pesquisa

O processo de formulação de políticas públicas é marcado pela dificuldade de se ajustar, em uma regra geral, os elementos singulares das diferentes realidades onde as mesmas serão aplicadas.

A eficiência das políticas públicas está diretamente ligada à maneira como estas são discutidas, aprovadas e operacionalizadas. Parte-se da premissa que estes três itens são tão importantes quanto o próprio conteúdo específico do documento que rege a política. Esses três importantes itens - discussão, aprovação e operacionalização – podem ter menor relevância quando a abordagem utilizada para a formulação da política é estritamente tecnocrática. Assim ocorrendo, poderá existir o fracasso dos objetivos propostos e a frustração das expectativas que giram em torno de uma determinada política pública.

O êxito de uma política pública não pode ser esperado a partir de seus atributos teóricos ou técnicos, ou seja, da qualidade do documento desta política. Julga-se também necessária a consideração dos contextos sociais, políticos e institucionais, a que esta política será submetida. Considerando-se estes argumentos, diferentes contextos podem apresentar diferenças na implantação e operacionalização de uma mesma política. Ou seja, a PNATER apresenta um único documento para todo o país, existindo a padronização dos preceitos sobre a Ater pública e a forma como ela deve ser operacionalizada, caracterizando-a como uma política universal. Entretanto, em diferentes contextos locais e em seus conjuntos de particularidades (questões sociais, econômicas, políticas, culturais, tradicionais, ambientais, institucionais, etc.), a operacionalização de uma política pública pode ocorrer de forma diferenciada ou encontrar entraves distintos.

Existem complexidades nas interações sociais que intervêm nas formulações, nas gestões e nas institucionalizações das políticas públicas. Reconhecendo a existência de diferentes indivíduos racionais e a divergência de interesses por parte destes e das instituições, as políticas públicas são o resultado de um processo político que busca o alinhamento dessas diferenças de interesses e posturas.

As políticas públicas estão, assim, expostas às formas de gestão de acordo com as instituições responsáveis por sua operacionalização. Desta forma, a abertura de um “sistema político” está diretamente ligada ao comprometimento

dos seus gestores em proporcionar ou não esta abertura, que aqui pode ser entendida como a participação da sociedade civil e/ou dos beneficiários da PNATER em sua operacionalização, trazida no artigo 3º desta lei, como democratização da gestão da política pública.

Tem-se, assim, a existência de um “mecanismo burocrático” pautado na busca de interesses distintos pelas instituições ou por seus responsáveis, o qual pode estar ligado à inércia destas instituições em operacionalizar determinada política pública. Além disso, os potenciais beneficiários podem ter preferências divergentes às desse “jogo político”, em um processo que pode acarretar o desinteresse dos beneficiários em relação à participação nos processos que envolvem as políticas públicas, participação que muitas vezes é estipulada em lei, como no caso da PNATER. Dessa forma, um contexto local e suas particularidades, podem influenciar a operacionalização de políticas públicas (FLEXOR E LEITE, 2006).

A PNATER foi concebida para nortear os trabalhos de Ater pública brasileira, buscando o desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento da agricultura familiar. Para que ocorra sua operacionalização, o documento institui responsabilidades, que vão além das do governo federal, atingindo os estados e municípios. Os estados devem atuar na operacionalização da PNATER, por meio da busca de parcerias com a União e com os municípios, da destinação de recursos financeiros e da adequação de suas empresas de Ater para os pressupostos trazidos pela PNATER. Os municípios devem contribuir com recursos financeiros e de infraestrutura, “assumindo parcela da responsabilidade pela oferta de serviços de Ater, dentro de uma ação de articulação dos entes federados” (PNATER 2004).

A Lei 12.188 de 2010 institui a PNATER e descreve que o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, deve ser o principal instrumento de implementação da PNATER e que seus objetivos dizem respeito à organização e a execução dos serviços públicos de Ater. O programa deverá ser implantado em parceria com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável e da Agricultura Familiar ou órgãos semelhantes. As entidades executoras da PNATER podem ser públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, desde que estejam

credenciadas junto aos respectivos conselhos acima citados ou ao MDA, sendo que estas serão selecionadas por meio de chamadas públicas, cabendo ao MDA e ao INCRA contratá-las.

Esta mesma lei, estabelece ainda que de acordo com o artigo 67 da Lei nº 8.666 de 1993, cabe a um representante da administração pública, especialmente designado, o dever de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, sendo permitido a este representante a “contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.”.

A Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA, como a principal responsável pela assistência técnica e extensão rural pública no estado da Bahia, tem seu papel pautado no estímulo e no apoio à busca do desenvolvimento rural sustentável. Para isso busca envolver, em seus trabalhos, atividades agrícolas e não agrícolas no intuito de promover o fortalecimento da agricultura familiar “visando à melhoria da qualidade de vida do cidadão, e adotando os princípios da agroecologia como eixo orientador das ações.” (EBDA, 2013). Percebe-se, então, ao menos em tese, que a empresa busca embasar seu papel na PNATER, conforme exige a própria política pública, devendo inclusive participar das chamadas públicas no intuito de ofertar seus serviços aos seus potenciais beneficiários.

Assumindo a ocorrência de variabilidades entre regiões distintas e a qualidade dos resultados de uma política pública universal, pautado na interação entre as possíveis formas de gestão das políticas públicas, no documento da PNATER e no papel da EBDA, emerge a indagação que este estudo pretende analisar: Como se operacionaliza a PNATER em contextos locais?

2. EXCLUSÃO SOCIAL NO CAMPO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO BRASIL.

A Ater no Brasil, oficialmente, foi institucionalizada com o intuito de buscar melhoras socioeconômicas para as populações do campo, as quais, em parte, sofreram um processo de exclusão social desde a colonização e a formação da estrutura fundiária nacional. Esta exclusão foi intensificada com a adoção, pelo próprio Estado, no fim da década de 1940, de um modelo modernizante para agropecuária, o qual foi responsável tanto pela institucionalização dos serviços de assistência técnica e extensão rural no Brasil, quanto pelo aumento das desigualdades sociais no campo.

Assim sendo, para se entender o âmbito das questões que deram suporte ao Estado para implantar os serviços de Ater no Brasil, será analisado o processo histórico da ocupação das terras brasileiras. Posteriormente, descrever-se-á sobre a Ater e sobre as perspectivas atuais que a envolvem e que culminaram na aprovação da lei 12.188 de 2010, lei da Ater ou PNATER.

2.1 A formação da estrutura fundiária nacional sob o viés da exclusão social.

Para entender a formação da estrutura fundiária nacional como um processo de exclusão social faz-se necessário levantar as questões históricas da ocupação e colonização do país, pois estas são fundamentais para o entendimento desta questão. De início, Portugal não demonstrou interesse em ocupar o novo território; o que interessava à Coroa era a existência de objetos que servissem para a atividade mercantil. Assim, iniciou-se o primeiro grande ciclo econômico do Brasil, a exploração extrativista do Pau Brasil. Por ser uma atividade extrativista, consequentemente itinerante, não houve a preocupação com o controle da terra, assim, no começo da colonização não existiam disputas com os nativos por posse das terras, esses eram vistos apenas como mão de obra na atividade em questão. Os portugueses obtinham lucro com o novo território sem a preocupação de terem que ocupá-lo. Porém, como atividade extrativista sem nenhuma organização, a exploração do Pau Brasil pouco durou, pois as matas costeiras rapidamente foram dilaceradas, encerrando assim este ciclo econômico (GERMANI, 2006).

O fato das costas brasileiras serem conhecidas por inúmeros navegantes, e ainda não serem efetivamente ocupadas, tornavam-nas vulneráveis a ataques, o que fez com que Portugal buscasse formas para sua ocupação. A experiência que os portugueses tinham na produção da cana de açúcar nas ilhas da Madeira e Cabo Verde e a observância dos solos e do clima do litoral brasileiro fizeram com que decidissem pelo cultivo dessa espécie, iniciando o segundo grande ciclo econômico do país. Ocorre, assim, uma brusca mudança nas relações com os nativos, que passam de parceiros a escravos (GERMANI, 2006).

Neste mesmo contexto, Portugal resolve conceder terras na nova colônia, porém, apenas doze pessoas demonstraram interesse. Adotou-se o sistema de capitanias hereditárias, já utilizado pelos portugueses na ilha da Madeira e de Cabo Verde. O litoral foi então dividido em doze áreas, com largura que variava entre 30 e 100 léguas e tendo como limite de extensão a imaginária linha do Tratado de Tordesilhas. Os donatários, titulares das capitanias, tinham enormes regalias e liberdade para administrar as áreas de acordo com suas vontades. Mas, não tinham dinheiro para iniciar a produção, o que os levou, junto com a coroa portuguesa, a recorrer ao capital internacional, principalmente holandês e inglês, que de fato eram quem controlavam a circulação da mercadoria, o açúcar (GERMANI, 2006).

As terras eram concedidas por tempo determinado, o que na realidade não ocorria, e os donatários ficavam obrigados a pagar à coroa a sexta parte do lucro obtido com a produção, de acordo com a Lei das Sesmarias. Esta lei, formalmente, foi o instrumento utilizado para a distribuição das terras, legalizando o costume existente em Portugal de retirar a terra dos donos que não a exploravam e cedê-las a quem se propunha a lavrá-las, fato que hoje poderia remeter à ideia da função social da terra.

Diante da autoridade concedida aos donatários, estes cediam terras àquelas pessoas que podiam trabalhá-las. Porém, na realidade, as pessoas escolhidas possuíam dinheiro ou poder. Este fato pode ser considerado como um processo excludente, visto que, aqueles que necessitavam da terra para trabalhar e garantir o sustento familiar não eram escolhidos por não serem considerados “habilitados”. Este processo possibilitou a concentração de terras, dando origem aos latifúndios e à instalação da monocultura (GERMANI, 2006).

A legislação nada estabelecia quanto à dimensão das sesmarias. Estas tinham, em geral, grandes extensões, quer pela abundância das terras quer pela exigência do cultivo da cana de açúcar. A atividade canavieira, junto com a implantação das sesmarias, pode ser considerada como as principais responsáveis pela formação da estrutura agrária do Brasil.

Segundo Mattos Neto (2006),

A terra, pelo sistema sesmarial, era concedida apenas aos amigos do Rei – fidalgos arruinados e plebeus enriquecidos. Os homens rústicos e pobres, por sua vez, não tinham outra solução senão apoderar-se fisicamente de qualquer pedaço de terra remota e distante dos núcleos de povoamento e zonas populosas (MATTOS NETO, 2006, p. 105).

A criação do Governo Geral alterou o sistema de sesmarias. As terras não ocupadas foram devolvidas pelos donatários das capitâneas para a administração dos governadores. Este processo origina o termo “terras devolutas”, comumente utilizado para referenciar as terras de domínio da União. A concessão das terras passa a ser, então, de exclusividade do Governador Geral e, de acordo com a lei, deveria se limitar à capacidade de exploração de cada indivíduo, o que, na prática, também não acontecia.

Assim, a concessão continuava da mesma forma que vinha sendo feita pelos donatários, favorecendo a instalação das grandes propriedades rurais. O emprego útil da terra era a base da legitimação como sesmeiros, porém, os trabalhadores livres e os mestiços, dificilmente eram legitimados, ou seja, os direitos não eram iguais para todos. O privilégio existia apenas para os mais abastados financeiramente, aqueles que, teoricamente, poderiam lavrar as grandes áreas que a atividade açucareira necessitava. Não apenas a atividade canavieira era detentora de grandes áreas destinadas a sua produção; as fazendas de gado e o cultivo do algodão também possuíam suas prioridades quanto à concessão de latifúndios para sua exploração (GERMANI, 2006).

As doações de terras diminuíram no século XVIII, quando começa o declínio da produção de açúcar e inicia-se o terceiro grande ciclo econômico brasileiro: a mineração. O ouro retirou parte da mão de obra escrava das plantações, provocando o abandono de diversos engenhos.

Paralelo aos grandes latifúndios e suas culturas de exportação, principalmente o açúcar, pequenas áreas eram destinadas a plantações de subsistência, principalmente mandioca, milho, arroz e feijão, que tinham como objetivo suprir as necessidades dos latifúndios e dos centros urbanos que iam surgindo. Estas áreas eram pequenas propriedades trabalhadas pelos imigrantes europeus, principalmente no sul do país, pelo lavrador brasileiro, e suas respectivas famílias, assim segundo Mattos Netto (2006, p. 105) eles ocupavam “o tanto de terra suficiente que pudesse ser absorvido pelo trabalho familiar.” A posse era garantida apenas pela ocupação e trabalho, nenhum apoio da lei vigente (GERMANI, 2006).

Através desse sistema de posses, os latifundiários acreditavam que suas áreas poderiam correr riscos, então, utilizando de sua influência procuraram reverter a situação a seu favor. Eles precisavam de algo que restringisse a aquisição de terras através do uso da posse, o que aconteceu com a criação da lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, a qual, simplesmente, erradicava qualquer possibilidade de se possuir terra no Brasil que não fosse através da compra. Esse fato dificultou, enormemente, que o trabalhador pudesse vir a ser proprietário, resguardando a posse dos latifúndios e possibilitando mão de obra para suas lavouras, inclusive dos recém-chegados imigrantes que, dificilmente, possuíam recursos financeiros para comprar terras próprias (REYDON et al, 2006).

Em 1889, após a proclamação da república as terras devolutas, que antes pertenciam à coroa, passaram ao domínio de cada estado onde estavam situadas. A partir de então,

(...) cada estado desenvolveu sua política de concessão de terras, legislando segundo a sua conveniência no que se refere à destinação das terras devolutas, revalidação das sesmarias e legitimação das ocupações. Fizeram transferências de propriedades de terra a grandes fazendeiros e a empresas colonizadoras interessadas na especulação imobiliária (GERMANI, 2006, p. 137).

Dessa forma, mais uma vez, a defesa dos interesses daqueles que possuíam dinheiro, poder e que, de alguma forma, estavam ligados ao Estado foram asseguradas. Nesta mesma época, a elite rural elegeu representantes políticos no intuito desses elaborarem um documento de valor jurídico, garantindo,

legalmente, seus interesses. Então, em 1916 é promulgado o novo Código Civil, tendo como orientação ideológica o Código Napoleônico de 1804, sendo altamente individualista e firmando os objetivos da elite rural. Esse código possuía como ponto principal a garantia do direito sucessório e, dessa forma, os latifúndios seriam divididos entre os herdeiros de seu dono. Garantiam-se, assim, os plenos poderes da propriedade particular e conseqüentemente dificultavam o necessário surgimento de uma nova estrutura fundiária (MATTOS NETO, 2006).

É apenas em 1964, com a elaboração do Estatuto da Terra, que as discussões centraram-se em resolver ou amenizar a problemática que envolvia, e que ainda envolve, a estrutura fundiária do país. Na sua definição de reforma agrária, o Estatuto dizia ser necessário “promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.” e isto ocorreria, justamente, com a mudança na estrutura agrária do país (ESTATUTO DA TERRA, 1964).

As elites agrárias, imediatamente, se posicionaram contra. Argumentavam eles que o problema da agricultura no Brasil não dizia respeito, na maioria das vezes, ao fato do trabalhador não ser proprietário da terra que cultivava, mas sim, da falta de uma política econômica que possibilitasse aos donos das terras ociosas tornarem-nas produtivas, ficando clara a postura adotada pelos mesmos no que se refere à reforma agrária. Questionaram, então, as questões que se referiam aos problemas fundiários: a concepção de reforma agrária; a viabilidade da pequena propriedade; o que de fato seria o “uso social da terra”; o valor a ser pago pelas possíveis desapropriações e a definição de latifúndio. Deste modo, foram criando empecilhos e buscando apoio para evitar a possibilidade de que alguns dos seus tivessem suas propriedades desapropriadas (BRUNO, 1996).

Observa-se, neste cenário, o início da ditadura militar, quando o Estado optou, ao menos em tese, por defender a reforma agrária. Esta era considerada como prioridade para a necessária modernização da agropecuária, a qual o Estado havia iniciado no final da década de 40, e para amenizar os conflitos sociais no campo, sendo o latifúndio visto como empecilho a esta modernização. Porém, contrariando o discurso, o Estado adota uma postura de controle severo sobre tudo que envolvia as questões ligadas ao campo. O governo reprimiu e interviu tanto

nas questões discutidas e reivindicadas pelos trabalhadores rurais, como no funcionamento de seus sindicatos, alguns concentraram seus trabalhos apenas em questões ligadas à aposentadoria e à saúde dos trabalhadores. O governo perseguiu e prendeu lideranças e revogou os decretos sobre a questão fundiária estabelecida pela gestão anterior. Foi esse o legado deixado pelo Estado que dizia priorizar a reforma agrária. Na realidade, ele atendeu aos interesses dos grupos sociais que integraram a aliança para o golpe de estado que implantou o regime militar no país, entre estes, encontra-se justamente a “elite rural” (BRUNO, 1996).

Em 1985, data importante para o país, elege-se de forma indireta o primeiro presidente pós-ditadura militar, Tancredo Neves que, por motivo de doença, veio a falecer. José Sarney assume a presidência confirmando a mesma posição em relação à reforma agrária anunciada por Tancredo, o qual havia tomado a decisão política de realizá-la (SILVA, 1987).

Então, se começa a elaborar o Plano Nacional da Reforma Agrária – PNRA, que o Estatuto da Terra, de 1964, exigia como condição para se iniciar o processo da reforma agrária. O objetivo do plano era possibilitar uma reorganização da estrutura fundiária brasileira, que deveria ocorrer através da reforma agrária, reforma que nunca se deu em seu sentido amplo, apesar de continuar a fazer parte dos projetos de campanha de vários candidatos à presidência, inclusive dos eleitos (SILVA, 1987). Ocorreu que aqueles que eram contra a reforma (principalmente os latifundiários e as pessoas ligadas a eles) se articularam de forma que alguns dos principais pontos trazidos no Plano para alicerçar a reforma agrária tiveram sua essência alterada.

Dentre os problemas trazidos destacam-se: a) Imposto Territorial Rural – ITR, sua sonegação era praticada na sua maioria por proprietários de mais de mil hectares de terra; b) As questões dos conflitos pela posse da terra - aqueles que apoiavam a reforma diziam que a situação poderia se tornar insustentável, o que era questionado pelos latifundiários; c) As áreas que, supostamente, seriam utilizadas para reforma agrária, já que, pelo Plano, a reforma poderia tanto se dar em áreas de domínio público quanto em áreas de domínio privado. Estes pontos foram considerados inaceitáveis pelos grandes proprietários de terra, visto que mexiam diretamente nos seus “bolsos” e no seu “direito de propriedade” (SILVA, 1987).

Diante do exposto, a influência dos senhores de terras, dos latifundiários, sobre a estrutura fundiária do país é evidente, como também é evidente a aliança entre estes e os ocupantes de cargos públicos, quando não eram eles próprios que ocupavam estes cargos, fazendo com que seus “direitos” fossem preservados e garantidos.

Portanto, a formação da estrutura fundiária brasileira, que ocorreu através da implantação do latifúndio, da monocultura, do trabalho escravo e da exploração do trabalhador rural, pode ser vista como um processo altamente excludente e centralizador. Haja vista que, desde o início, existiu o favoritismo e a negação de direito de posse de terras às camadas sociais menos favorecidas. Esta exclusão aumentou ainda mais, quando no fim da década de 1940, o Estado decidiu implantar um modelo modernizante para a agropecuária nacional. A modernização teve como suporte o argumento oficial que esta traria melhorias nas condições de vida dos habitantes do campo, minimizando assim os efeitos da exclusão à qual parte da população havia sido submetida. Foi com a implantação do modelo de modernização da agropecuária que se institucionalizou os serviços de Ater no Brasil.

2.2 A Ater como ferramenta da modernização agropecuária nacional e as controvérsias oriundas de sua operacionalização.

A agropecuária nacional foi implantada e desenvolvida sobre os moldes do latifúndio, gerando exclusão social no campo. É neste cenário que, oficialmente, o Estado decide implantar um modelo modernizante para a agropecuária nacional.

A extensão rural foi ferramenta de implantação deste modelo modernizante. Segundo Fonseca (1985), a extensão rural se institucionalizou no país a partir de 1948, por resultado de convênios firmados entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos. Principalmente através da *American International Association* – AIA que, inicialmente, implantou em Minas Gerais, a primeira experiência de extensão rural brasileira com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural - ACAR. Esta experiência teve como referência os trabalhos implantados nos Estados Unidos. A proposta do programa era, basicamente, modernizar o campo brasileiro, aumentar a produção e melhorar a condição socioeconômica das populações rurais, conforme cita a autora:

Na ótica de tais programas o objetivo básico era levar as camadas populares rurais ao alcance de duas metas essenciais para a conquista do desenvolvimento econômico-social: a obtenção de melhores índices de produtividade, aliada a uma maior racionalização da produção agrícola e, conseqüentemente, de melhores condições de vida no campo (FONSECA, 1985, p. 48).

Porém, de acordo com Callou (2006), de fato, as primeiras ações de Ater institucionalizadas foram desenvolvidas nos municípios de Santa Rita do Passa Quatro e São José do Rio Pardo, ambos no estado de São Paulo, no ano de 1947. Assim, teria sido devido à observação dos resultados no interior paulista que o governo de Minas Gerais resolveu firmar convênio com a *American International Association – AIA*. (CALLOU, 2006; OLIVEIRA, 1999).

O fato é que, diante do modelo modernizante adotado pelo Estado para a agricultura, a mudança do padrão dos sistemas produtivos entrou como pauta urgente nos processos decisórios. Porém, o cenário econômico do campo não correspondia a este modelo a ser implantado. A pobreza e a baixa produtividade eram realidades já nas décadas anteriores. Segundo Fonseca (1985), para o Estado brasileiro, a causa desses problemas “já não se justificava mais pelo ‘despreparo do homem do interior’, como no discurso dos anos 20-30, mas, sim, pelas reais condições econômicas sob as quais estavam vivendo o agricultor e sua família” (FONSECA, 1985. p. 73).

Portanto, a institucionalização da extensão rural brasileira está ligada a intenções do Estado em modernizar os sistemas produtivos primários (DIAS, 2007), estando, desta forma, também ligada às questões de exclusão social a que, novamente, foram submetidos parte dos habitantes do campo. Segundo Nascimento (2005),

Todo esse processo de modernização foi realizado com intensa diferenciação e exclusão de grupos sociais e regiões econômicas. O projeto modernizante da agricultura abrangeu basicamente os Estados do centro-sul brasileiro (MG, GO, RJ, SP, PR, SC e RS). As demais regiões do país e os milhões de estabelecimentos não incorporados ao processo de modernização cumprem, nessa estratégia de organização da produção, papéis periféricos na agricultura brasileira. As significativas parcelas de agricultores residentes em estabelecimentos minúsculos passaram a constituir uma força de trabalho sobrando, de difícil possibilidade de absorção em qualquer ramo produtivo da economia rural. Nesse sentido, as mudanças no mercado de trabalho induzidas pela industrialização do campo fizeram crescer uma massa de marginais sociais, cuja absorção, restrita aos assalariados temporários na esfera produtiva, ocorrerá de forma ainda mais precária ao nível da circulação da renda social, no âmbito do que se

convencionou chamar de mercado de trabalho informal (NASCIMENTO, 2005, p.7).

Assim, a extensão rural tornou-se condição fundamental para o desenvolvimento agropecuário, sem o reparo dos desequilíbrios sociais existentes no campo, e sendo definida como um “empreendimento educativo capaz de ‘produzir mudanças nos conhecimentos, nas atitudes e nas habitações para que se atinja o desenvolvimento tanto individual como social” (FONSECA, 1985, p. 91).

O Estado, após o golpe militar de 1964, não querendo contrariar as oligarquias rurais, resolveu apoiar a modernização da agropecuária nacional. De acordo com Masselli (1998), “Por paradoxal que pareça, a decisão de modernizar a agricultura brasileira se deu muito mais em função do desenvolvimento industrial que se processava no país do que, com vistas a desenvolver a agricultura de então.”. Isto porque, segundo a autora, o Estado também não queria contrariar a “promissora oligarquia industrial”, então o modelo adotado para a modernização da agricultura possibilitou ao setor primário tornar-se consumidor de produtos industrializados. (MASSELLI,1998, p.27 - 28).

Dentro da lógica de produção do complexo agroindustrial, a modernização tinha, como condicionante para sua eficácia, a tecnologia como força produtiva propulsora do desenvolvimento. A extensão rural integrava esse esquema como meio de difusão do saber técnico a uma população do campo com níveis educacionais precários. As possibilidades do baixo entendimento do manejo dos aparatos tecnológicos eram evidentes. Aliado a isso, o crédito rural servia para viabilizar o acesso à tecnologia, compra de insumos químicos e infraestrutura.

Para obter sucesso nesta empreitada, os extensionistas foram treinados para persuadir os agricultores a implantar pacotes tecnológicos. Pregava-se a necessidade de uma mudança de hábitos, o que significava a exclusão das práticas agrícolas tradicionais. Consequentemente, os agricultores deveriam implantar um novo padrão técnico, de preferência sem questionar as tecnologias ofertadas e atreladas ao crédito rural, tendo seus conhecimentos empíricos desconsiderados. Foi assim que o Estado buscou alcançar o que realmente desejava: a formação de uma sociedade no campo que, além de produzir alimentos, se transformasse em potencial consumidora de produtos industrializados (COELHO, 2005; FONSECA, 1985).

Intitulou-se este modelo de extensão rural, pautado no aumento da produtividade, como difusionismo, e o processo modernizante como revolução verde. Porém, de acordo com Rodrigues (1997), desde a sua instituição existiram “três momentos no processo evolutivo da extensão rural no Brasil: 1) Humanismo Assistencialista; 2) Difusionismo produtivista e 3) Humanismo crítico.” Segundo o autor, estas categorias não tiveram e nem proporcionaram um desenvolvimento homogêneo nas distintas regiões brasileiras. Este fato, caracteriza as ações em nível de região e estado, de tal forma que, pode-se “distinguir três ‘escolas’ mais ou menos diferenciadas: a mineira, a nordestina e a sulista.” (RODRIGUES, 1997, p.121).

O humanismo assistencialista ocorreu da origem da institucionalização da extensão rural até meados da década de 60. Neste período,

(...) o Estado brasileiro ainda não despertara para o potencial produtivo da agricultura em termos de capitalização e pelo uso intensivo de tecnologia. Não que a agricultura deixasse de exercer papel fundamental na dinâmica da economia. Muito pelo contrário, ela arcou com os custos do processo de industrialização, garantindo a produção de divisas que lhe eram subtraídas, via confisco cambial, para viabilizar a montagem do parque industrial brasileiro (RODRIGUES, 1997, p.123).

A agricultura, pois, contribuía através do aumento de produção oriunda da expansão das fronteiras agrícolas. Este período caracterizou-se pelo uso do crédito rural supervisionado⁴, que deveria dar suporte tanto para a administração da propriedade quanto para a administração do lar. Os agricultores assistidos contavam com o apoio da equipe de extensão rural, que era composta por um extensionista agrícola e uma extensionista doméstica. Os problemas eram diagnosticados “partindo da situação em que se encontravam as famílias assistidas” e as possíveis soluções para estes eram, geralmente, indicadas pela equipe de extensionistas (RODRIGUES, 1997, p. 123).

Neste período, mais precisamente em 1956, foi criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, que tinha como missão

⁴ O crédito rural supervisionado “é uma modalidade que se identifica com as ações de bem-estar social, por conseguinte, de legitimação, pelo fato de destinar-se a pequenos agricultores com o fim de cobrir despesas de investimento e custeio não só de atividades agrícolas como também de economia doméstica, para a melhoria das condições de habitação, nutrição, saúde, educação, vestuário e lazer. O CRS atendia a um número reduzido de famílias mutuárias da área trabalhada, escolhida entre aquelas mais representativas dos problemas sociais e econômicos em comum, proprietárias de suas terras e que apresentassem melhores condições de receptividade e liderança, para efeito demonstrativo do trabalho de extensão rural.” (RODRIGUES, 1997, p.141)

coordenar as Associações de Crédito e Assistência Rural – ACAR's. As ACAR's foram sendo criadas nos estados após observações dos resultados obtidos em Minas Gerais. Estas Associações, a exemplo do modelo americano, não tinham fins lucrativos, e era por meio destas que o Estado “delegava as responsabilidades pelos serviços” de Ater (SANTOS 2004).

Segundo Peixoto (2009),

A primeira Acar foi criada em Minas Gerais, em 06/12/1948, (...). Juscelino Kubitschek, baseado nos bons resultados obtidos pela Acar-MG, assinou em 1954 um acordo com o governo norte-americano e criou o Projeto Técnico de Agricultura (ETA), visando uma cooperação técnico-financeira, para execução de projetos de desenvolvimento rural, entre os quais se destacava a coordenação nacional das ações de extensão rural. Diversos escritórios (ETA's) foram criados em cada estado, nos anos seguintes, tendo em muitos casos sido os embriões de cada Acar no respectivo estado (PEIXOTO, 2009, p. 22).

O Projeto Técnico de Agricultura (ETA) foi substituído pelas ACAR's e pela ABCAR, que juntos formavam o “Sistema Abcar”; Também conhecido por Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER).

É apenas quando o Estado decide de fato intervir na base produtiva do setor agropecuário, aumentando a produtividade⁵, que a extensão rural tem mudanças na forma de conduzir seus trabalhos. Estas mudanças tiveram o intuito de facilitar a obtenção do objetivo estatal: modernizar o sistema produtivo primário, possibilitando que tanto o sistema produtivo quanto a população que dele fazia parte se transformassem em consumidores de produtos industrializados. Assim, nos trabalhos de extensão rural, a difusão de tecnologias e o crédito rural orientado⁶ vão ocupando espaços cada vez maiores. Adentra-se, portanto, segundo Rodrigues (1997), no segundo momento da extensão rural brasileira: o Difusionismo.

O começo do difusionismo pode ser identificado no ano de 1963 quando, pela primeira vez, o número de contratos de crédito rural orientado supera o

⁵ Entende-se produtividade como a quantidade da produção por unidade de área.

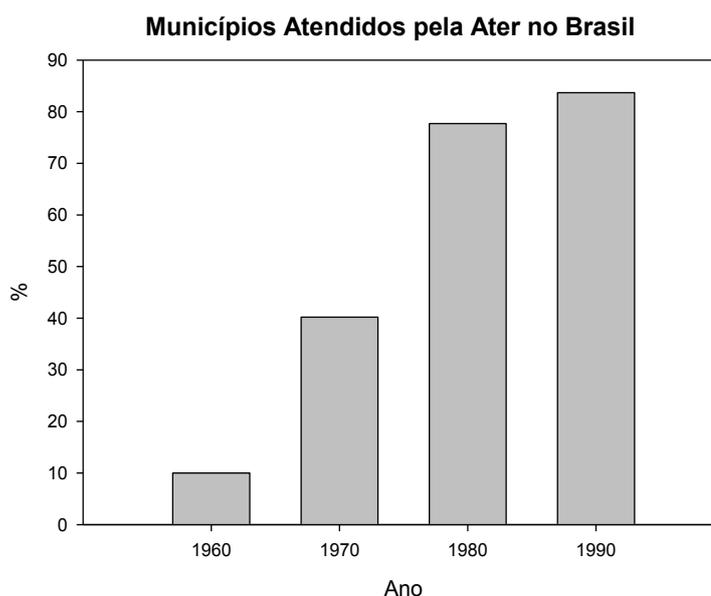
⁶ O crédito rural orientado – CRO, “destina-se a objetivos específicos de aumentar a produção e a produtividade de determinada lavoura ou criação de gado, cobrindo despesas de custeio e investimento; tem como beneficiários, preferencialmente, médios e grandes empresários rurais possuidores de um patrimônio que lhes garanta a obtenção do crédito e a necessária capacidade de pagamento. Pequenos produtores também têm acesso ao mesmo, desde que produzam uma renda razoável e apresentem capacidade potencial de pagamento e disposição de aceitar e receber orientação para incremento da produtividade de seu empreendimento agrícola.” (RODRIGUES, 1997, p. 141).

número de operações de crédito rural supervisionado. Este então, só veio a decrescer, sendo extinto em meados da década de 1970, “quando surge a EMBRATER que consolida de uma vez por todas a orientação produtivista na extensão rural.” (RODRIGUES, 1997, p. 123).

A Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER foi criada no ano de 1974, substituindo a ABCAR. Com esta substituição as ACAR's são substituídas pelas Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER's e o SIBER é transformado no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural – SIMBRATER.

É com o difusionismo que o sistema de Ater possui maior expansão, saltando de 10% de municípios assistidos em 1960 para 40,2% em 1970, 77,7% em 1980 e 83,7 % em 1990, como mostra a figura 01. Neste período observa-se também o aumento do número de técnicos extensionistas em relação ao número de estabelecimentos rurais, que era em 1960 de 1/6.965, passando em 1970 de 1/2.203, e em 1980 de 1/618 (RODRIGUES, 1997, p. 126).

Figura 01 – Evolução da porcentagem do número de municípios atendidos pela Ater no Brasil entre 1960-1990.



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados de Rodrigues, 1997.

Naquela época, as equipes de Ater tiveram suas bases estruturais modificadas, substituindo-se as profissionais da economia doméstica por

profissionais das áreas agrícolas, “proliferam-se as unidades locais especializadas, formadas por equipes de agrônomos, veterinários e técnicos agrícolas”, excluindo-se assim os projetos voltados para o lar e priorizando as atividades econômicas (RODRIGUES, 1997, p. 125).

De acordo com Fonseca (1985), o difusionismo tornou-se centro de adequação da experiência americana para os países subdesenvolvidos, como o Brasil, tendo Rogers⁷ como principal mentor desta proposta teórico-metodológica, que ambicionava alcançar a mudança de hábitos por parte das populações locais em menor prazo. Assim, os habitantes de “áreas tradicionais ou subdesenvolvidas” modificariam seus comportamentos passando a adotar “práticas consideradas cientificamente válidas” no intuito de solucionar os problemas locais e alcançar o desenvolvimento socioeconômico almejado pelo governo brasileiro (FONSECA, 1985, p. 46).

Segundo Costa, o difusionismo,

(...) partia de uma concepção didática do tipo “centro-periferia”; na qual, a informação é gerada em um momento do processo de comunicação e depois é transmitida aos receptores. No interior deste processo, não são considerados os valores que permeiam emissores e receptores. Ademais, outro aspecto problemático é a constituição de uma cadeia de dependência unilateral dos receptores/usuários. Isso porque, é privilegiado no processo de “aprendizagem” somente os sistemas de conhecimento do emissor; cabendo aos conhecimentos dos receptores o completo descrédito. O paradigma culmina em uma relação social subordinada, assimétrica e/ou desequilibrada entre os atores sociais envolvidos (COSTA, 2010, p.5).

Para Caporal e Ramos,

Por trás desse tipo de extensão rural, que foi dominante ao longo de várias décadas, estava um modelo de desenvolvimento urbano-industrial cuja viabilização necessitava que a agricultura cumprisse funções, entre as quais a de fornecedora de mão-de-obra e de consumidora de serviços e produtos industrializados, como as máquinas, os equipamentos, as sementes híbridas ou melhoradas, os agrotóxicos e fertilizantes químicos sintéticos, além de contribuir, pelas exportações, para o superávit da balança comercial. Esse modelo, que é fruto de decisões políticas, norteou a ação extensionista. Ao mesmo tempo, continua sendo responsável pela concentração da terra, pelo êxodo rural, pela baixa escolaridade no campo, pela redução da biodiversidade, pela poluição, pela contaminação dos alimentos, pela exclusão social, pela desvalorização do trabalho na agricultura, pelo empobrecimento no meio rural, entre outros problemas (CAPORAL & RAMOS, 2006, p.3).

⁷“Everett M. Rogers (1931-2004) é conhecido no meio acadêmico como o mentor do modelo difusionista-inovador. Sua obra mais conhecida é *Difusão de Inovações*, publicada em 1962. Foi professor da disciplina de Difusão na Universidade de Michigan, nos Estados Unidos.” (FONSECA, 2005, p.42).

Ao potencializar os problemas acima citados, o modelo modernizante, pautado no difusionismo, colaborou para decrescer a qualidade de vida dos agricultores de menor poder aquisitivo e daqueles que não conseguiram, ou não quiseram, inserir-se nele. Além desses problemas, a extensão rural brasileira praticada nesta época também teve o processo educacional questionado. Para Paulo Freire (1977)

(...) no processo de aprendizagem, só aprende verdadeiramente aquele que se apropria do aprendido, transformando-o em apreendido, com o que pode, por isso mesmo, re-inventá-lo; aquele que é capaz de aplicar o aprendido-apreendido a situações existenciais concretas. Pelo contrário aquele que é “enchido” por outros de conteúdos cuja inteligência não percebe, de conteúdos que contradizem a própria forma de estar em seu mundo, sem que seja desafiado, não aprende (FREIRE, 1977, p. 13).

Portanto, para que o trabalho de extensão rural atuasse realmente como o processo educacional ao qual se propunha, fazia-se necessário ocorrer a internalização dos conhecimentos adquiridos que, somados aos conhecimentos práticos já possuídos pelos agricultores, tornar-se-iam complementares. Para Paulo Freire, essa é a questão primordial do processo educacional, o entendimento do que é passado. Portanto, o processo educacional não deve ser apenas uma reprodução “mecânica”.

No entanto, da forma que os extensionistas do modelo difusionista atuaram, desconsiderando os conhecimentos práticos dos agricultores, poderia acontecer que em possíveis eventualidades, os agricultores encontrassem dificuldades para remediar uma possível situação, pois estes, em sua maioria, não interagiam com os conhecimentos repassados pelos extensionistas, de tal forma que pudessem conseguir modificar e adequar o “aprendido”, chegando ao ponto do “apreendido” ser considerado nulo.

Paulo Freire entendia a extensão rural assim praticada como “invasão cultural”, pois a concepção de dominação se faz presente. Em contrapartida, o processo educacional deve ser visto como forma libertadora do homem, não o homem inerte dentro do processo, mas “em sua interação com a realidade, que ele sente, percebe e sobre a qual exerce uma prática transformadora” (FREIRE, 1977, p.75).

O terceiro momento, descrito por Rodrigues (1977), denominado humanismo crítico, traz à tona as novas perspectivas trazidas para a extensão

rural a partir do final da década de 70, portanto será descrito no próximo subtópico.

Foi devido às críticas e aos problemas oriundos desse modelo modernizante, pautado no difusionismo, que a Ater pública no Brasil começou a ser repensada. Um novo modelo para a extensão rural brasileira iniciou-se, preconizando o “estabelecimento de uma relação dialética entre o agricultor e o extensionista”, que visa à construção de conhecimentos apropriados a cada realidade, além da troca de saberes como forma de diagnosticar e buscar soluções para os problemas locais (CAPORAL e RAMOS, 2006, p.4).

2.3 As novas perspectivas da Ater no Brasil.

Ao reconhecer os diversos problemas causados pelo modelo modernizante o próprio estado começa a repensar a extensão rural no país, como descreve Dias (2008),

A partir do processo de democratização política nos anos 1980, quando se tornaram conhecidos os efeitos perversos do processo de modernização parcial dos espaços agrícolas brasileiros, (...), organizações não governamentais, organizações de movimentos sociais, acadêmicos e militantes políticos impulsionaram diversos questionamentos sobre o papel dos extensionistas como agente de promoção do desenvolvimento. O diagnóstico elaborado por esses atores era que os serviços públicos de extensão rural já não podiam mais se limitar à concepção seletiva e conservadora do desenvolvimento (DIAS, 2008, p.2).

Entre os efeitos da política de modernização agropecuária do Estado estão, dentre outros problemas, a concentração da propriedade da terra, o aumento do êxodo rural, e os impactos ambientais causados pelo setor primário (CAPORAL, 1991).

Então, após vários debates, questiona-se qual a melhor forma de se praticar a extensão rural. Passa-se a percebê-la dentro de uma nova perspectiva, entendendo-a como troca de conhecimentos acadêmicos e empíricos entre extensionistas e agricultores. Envolvem-se no processo as questões sociais, culturais, tradicionais, buscando o respeito à forma de viver e pensar dos agricultores. Agora, dentro do processo de extensão, estes têm o direito de expressar suas vontades, seus anseios e não servir, meramente, de espectadores para as orientações dos técnicos.

Portanto, deve-se desconsiderar a concepção de que os técnicos, por possuírem conhecimentos acadêmicos, sejam agentes que detêm saberes maiores que os homens do campo. Não existe saber maior ou menor, o que existe são conhecimentos e práticas diferentes que devem ser somados para que se possa realizar uma extensão rural que traga vantagens e corresponda aos anseios das populações rurais. Este processo, de acordo com Rodrigues (1997), inicia-se no final dos anos 70, e é denominado de humanismo crítico. Segundo o autor,

A principal característica do humanismo crítico é a promoção humana integral das maiorias demográficas do campo, mas sem paternalismo, dentro de uma perspectiva libertadora em que o pequeno agricultor, proprietário ou não das terras onde labuta, é sujeito de suas ações como cidadão, problematiza sua realidade e decide. O extensionista, não mais um “agente de mudança” manipulador, é o interlocutor tecnicamente competente de um relacionamento dialógico, horizontal, democrático, portanto. O progresso tecnológico é também um dos seus objetivos, mas não se cogita da intervenção impositiva para a adoção de pacotes tecnológicos. Tenta-se viabilizar o progresso técnico e o aperfeiçoamento gerencial das minorias que historicamente tinham sido marginalizadas neste processo (RODRIGUES, 1997, p. 127).

No início dos anos 80, ocorreu uma crise econômica no país e alcançou o Sistema Nacional de Crédito Rural, fazendo com que sucedesse um declínio no número de operações de crédito rural (RODRIGUES, 1997). Segundo Santos (2004), o Estado brasileiro teve problemas, devido à falta de recursos, para manter e financiar as políticas e programas para o meio rural; isto colabora com as discussões sobre as metodologias e as intervenções dos serviços de Ater, levando o sistema de Ater nacional a entrar em crise.

A EMBRATER, através do SIMBRATER redefine os pequenos agricultores como público preferencial e incorpora em seu discurso questões como o uso racional dos recursos naturais, a melhoria de renda e bem estar das famílias carentes do meio rural, além do uso de tecnologias apropriadas à realidade dessas famílias (SANTOS, 2004; RODRIGUES, 1997).

Assim, “Ao final da década de 80 é notável a perda de credibilidade da EMBRATER junto aos setores mais influentes do governo da Nova República”, então, quando ocorre a chamada “operação desmonte”, que tem como objetivo enxugar os gastos públicos, em 1990 é extinta a EMBRATER, deixando as unidades federativas responsáveis pela organização dos seus sistemas de Ater (SANTOS, 2004, p.51).

No decorrer da década de 90, o sistema de Ater continua em crise; problemas como falência do modelo difusionista atrelados à diminuição da aplicação de recursos financeiros e pela ineficiência da Ater em promover o bem estar das populações rurais são parte da explicação desta crise (SANTOS, 2004).

Santos (2004) faz uma análise da crise da Ater dividida em quatro fatores, denominados por ele como “fatores determinantes” que convém aqui, ser descrita. Para o autor esses fatores são:

- a) mudança do paradigma que, até finais da década de 70, orientava a organização e a atuação do Estado; b) descentralização administrativa resultante da reformulação do pacto federativo resultante da constituição de 1988; c) perda de credibilidade e legitimidade pública da ATER perante a sociedade civil e as classes políticas; d) emergência de movimentos sociais no campo e de ONG's que passam a fornecer serviços de ATER não-estatais (SANTOS, 2004, p.54-55).

O primeiro fator está ligado ao afastamento do Estado, devido à crise econômica, das políticas de desenvolvimento. Estas políticas, que antes eram centradas no Estado, passam então a ser centradas no mercado. Esse processo também afetou o sistema estatal de Ater, assim, concomitantemente à crise vivenciada pelo sistema central de Ater nos anos 80, emerge um sistema de Ater não governamental, ou não estatal. “A participação de ONG's, cooperativas e organizações de agricultores” nos serviços de Ater, resulta “de um longo processo de capital social” das populações rurais, além do aumento da capacidade e da vontade desta mesma população em participar da vida política (SANTOS, 2004, p. 56).

O segundo fator, descentralização do Estado, pode ser explicado a partir da promulgação da Constituição de 1988, onde as unidades federativas e os municípios “são convidados a fazer a sua parte em termos de provisão de bens e serviços mediante a ampliação dos repasses orçamentários feitos pela união.” (SANTOS, 2004, p. 56-57).

Essa tendência descentralizadora, com a extinção da EMBRATER em 1990, não deixou de fora a Ater. Assim os estados e municípios ficaram responsáveis para dar continuidade às atividades de Ater, quer seja com seus próprios recursos ou com repasses da própria união que eles pudessem utilizar para este fim. Sendo assim, ressalta o autor que,

Sem contar com uma legislação específica que pudesse regular a sua viabilização e operacionalização, o sistema de ATER oficial tornou-se

presa fácil em termos de cortes de gastos, diminuição do aparato estatal destinado aos serviços e transferência da sua gestão para as unidades federativas (SANTOS, 2004, P. 57).

A perda de credibilidade e legitimidade pública da Ater diante da sociedade civil e dos tomadores de decisão na esfera política, terceiro fator apontado por Santos (2004), deriva das críticas, inclusive da própria sociedade civil e do meio acadêmico. Estes setores acreditavam que a extensão rural foi “uma das principais responsáveis pela modernização desigual da agricultura brasileira, beneficiando os médios e grandes produtores em detrimento da agricultura familiar”. Esse fato fez com que as ONG’s e os movimentos sociais tenham restrições ao sistema de Ater (SANTOS, 2004, p. 57). Além de que, passado o momento inicial do processo de modernização, os até então beneficiários da Ater, médios e grandes produtores, não mais precisaram dela, pois, pelo fato de serem capitalizados, podiam pagar pelas informações e serviços necessários, aumentando ainda mais o descrédito deste serviço.

O quarto e último fator é a emergência de movimentos sociais e das ONG’s no campo. Derivado do fato de que, estes atores, aliados à igreja católica e às ONG’s internacionais, “voltadas para a superação das desigualdades sociais em países em desenvolvimento” têm sua atuação intensificada a partir do início dos anos 80, alicerçando, assim, a busca pela participação social e pelo desenvolvimento da cidadania, após o regime militar (SANTOS, 2004, p. 58). Assim,

Se na década de 80 os movimentos sociais e ONG’s procuravam afirmar a sua autonomia e independência diante do Estado, na década de 90 a ideia de parceria ou de cooperação entre o Estado e a sociedade civil ganha força (SANTOS, 2004, p.59).

É neste contexto, e reconhecendo a importância da agricultura familiar e da exclusão a qual esta foi submetida, que os movimentos sociais, os acadêmicos e diversos outros atores se engajaram na luta para reformular os rumos dados, até então, aos serviços de Ater e para cobrar que estes serviços tivessem uma política pública que os norteassem.

No ano de 2003, embasado nesta nova concepção de Ater e na participação da sociedade civil⁸, o Ministério do Desenvolvimento Agrário coordenou a

⁸ O processo de participação social na formulação da PNATER será discutido no capítulo 4 deste trabalho

formulação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER. Esta tinha por preceito as perspectivas trazidas pelo novo modelo de extensão rural: valorização dos saberes locais, mudança na forma de atuar dos extensionistas e das instituições de Ater, etc., assumindo um posicionamento que busca potencializar o uso de metodologias educativas e participativas, com o exercício de uma gestão descentralizada, que possibilita a participação social, viabilizando a prática e o fortalecimento da cidadania.

No intuito de fazer com que os processos produtivos fossem menos impactantes, o documento da política, formulado a partir de 2003, alega a necessidade da transição do modelo convencional para um novo modelo, o agroecológico. Desta forma, a Ater pública deveria colaborar para o desenvolvimento rural sustentável preconizado pela PNATER.

As mudanças de conduta por parte das instituições estatais responsáveis pela extensão rural deviam ter, como um dos princípios, a adoção da metodologia participativa na busca do desenvolvimento rural do país, trazendo características endógenas na identificação dos problemas e das suas possíveis soluções (SILVA, 2010). Porém, diante desta nova empreitada, podem ter surgido algumas dificuldades que, neste caso, precisam ser superadas. A PNATER elenca a necessidade de mudança por parte das empresas de Ater em relação às burocracias internas e ao trabalho desenvolvido por seus técnicos, no que tange às diretrizes, normas e metas que precisam ser cumpridas por eles. Desta forma, essa mudança pode não ser seguida, inviabilizando ou dificultando a implantação desse novo modelo de ATER.

A partir da necessidade de mudanças de postura dos técnicos e das instituições que fazem a extensão rural, Caporal e Ramos (2006) descrevem:

Nesse sentido, o esforço de mudança é duplo, pois significa refletir sobre a própria prática e tomar decisões sobre seu papel, sua forma de atuação e, ao mesmo tempo, contribuir para a redefinição das estruturas e das relações de poder vigentes nas organizações de Ater. (CAPORAL & RAMOS, 2006, p.6)

É acompanhando essa nova visão, que surgiu o direcionamento dos trabalhos para a agroecologia, no intuito de aliar a melhora socioeconômica das famílias rurais a atividades menos impactantes, enfatizando a produção de alimentos mais saudáveis, de melhoras nos hábitos alimentares e respeitando as tradições e culturas locais, de acordo com Petersen, Dal Soglio e Caporal (2009).

O enfoque agroecológico possibilitou a ampliação do escopo da abordagem dos problemas rurais, contribuindo para o questionamento do viés produtivista das ciências agrárias e para a mobilização do interesse e do engajamento de setores das ciências humanas e naturais na construção do novo paradigma. (PETERSEN; DAL SOGLIO; CAPORAL, 2009, p.85).

Após seis anos da publicação do documento da PNATER, no ano de 2010 foi aprovada a lei 12.188 instituindo-a. Este novo documento não é idêntico ao de 2004, fato que será discutido no capítulo 4 deste trabalho, “A democratização da PNATER diante dos trabalhos da gerência regional da EBDA em Seabra”.

2.4 A origem organizacional da Ater na Bahia e a criação da EBDA

Segundo Pettan (2010), os primeiros documentos da legislação brasileira que se referem à assistência técnica no país - regulamentam, planejam e executam esses serviços – são os decretos de criação dos Institutos Imperiais de Agricultura, que datam entre 1859 e 1860. O primeiro foi o Instituto Baiano de Agricultura, criado pelo decreto n° 2.500 de 01/11/1859, sendo seguido pelos Institutos de Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro, respectivamente. Segundo o autor,

Os Institutos Imperiais de Agricultura tinham como principais atribuições a pesquisa, o ensino agropecuário e a difusão de informações. Em relação às atividades de AT⁹ estavam previstas a realização de exposições, concursos e a publicação de periódicos com os resultados das pesquisas com objetivos de promover a introdução e adoção de tecnologias, de máquinas e equipamentos (PETTAN, 2010, p. 104).

Nas pesquisas documentais realizadas, encontrou-se, após as ações dos Institutos Imperiais, as ações das Associações de Crédito e Assistência Rural, ACAR's. Na Bahia, existia a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Técnica - ANCAR-BA que, de acordo com Fonseca (1985), foi criada no ano de 1954. A ANCAR-BA foi fundida com Instituto Baiano de Crédito Rural-IBCR, que havia sido criado pela lei 2.605 de 14 de novembro de 1968 com a “finalidade de executar a política de crédito rural orientado” na Bahia (Lei 2.605 de 1968). A junção de ambos deu origem à Empresa de Crédito e Extensão Rural da Bahia– EMCERBA, criada pela Lei 3.259 de 15 de maio de 1974 (COSTA, 1996, p. 19).

⁹ O autor usa essa abreviação para assistência técnica

A EMCERBA, por sua vez, foi substituída¹⁰ pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia – EMATER-BA, criada pela lei 3.214-A de 27 de novembro de 1975 que alterou a lei que constituiu a EMCERBA. Ambas as instituições possuíam as mesmas finalidades, dentre as quais:

- contribuir para aceleração do desenvolvimento econômico e social do meio rural do Estado mediante o planejamento e a execução das atividades de extensão e crédito rural orientado, de acordo com a política de ação do Governo Estadual e do Governo Federal. (Lei 3.259 de 15 de maio de 1974; lei 3.214-A de 27 de novembro de 1975).

Em 17 dezembro do mesmo ano foi criada pela lei n° 3.454-A a Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia – EPABA, tendo de acordo com seu art. 3° a finalidade de desenvolver pesquisas e experimentações relacionadas direta e indiretamente com a agropecuária no Estado.

No início da década de noventa, no auge da depreciação do sistema público de Ater brasileiro, após a extinção da EMBRATER em 1990, quando os estados e municípios se veem responsáveis por assumir os serviços de Ater, foi criada a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA.

A EBDA foi formada pela fusão entre a Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia - EPABA e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia - EMATER-BA, por meio do Art. 14 da Lei 6.074 de 22 de maio 1991¹¹ (COSTA, 1996, p.19). A empresa possui como acionistas o Governo do Estado da Bahia e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA (EBDA, 2013). As alterações organizacionais são apresentadas na figura 02.

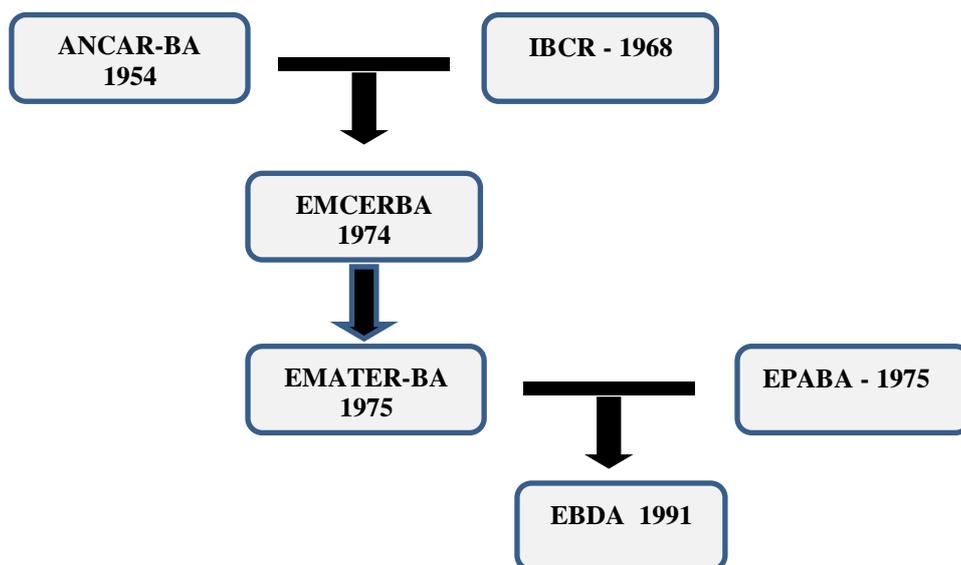
De acordo com a EBDA,

No seu novo formato, a ATER é considerada como um processo educativo e de fortalecimento da produção, e, portanto, constitui-se num bem-público, cabendo ao Estado garantir a oferta gratuita de serviços de qualidade para aqueles que necessitam deste apoio. Como decorrência, a Política Nacional de Ater estabelece as bases para uma nova Extensão Rural (...) (EBDA, 2013).

¹⁰ Segundo Costa (1996) esta substituição teve por objetivo atender à legislação da EMBRATER.

¹¹ Lei que modifica a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências

Figura 02. Alterações organizacionais que originaram a EBDA e ano de criação de cada órgão.



Fonte: Elaborada pelo autor com base em pesquisas secundárias.

Assim sendo, entende-se que, para a empresa, o Estado deve atuar na prestação dos serviços de Ater, para aqueles que se encaixam como beneficiários de suas ações, tendo por base a Política Nacional de Ater, que é a PNATER.

A EBDA possui como Linhas de Ação:

1. Acesso a serviços de ATER gratuitos, de qualidade e em quantidade suficiente.
2. Promoção do desenvolvimento rural sustentável.
3. Abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, com enfoques metodológicos participativos, com paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia.
4. Processos educativos permanentes e continuados, com enfoques dialéticos, humanistas e construtivistas, contribuindo para formação de competências, mudanças de atitude e procedimentos. (EBDA, 2013).

A empresa diz estar presente em todos os 417 municípios baianos, por meio de 20 gerências regionais, 132 escritórios locais, 55 postos de atendimento avançado, 20 estações experimentais, 10 centros de profissionalização, além de 14 laboratórios e um centro de treinamento em Salvador (EBDA, 2013).

A gerência regional da EBDA foi implantada em Seabra no ano de 1976, quando a empresa ainda se chamava EMATER-BA. Era composta por 23

escritórios, sediados nas cidades de Abaíra, Andaraí, Barra da Estiva, Boquira, Boninal, Brotas de Macaúbas, Cafarnaum, Ibicoara, Ibitiara, Ibotirama, Ipupiara, Iraquara, Jussiape, Lençóis, Mucugê, Nova Redenção, Oliveira dos Brejinhos, Palmeiras, Piatã, Seabra, Souto Soares, Utinga e Wagner.

Hoje, a gerência regional é constituída por sete escritórios locais, localizados nas cidades de Abaíra, Andaraí, Boninal, Brotas de Macaúbas, Iraquara, Mucugê e Oliveira dos Brejinhos. Além de cinco Postos Avançados de Trabalho - PAVAN's, que são escritórios montados em parceria com as prefeituras por meio dos chamados Convênios de Cooperação Técnica, ficando subordinados a algum dos escritórios locais.

Figura 03. Área de abrangência da gerencia regional da EBDA – Seabra 2013.



Fonte: Elaborada pelo autor com base em pesquisas secundárias.

Os PAVAN's estão localizados nas cidades de Jussiape, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã e Souto Soares, e estão ligados respectivamente aos escritórios de Abaíra, Boninal, Seabra, Abaíra e Iraquara, sendo que em, Nova Redenção e Ipupiara, segundo os chefes de escritório de Andaraí e Brotas de Macaúbas, os PAVAN's passavam por processo de renovação do convênio, que havia extinto,

fato que não gerou descontinuidade aos trabalhos que vinham sendo feitos. Assim, a empresa se faz presente em quinze dos dezessete municípios sob responsabilidade da gerência regional de Seabra.

Além da EBDA, existem na Bahia outras empresas públicas prestadoras de Ater. Como a Bahia Pesca, empresa estadual, e a CEPLAC e CODEVASF, que são federais. Porém, por não fazerem parte da análise deste estudo, será feita apenas uma breve explanação sobre estas.

Criada em 1982, a Bahia Pesca, a exemplo da EBDA, é vinculada à Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária da Bahia – SEAGRI, tendo como finalidade “fomentar a aquicultura¹² e a pesca, mediante a implantação de projetos sustentáveis observando a natureza econômica, social, ambiental e cultural, como forma de contribuir para o desenvolvimento do estado da Bahia.”. Possui sua atuação focada na “atração de investimentos, desenvolvimento científico, tecnológico, criação de pólos produtores e fortalecimento das cadeias produtivas.”. Dentre as ações desenvolvidas pela empresa está a prestação de assistência técnica e extensão rural (BAHIA PESCA, 2013).

A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC, criada em 1957, é um órgão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, que atua em seis estados brasileiros: Bahia, Espírito Santo, Pará, Amazonas, Rondônia e Mato Grosso, desenvolvendo atividades de pesquisa, extensão rural e ensino agrícola, tendo os seus trabalhos focados na lavoura do cacau (CEPLAC, 2013).

A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, é vinculada ao Ministério da Integração Nacional, atua nas bacias dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim¹³, no intuito de promover o desenvolvimento e a revitalização destas bacias hidrográficas “com a utilização sustentável dos recursos naturais e estruturação de atividades produtivas para a inclusão econômica e social.”, possuindo como uma das ferramentas de atuação a Ater (CODEVASF, 2013).

De acordo com o censo agropecuário de 2006 do IBGE, na Bahia existem 761.528 estabelecimentos agropecuários (665.831 da agricultura familiar e 95.697

¹² Considerada pela empresa como alternativa para a produção da agricultura familiar.

¹³ Esses dois últimos foram inclusos por meio da lei nº 12.196, sancionada em 14 de janeiro de 2010.

da agricultura patronal), destes, 54.111 recebem orientação técnica (7,1%), sendo que, a orientação técnica de origem governamental (seja federal, estadual ou municipal) alcança apenas 27.627 estabelecimentos (3,63%) do total. Ou seja, a porcentagem de estabelecimentos familiares, público da PNATER, que recebe orientação técnica de origem governamental é ainda menor do que 3,63%.

Segundo Guanziroli (2011) ao relacionar os dados do censo agropecuário de 1996 aos de 2006, o percentual de estabelecimentos familiares que recebe assistência técnica na Bahia, independente da origem, passou de 2,8% para 5,4%, o que equivale a um crescimento de 92,8% nestes dez anos. Se comparado aos outros estados do Nordeste, a Bahia obteve o segundo pior índice de crescimento no atendimento de Ater, possuindo ainda, mesmo tendo de acordo com o IBGE o maior número de estabelecimentos familiares do Brasil, o segundo pior índice de porcentagem dos estabelecimentos familiares atendidos do Nordeste.

Esta situação retrata que os agricultores familiares baianos pouco são atendidos e beneficiados com os trabalhos de Ater de origem governamental, visto que a porcentagem dos que recebem estes serviços, garantidos por lei, ainda é ínfima.

3. ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao analisar as políticas públicas, torna-se relevante entender o papel do Estado e do governo. O Estado é considerado como um fenômeno político que surge a partir do momento em que a base da legitimidade que regia a sociedade, composta por valores religiosos, não é mais aceita, ocorre então uma mudança radical. As leis divinas, controladas e interpretadas pelas instituições religiosas, que eram consideradas como se tivessem uma origem superior, representada por uma força sobre-humana, estando, portanto, acima da compreensão e do controle do indivíduo, deixam de prevalecer possibilitando novas formas de governo (DIAS, 2012; CARNOY, 2006).

Destas novas formas, surge a perspectiva do Estado como forma de governo. Segundo Giddens (2001), o Estado possui dois sentidos na linguagem comum. Tanto pode significar o aparato dos governos, quando se refere às instituições administrativas vinculadas a este governo, quanto pode representar o sistema social subordinado aos governos, ou seja, à sociedade.

Para Dias (2012, p. 5), o Estado é entendido como “à totalidade da sociedade política, ou seja, o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território.”

O Estado também pode ser entendido como uma organização política, administrativa e jurídica, constituído pelo povo que habita um determinado território. Esse povo se organiza e forma uma sociedade que, pela orientação conjunta com o Estado mantém seu poder político soberano (SILVA & BASSI, 2012).

Nesse sistema, o Estado é permanente, porém, é gerido pelo governo, que é transitório. O governo é responsável pela gestão “da coisa pública”, e é através desta gestão que se estabelece o poder soberano do Estado. Para Silva & Bassi (2012, p. 16) “Essa relação é fundamental em qualquer sociedade moderna e orienta a relação entre sociedade, seus governantes e a própria soberania do Estado.”

Segundo Saravia (2007), são várias as visões sobre a atividade estatal e a análise das realidades estatais foram, ao longo dos anos, baseadas em várias perspectivas. Segundo o autor, as perspectivas são a filosófica, a da ciência política, a da sociologia, a jurídica, a das ciências administrativas, a antropológica

e a psicológica. Cada uma destas teria prevalecido em algum momento da história, sendo as de maior relevância a jurídica e a administrativa. A jurídica teria prevalecido durante um longo período, estendendo-se até a segunda Guerra Mundial. É então que a visão administrativa se alastra, sendo hoje a que prevalece, segundo o autor.

Para Bobbio (1987), na perspectiva jurídica, após a tecnicização do direito público, o Estado é concebido, principalmente, como órgão de produção e ordenamento jurídico. Assim, o Estado é uma forma de organização social que não pode ser separado da sociedade e das relações sociais que emergem entre ambos.

A perspectiva administrativa traz do setor privado as “fórmulas administrativas e gerencias” para a administração pública, como forma de melhorar sua eficiência e eficácia. Porém, os governos devem considerar variáveis que o mundo empresarial desconsidera. Os recursos do mercado são indispensáveis para as decisões empresarias, enquanto que os governos possuem objetivos organizacionais diferentes, muitas vezes contrários, aos destas instituições (SARAVIA, 2007, p.23).

Então, o governo nos seus três níveis de poder, municipal, estadual e federal é responsável por aplicar recursos financeiros e não financeiros, no intuito de buscar o desenvolvimento socioeconômico, a redução das desigualdades regionais e o aumento da qualidade de vida da sociedade (FARAH JÚNIOR, 2012), independente do fator mercado, que rege as decisões empresariais.

Os governos, de acordo com Dias (2012, p.5), devem ser entendidos como a “organização específica de poder a serviço do Estado, ou seja, aqueles que gerenciam os negócios do Estado por um determinado período de tempo.”. Portanto, os governos devem representar o interesse de toda uma população em determinado espaço geográfico, entendido como Estado-nação que ainda, segundo o autor, deve possuir o povo como soberano e ter como objetivo o bem-comum ou o interesse público.

O bem comum consiste no conjunto de condições sociais que permitam e favoreçam nos seres humanos o desenvolvimento integral de todos os membros da comunidade. E o Estado tem por fim último oferecer condições para que todas as pessoas que integram a comunidade política realizem seus desejos e aspirações, e para tanto assegura a ordem, a justiça, o bem-estar e a paz externa, que são elementos necessários para que as outras necessidades públicas sejam atendidas (DIAS, 2012, p. 09).

Dessa forma, objetivando o bem-comum, os governos, representantes do Estado-nação, podem utilizar-se das políticas públicas como ferramentas para alcançá-lo. Assim sendo, as políticas públicas referem-se a problemas públicos, e o público “compreende aquele domínio da atividade humana que é necessário para a intervenção governamental ou para a ação comum.” (DIAS, 2012, p. 11).

Segundo Souza (2007), o âmbito das políticas públicas traz à tona uma importante questão: qual o papel dos governos na definição e na implantação das políticas públicas? Para a autora, as ações governamentais não são apenas resultados das pressões de grupos de interesses, tampouco, podem ser expressas apenas pelas decisões daqueles que estão no poder, como também não representam somente os interesses de “determinadas” classes sociais. Para ela, no mundo contemporâneo, o Estado possui certa autonomia, possui espaço próprio, porém, não deixa de ser influenciado por fatores internos e externos.

Logo, os governos, utilizando-se desta autonomia e de suas capacidades, podem criar condições para que as políticas públicas possam atingir seus objetivos. Mesmo reconhecendo a existência de outros segmentos, além do governo, que se envolvem nos processos das políticas públicas, “com maior ou menor influência a depender do tipo da política formulada e das coalizões que integram o governo”, para a autora, empiricamente, não está comprovada que a capacidade dos governos em atuar nas políticas públicas vem sendo diminuída. Assim, os governos seriam, ainda, os principais responsáveis pelas políticas públicas (SOUZA, 2007, p. 72).

São vastos os campos de atuação das políticas públicas. Saúde, seguridade social, desenvolvimento, segurança alimentar, agricultura, são apenas alguns exemplos destes campos. As definições também são inúmeras.

Para Anjos & Caldas, de uma maneira bastante simples, política pública é “um meio através do qual o Estado intervém para operar o ordenamento hierárquico de alternativas e interesses que manifestam os diferentes setores e grupos que conformam as sociedades contemporâneas.” (ANJOS & CALDAS, 2007, p. 154).

Para Dias, políticas públicas “são as ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições para que todos possam atingir uma

melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana.” (DIAS, 2012, p. 12).

Segundo Souza (2007, p. 68), “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.”. A autora define as políticas públicas como sendo o campo do conhecimento que procura fazer com que o governo entre em ação, concomitantemente, busca analisar esta ação, sendo que, se for necessário, propõe mudanças no sentido desta.

Ainda, segundo a autora, as “políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.” (SOUZA, 2007, p.69).

Estas inter-relações influenciam no processo de formulação das políticas públicas, pois este processo envolve diferentes atores e pode ser entendido como um processo de negociações e trocas entre estes, caracterizando-se como um “jogo político”.

O comportamento desses atores nas negociações, bem como a natureza dessas negociações, dependerá das suas preferências, dos incentivos e das restrições a que estes possam ser submetidos. Assim sendo, as características das políticas públicas dependem do comportamento dos atores deste “jogo político”. Por sua vez, estes comportamentos dependem das funções, dos motivos, das restrições e das regras institucionais que cada um desses atores está submetido. Por esta complexidade de fatores, não se pode compreender políticas públicas apenas por algumas características, como exemplo as diretrizes trazidas em seu documento. É necessário analisar as questões ligadas aos contextos locais, como as características sociais, políticas, culturais e institucionais, onde esta política deverá ser operacionalizada (STEIN & TOMMASI, 2006a).

Outro aspecto importante a se considerar sobre uma política pública é a cooperação entre os atores envolvidos no âmbito desta. Em ambientes de cooperação, a política pública tende a ser de melhor qualidade, menos sensível a embates políticos; porém, em ambientes de difícil cooperação, a mesma política tende a ser instável, sujeitando-se a questões políticas, e quiçá, a uma coordenação de qualidade duvidosa que acarretará dificuldades em sua operacionalização (STEIN & TOMMASI, 2006a).

De acordo com Stein & Tommasi (2006b, p. 130), “a literatura econômica política preocupa-se com o conteúdo das políticas públicas”. Este fato propicia a secundarização de outras características importantes no âmbito dessas políticas públicas. Ainda, segundo estes autores, estas características, consideradas chaves, devem ser estudadas para a compreensão dos processos que envolvem uma política pública. São elas: estabilidade, adaptabilidade, coordenação e coerência, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, consideração do interesse público e eficiência.

Essas características aliadas a estudos sobre políticas públicas e contextos locais, como os de Tonneau & Sabourin (2007), os quais consideram que os resultados e os impactos das políticas públicas voltadas à agricultura familiar apresentam em diferentes regiões uma grande variabilidade, demonstram a importância do estudo ora apresentado. Para os autores citados, esta variabilidade estaria ligada a dois tipos de fatores. O primeiro diz respeito àqueles que dependem do conteúdo das políticas públicas, estando diretamente ligados à qualidade, ao conteúdo do texto, além das formas que o documento traz para que ocorra sua operacionalização. O segundo diz respeito às capacidades que provêm dos atores locais envolvidos na operacionalização da política pública, ou seja, a capacidade de mobilizar a participação, visando o fortalecimento social e promover a adequação da política pública para as realidades locais (TONNEAU & SABOURIN, 2007).

Segundo os autores,

(...) um dos principais obstáculos, já identificado pela literatura, parece ser a debilidade dos governos locais (estaduais e municipais) e a sua pouca capacidade de articulação com as comunidades, de maneira a implementar instituições que permitem valorizar, perenizar e divulgar as experiências positivas (TONNEAU & SABOURIN, 2007, p. 09).

Destacam ainda que, a agricultura familiar brasileira tem obtido suas conquistas, devido, principalmente, à interação das políticas públicas aos contextos locais. Assim, a evolução da agricultura familiar no Brasil está relacionada “à questão da flexibilidade e, sobretudo, da capacidade de adaptabilidade das políticas em andamento”. (TONNEAU & SABOURIN, 2007, p. 09). De acordo com esses argumentos, a relação entre as dinâmicas locais, as políticas públicas e suas mediações envolvem quatro principais itens: a) os atores

(serviços do Estado, organizações dos produtores, ONGs e instituições representativas, seus programas e projetos); b) os componentes (programas, ações, instrumentos, público-alvo); e as categorias das políticas públicas na região (crédito, ATER, capacitação e formação, manejo dos recursos. etc.); c) as instâncias de mediação (conselhos municipais de desenvolvimento, polos sindicais, redes regionais, etc.) e d) o processo de discussão para elaborar ou adaptar as políticas públicas ao nível local (funcionamento dos espaços de discussão e elaboração de projetos, com envolvimento ativo dos atores.).

Nessa perspectiva, dentre os efeitos da interação entre as políticas públicas e os contextos locais da agricultura familiar, merecem destaque: “as sinergias e complementaridades entre políticas públicas” (nos níveis federal, regional, estadual e municipal) e as dificuldades e oposições que possam ocorrer (problemas ligados à coordenação, às tensões e conflitos que possam surgir na operacionalização das políticas públicas em contextos locais).

Então, devido à complexidade que envolve o âmbito das políticas públicas, e no intuito de melhorar as atividades que vêm sendo desenvolvidas e balizadas por determinadas políticas públicas, torna-se interessante e necessário avaliar estas políticas.

Para Sechi (2010), “a avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política são examinados com o objetivo de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.” (SECCHI, 2010, p. 49). Dessa forma, a avaliação possui o intuito de melhorar a política pública, partindo do pressuposto que essa avaliação pode aumentar o conhecimento que os atores políticos possuem desta política pública, permitindo assim uma comparação da funcionalidade das políticas públicas em diferentes contextos locais.

Diante do exposto, a seguir, serão analisadas as características chaves trazidas por Stein & Tommasi (2006), para posteriormente se analisar a PNATER, trabalhada pela gerência regional da EBDA sediada em Seabra, mediante esta perspectiva.

3.1 As características chaves das políticas públicas segundo Stein & Tommasi

A primeira das características analisadas por esses autores é a estabilidade, esta é relacionada ao tempo que perdura a política pública. Este tempo está relacionado com a credibilidade que esta política possui, ou seja, a legitimidade que a sociedade atribui a ela; a legitimidade ocorre a partir da aceitação que a sociedade tem para com essa política pública. A forma como os atores políticos realizam e conduzem os acordos temporais, que são aqueles feitos no intuito de ofertar continuidade à política pública, somados à credibilidade, toram-se responsáveis pela estabilidade da política pública, dificultando sua volatilização.

Não necessariamente estes fatos querem dizer que a política pública não deva sofrer alterações, isto pode ocorrer desde que seja no intuito de corresponder às necessidades dos beneficiários. Dessa forma, estas alterações podem oportunizar que a política atinja seus objetivos, mas, alterações não devem ocorrer devido a mudanças que possam advir da governança ou dos atores responsáveis pela gestão desta política.

Assim, a segunda característica, a adaptabilidade, é desejada quando ocorrem empecilhos que dificultam que a política atinja os objetivos propostos; ela se refere à possibilidade de readaptação das políticas públicas, maximizando assim a possibilidade destas atingirem seus objetivos. Porém os governos, ou os gestores das políticas, podem abusar do poder que lhes é atribuído para executar essa readaptação, fazendo com que as políticas adquiram caráter oportunista e unilateral, ocasionando a aproximação das políticas com seus interesses ou dos interesses de outros. A ocorrência deste fato pode ter como consequência a instabilidade da política pública, levando a redução do seu tempo de execução.

A terceira característica, coordenação e coerência, diz respeito à compatibilidade de uma política pública com outras políticas afins, ou seja, de caráter semelhante, e da importância das ações dos atores envolvidos no âmbito destas. As ações desses atores são importantes para os resultados que as políticas públicas possam vir a apresentar. Esses atores devem buscar coerência em suas atitudes, o que nem sempre acontece, assim sendo, os objetivos propostos pelas políticas a que eles estão envolvidos podem estar em risco.

Assim sendo, falhas na coordenação podem vir a ser detectadas, o que é um episódio comum em ambientes onde as cooperações entre os atores são

mínimas ou inexistentes. Esta situação pode ocorrer em diferentes órgãos responsáveis pela gestão das políticas, sejam eles federais, estaduais ou municipais, e das interações entre eles, ou mesmo entre os atores que atuam em diferentes estágios dos processos que envolvem as políticas públicas, seja no projeto, na aprovação ou na operacionalização destas. Cita-se, como exemplo, o fato de que as possíveis dificuldades que possam vir a acontecer na operacionalização nem sempre são levadas em consideração.

A quarta característica citada por Stein & Tommasi é a qualidade da implementação e da aplicação efetiva. Ela é baseada no pressuposto de que a qualidade do documento de uma política pública não necessariamente garante a eficiência desta. A eficiência está diretamente ligada a sua operacionalização, e dependerá dos incentivos, dos recursos e do comprometimento que os atores responsáveis por sua gestão venham a ter.

Outra característica é a consideração do interesse público, que diz respeito à necessidade que a política pública tem em atender e buscar o bem-estar geral, ou o bem-comum dos beneficiários propostos em seu documento. Os benefícios devem ser direcionados a indivíduos, facções ou regiões que realmente precisem de uma política pública para ajudá-los, em um problema considerado público. Havendo favorecimento desnecessário e que não seja caracterizado por um problema público desenha-se um cenário de desigualdades, inclusive porque esses favorecidos, geralmente são membros da elite ou são aqueles que possuem poder político e os usam em benefícios próprios.

A última das características citadas por Stein & Tommasi (2006b), é a eficiência da política pública. Aqui se ressalta a possibilidade de que, com poucos investimentos, a política pública consiga trazer bons resultados, assegurando retornos sociais consideráveis.

A importância destas características no âmbito das políticas públicas deve ser considerada em conjunto com a existência das equipes de governo e de suas características próprias, que são: formação, operação, estabilidade e estrutura, sendo que a interpenetração destas características poderá possibilitar um melhor entendimento do meio que envolve determinada política. A consideração a respeito das equipes revela-se importante, pois, sendo estas as responsáveis pela gestão das políticas públicas, seus trabalhos interferem nos resultados obtidos. A

concentração de atores com uma única formação dificultará que outras áreas possam vir a ser trabalhadas; a alta rotatividade dos cargos poderá dificultar a continuidade exigida por algumas políticas públicas, além de quebrar o processo de liderança já existente, o que pode dificultar a relação entre membros da equipe. Uma permanência maior nos cargos permite que os atores obtenham maiores conhecimentos sobre as especificidades que permeiam a política com a qual trabalham. Isso os possibilita a desenvolver habilidades políticas e administrativas que, provavelmente, irão melhorar a qualidade de seus desempenhos nas funções que exercem sobre as políticas públicas.

3.2 A operacionalização da PNATER pela EBDA em Seabra: uma análise a partir das perspectivas de Stein & Tommasi

A primeira das características apontadas por Stein & Tommasi, a estabilidade, está relacionada ao tempo que perdura a política pública. Este tempo está, segundo os autores, relacionado a credibilidade que a sociedade fornece a esta política pública. Este trabalho não abordou a sociedade civil no sentido estrito, apenas os gestores. Porém, partes dos dados levantados podem ser utilizadas como parâmetros para relacionar a PNATER, no âmbito da regional da EBDA pesquisada, com as características, consideradas chaves, por estes autores.

Dessa forma, a presente análise se fundamenta nas respostas às perguntas que constavam no roteiro pré-estabelecido das entrevistas (em anexo) para possibilitar estabelecer a relação entre as ações da EBDA e a PNATER. Estas questões orientadoras foram:

- Você tem conhecimento da existência da lei que regula a Ater?
- Qual a análise da EBDA sobre os preceitos trazidos por esta Lei?
- É exigido que o escritório adote os preceitos da PNATER?
- Quais as principais dificuldades que o escritório encontra para operacionalizar a Ater e/ou a PNATER?

Assim, dos vinte e um servidores entrevistados, dezenove declararam que sabem da existência da lei que regulamenta a PNATER. Porém, destes dezenove, sete relataram não conhecer o documento, portanto não descreveram nenhum tipo de análise da lei. Os outros doze dizem conhecer o documento, porém, metade deles foi bastante evasiva ao analisar a PNATER, dando a entender que conhecem

pouco a essência do documento, a outra metade aprofundou na análise, trazendo itens que são princípios e objetivos da lei. Apenas dois servidores, ambos chefes de escritório, dizem que não sabem da existência da lei.

Portanto, constata-se que o documento da PNATER é desconhecido para a maioria dos entrevistados, fato que impossibilita que ela seja a baliza dos trabalhos de Ater destes servidores. Os dois relatos abaixo expõem a situação encontrada. O servidor 3 disse “sei que existe, mas, sobre lei não ando lendo muito não. Não conheço a lei, não sei fazer análise. Não sou muito chegado em lei não.”. O servidor 13 relatou, “aí é que tá, o problema. Sei que a lei existe, porém meu conhecimento sobre ela é pouco. Não sei fazer nem um tipo de análise.”. Já o servidor 7, que demonstrou possuir conhecimento mais apurado sobre a PNATER, relatou:

(...) acho a lei importante para o agricultor. A filosofia, a missão da empresa condiz com a lei, só que a empresa não cumpre. A empresa não cumpre o papel dela, principalmente por causa dos políticos. Os políticos não têm força de vontade (Servidor 7, 2013).

A pergunta, é exigido que o escritório adote os preceitos da PNATER? foi feita para dezenove entrevistados (excluindo os dois diretores, que são servidores locados na sede da empresa, e não possuem responsabilidade cotidiana de implantar a PNATER no campo, com seus potenciais beneficiários). Nenhum dos servidores declara em momento algum da entrevista, receber algum tipo de cobrança da sociedade civil ou dos governos locais para que seus trabalhos de Ater sejam pautados na PNATER, ou para que haja a implantação dessa política pública.

Indagados se é exigência da EBDA que em seus trabalhos sejam adotados os preceitos da PNATER, a maioria relatou que a empresa não exige, alguns relataram que a empresa orienta para que seus trabalhos sejam pautados na PNATER. A fala do servidor 18 expõe essa situação,

A gente tem consciência que deve adotar sim. Mas, nunca teve uma reunião pra gente discutir o conteúdo do plano. Como é que vai funcionar o plano, a política? A gente nunca teve uma reunião específica para tratar do assunto. Mas, dentro da empresa nosso objetivo primordial é sempre prestar assistência técnica. Nunca foi exigência formal, apesar de que nem precisa, por ser uma lei, todo mundo tá sujeito a ela e deve conhecer seu documento (Servidor 18, 2013).

Porém, este mesmo servidor, que declara que “todo mundo” deve conhecer o documento da PNATER, quando indagado se tinha conhecimento da existência da lei que regula a Ater disse: “tenho conhecimento da existência da lei, mas não tenho conhecimento do conteúdo por completo. Eu dei uma lida por alto...”.

Assim, no contexto local, a PNATER nos parece, minimamente, ser uma política pública que possa ser considerada estável, dentro da perspectiva trazida por Stein & Tommasi, pois a maioria daqueles que deveriam ser seus gestores sequer conhece seu documento. Nenhum dos servidores diz ser cobrado pela sociedade e pelos governos locais para que a lei seja implantada, então, como ter credibilidade se a lei é pouco conhecida e sua implantação nunca é cobrada?

A possibilidade de alterações serem feitas nas políticas públicas em nível local, trazida por Stein & Tommasi (2006b), para que estas possam atingir seus objetivos e as necessidades dos potenciais beneficiários, aparenta ser desnecessária para a área pesquisada. Parece sim, que existe a necessidade de uma mudança na forma que a EBDA e parte dos servidores ouvidos, conduzem os serviços de Ater, sob a perspectiva destes serviços serem pautados na PNATER. Assim, esta política pública talvez possa atingir a estabilidade da maneira que autores expõem.

A segunda característica, adaptabilidade, diz respeito à possível readaptação, necessária quando ocorrem empecilhos que dificultam que os objetivos propostos na política pública sejam alcançados, sendo que estes devem ser feitos pelos governos ou pelos gestores da política pública, também não se aplica a PNATER na área da pesquisa.

Observou-se, de acordo com os depoimentos dos entrevistados, que a PNATER definitivamente não é, diretamente, o norte para os trabalhos de Ater ofertados pela gerência regional da EBDA pesquisada. O documento da política é conhecido de forma mais ampla pela minoria dos entrevistados, que são os seis servidores que emitiram opiniões da PNATER, citando parte dos princípios e objetivos desta política pública. Assim, constatou-se que parte dos princípios e objetivos da PNATER são alcançados devido a outros programas que são trabalhados pelos servidores. O suposto risco trazido pela adaptabilidade, segundo Stein & Tommasi, que pode possibilitar que a readaptação de uma política pública traga benefícios próprios para os gestores, fazendo com que esta política adquira

caráter oportunista e unilateral, não pode ocorrer com a PNATER na área da pesquisa.

A coordenação e coerência, terceira característica trazida por Stein & Tommasi (2006b), diz respeito à compatibilidade que a política pública pode ter com outras políticas de caráter afim. A PNATER, na área de estudo, pode assim ser caracterizada, pois os servidores entrevistados atuam na implantação e na operacionalização de outros programas e políticas públicas, repassados pela sede da EBDA, que possuem compatibilidade com a mesma.

Assim, ao relatar o cotidiano dos seus trabalhos, observou-se que parte dos princípios e os objetivos da PNATER veem sendo seguidos, ainda que de forma indireta e pontual. Indireta porque ocorre devido à compatibilidade da PNATER com estes programas e pontual porque os servidores relataram não conseguir atender a demanda das atividades, visto que a relação servidor/agricultor familiar é pequena. Os principais programas e as políticas públicas citadas pelos servidores da EBDA na área da pesquisa estão descritos no quadro 01.

Estes programas contribuem para busca, pelo menos em parte, dos objetivos trazidos pela PNATER. Dentre os quais, cita-se: promover o desenvolvimento rural sustentável; apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais; aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários; promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários; construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional; aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção, etc.

Quadro 01. Principais políticas públicas e programas trabalhados pelos servidores da EBDA na gerência regional de Seabra.

Programas	Descrição
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar PRONAF	O Pronaf é um programa do governo federal que financia projetos, individuais ou coletivos, que possam gerar renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, custeia produção agropecuária ou não. Possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais.
Elaboração da Declaração de Aptidão ao PRONAF DAP	A DAP foi criada pelo MDA, é um instrumento que identifica o agricultor familiar nas áreas rurais. Permite acesso a diversas políticas do governo federal. A DAP identifica se o produtor se enquadra nos critérios pré-estabelecidos para ser enquadrado como agricultor familiar. O documento vale para todos aqueles que se beneficiam de programas para a agricultura familiar: os ribeirinhos, os pescadores, os indígenas, os quilombolas, extrativistas, etc.
Programa Aquisição de Alimentos PAA	O PAA é um programa do governo federal com o objetivo de colaborar para o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, além de colaborar para o fortalecimento da agricultura familiar, através da compra direta de produtos deste setor.
Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE	O PNAE é um programa do governo federal que possui o objetivo de complementar a alimentação escolar, proporcionando aos estudantes uma alimentação de qualidade. A Lei nº 11.947/2009 determina que as prefeituras municipais utilizem no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento para Educação na compra de produtos da agricultura familiar.
Programa de Vendas em Balcão, da CONAB	Programa do governo federal que objetiva viabilizar aos criadores e agroindústrias de pequeno porte o acesso a determinados produtos, através da venda direta dos estoques públicos.
Garantia Safra	O Garantia Safra é uma ação do PRONAF voltada para agricultores familiares localizados na região Nordeste do país, na área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e na área norte do Estado do Espírito Santo — área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), majoritariamente Semiárida — que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas.
Bolsa Estiagem ou Auxílio Emergencial	O Bolsa Estiagem é um benefício federal instituído pela Lei Nº 10.954, de 29 de setembro de 2004 com o objetivo de assistir famílias de agricultores familiares com renda mensal média de até dois salários mínimos, atingidas por desastres no Distrito Federal e nos municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, mediante portaria do Ministro de Estado da Integração Nacional.
Programa Quintais Agroflorestais	Programa da EBDA que objetiva transformar áreas de 1.600 metros quadrados, dentro das propriedades, em espaços agroflorestais, com a plantação de fruteiras resistentes ao clima do semiárido, juntamente com plantas nativas e lavouras anuais. O Programa dentre outros objetivos, visa diversificar a produção; conservar o meio ambiente; melhorar a qualidade do alimento em função da não utilização de agrotóxicos; auxiliar na segurança alimentar do rebanho.
Programa de Segurança Alimentar do Rebanho da Agricultura Familiar	Programa da EBDA que procura contribuir para a sustentabilidade da bovinocultura de leite e da ovinocaprinocultura da agricultura familiar, e incentiva a produção de alimentos, a geração de trabalho, renda e inclusão social.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em pesquisas secundárias.

Stein & Tommasi (2006b) trazem como quarta característica, a qualidade da implementação e da aplicação efetiva, que tem como pressuposto o argumento de que a qualidade do documento da política pública não garante sua eficiência, uma vez que a eficiência está ligada à sua forma de operacionalização, que, por sua vez, irá depender dos incentivos, dos recursos e do comprometimento dos atores. A realidade encontrada nos trabalhos da gerência regional da EBDA sediada em Seabra, faz com que a execução da PNATER nesta região possa ser percebida apenas em parte como uma política que possui esta característica. Segundo o servidor 7,

A lei existe, mas infelizmente a gente percebe que ela não é cumprida. A Ater da qualidade, contínua, essa praticamente não existe. Não temos pernas. Um município onde tem aproximadamente 600 agricultores familiares e apenas um técnico. É fazer de conta. O próprio governo federal deveria intervir na Ater aqui no estado. Porque, a agente percebe que, de uns quinze, vinte anos pra cá deprearam a instituição. A EBDA não tem pernas. Os técnicos buscam fazer seus trabalhos, mas é inviável (servidor 7, 2013).

Nas entrevistas e nas conversas informais com os servidores, identificou-se que, apesar do comprometimento que estes possuem com seus trabalhos, o descontentamento com os incentivos e recursos repassados pela EBDA para a efetivação dos trabalhos na região é grande. A situação de descontentamento em relação à insuficiência de recursos para realização das atividades difere da realidade apresentada por Pettan (2010), onde o autor descreve que o Nordeste foi a região que recebeu o maior volume de recursos financeiros do Brasil, em torno de R\$ 574 milhões entre os anos de 2003 e 2009, para efetivar a implantação da PNATER, e que, a “Bahia recebeu, disparado, o maior volume de recursos dentre todos os estados nordestinos, R\$ 188.690.331,27 que representa 33% do volume total para esta região.” (PETTAN, 2010, p.222).

Vale salientar que, segundo o Censo Agropecuário 2006 realizado pelo IBGE, a Bahia possuía o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar do país, com um total de 665.831 estabelecimentos, 15,2% do total brasileiro e a maior área ocupada por estes estabelecimentos, 9.955.563 hectares; e que, o número de estabelecimentos da agricultura familiar baiana representa, 30,45% do total destes estabelecimentos no Nordeste. Portanto, o recebimento dos recursos financeiros parece ter sido proporcional ao número de estabelecimentos familiares, e que, dentro do contexto local da pesquisa, de acordo com os relatos,

pouco parece ter influenciado em melhoras significativas para operacionalização da PNATER.

As reclamações dos servidores entrevistados são as mais variadas. Uma das principais é o pequeno número de técnicos para enorme demanda de trabalhos. Estes vão desde a implantação e operacionalização dos programas e políticas públicas, repassadas pela EBDA e com as quais eles devem atuar (consideradas como muitas para tão poucos técnicos), até os trabalhos de campo, que são as visitas técnicas a associações, unidades de beneficiamento, aos estabelecimentos agropecuários, etc.

Os relatos dos servidores 13 e 15 retratam esta realidade, trazida por 20 dos 21 entrevistados. O servidor 13 declara, “é apenas um técnico para atender todo o município, que tem aproximadamente 80% da população vivendo na zona rural. Algo em torno de 7.500 pessoas. Falta material humano.”; o servidor 3 relata que,

(...) são aproximadamente 3.115 DAP's no município. A gente não dá conta, somos três técnicos, (...), a gente tenta fazer o melhor. Por isso não dá para fazer uma assistência técnica de qualidade (Servidor 3, 2013).

Contrariando a imensa maioria, o servidor de número 20, quando perguntado se considera que o número de técnicos é uma dificuldade para operacionalizar a PNATER declara que: “Não acho isso não. Não acho que seja um entrave, se todo mundo trabalhasse faria uma revolução neste estado.”. Após este divergente relato elaborou-se um quadro que expressa a relação servidor/estabelecimento familiar na regional Seabra.

Constata-se que a relação é extremamente maior do que as que existem nas chamadas públicas de Ater, tanto as realizadas pelo MDA quanto as da Secretária de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária da Bahia, à qual a EBDA está ligada. A relação existente nestas chamadas públicas pode ser encontrada, respectivamente em, 1 técnico para 80 agricultores e, 1 técnico para 96 agricultores. Tendo este dado por baliza, entende-se o motivo do descontentamento dos servidores. A necessidade expressiva dos serviços ocorre, segundo os entrevistados, devido ao grande número de agricultores familiares da região, comprovado pelo Censo Agropecuário 2006 e pelos relatos da maioria dos

servidores que dizem não conseguir atender à demanda dos serviços. O quadro 02 apresenta a relação técnico/estabelecimento familiar por município da regional.

A maioria dos servidores reclama da péssima qualidade da internet, que faz os serviços atrasarem, principalmente a emissão de DAP's e o envio dos relatórios via o SIN/EBDA¹⁴. O relato a seguir pode explicitar o fato:

Você não tem uma internet de qualidade, não consegue fazer uma DAP durante o dia, você faz a DAP à noite. Os veículos de comunicação são péssimos, você não consegue se comunicar. Até mesmo com os agentes financeiros, o BNB fica a mais de 100 km (Servidor 14, 2013).

Quadro 02. Municípios; o número de servidores; número de estabelecimentos da agricultura familiar e relação servidor/estabelecimentos no âmbito da regional Seabra.

Escritório Local e municípios sob sua responsabilidade	Servidores ligados diretamente à operacionalização dos serviços de Ater	Estabelecimentos da agricultura familiar	Número de estabelecimentos para cada servidor
Abaíra:	-	-	-
Abaíra	4	1.757	439,25
Jussiape	1	1.712	1.712
Piatã	2	3.045	1.522,5
Andaraí:	-	-	-
Andaraí	3	1.177	708,66
Nova Redenção	-	951	
Boninal:	-	-	-
Boninal	3	740	725
Novo Horizonte	-	1.435	
Brotas de Macaúbas:	-	-	-
Brotas de Macaúbas	1	1.508	2.943
Ipupiara	-	1.435	
Iraquara:	-	-	-
Iraquara	2	2.971	1.485,5
Souto Soares	2	3.014	1.507
Lençóis	-	297	-
Mucugê.	3	518	172,7
Oliveira dos Brejinhos	1	2.716	2.716
Seabra-Gerência Regional:	-	-	-
Seabra	5	3.293	658,6
Ibitiara	-	2.485	-
Palmeiras	1	234	234

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados fornecidos pela gerência regional da EBDA de Seabra e pelos dados do IBGE.

Constantes também foram as queixas sobre os baixos salários e os atrasos nos pagamentos das diárias; alguns citam que fazem as viagens e há demora mais

¹⁴ Software desenvolvido pela EBDA para que os servidores possam registrar suas atividades com o objetivo de planejar e avaliar as ações desenvolvidas buscando assim avaliar estas atividades dentro das perspectivas das metas traçadas pela empresa.

de mais de 60 dias para serem reembolsados. O servidor 8 relata, “Os salários são ruins, o piso salarial não é respeitado, às vezes o técnico é preparado pela EBDA aí acha uma proposta melhor e sai da empresa. Não existe valorização profissional por parte da empresa.”. Já o servidor 9 declara que, “Esse ano eu solicitei diária em janeiro, recebi em maio. Então, é complicado pra gente trabalhar, a gente tem que fazer vista grossa e ir empurrando.”.

Os poucos recursos financeiros aplicados pela empresa em âmbito regional foram reclamações gerais. Como demonstra o relato a seguir.

O escritório é sede própria, tem 30 anos que foi inaugurado, nunca passou por uma reforma. Você tem um escritório com problemas elétricos, hidráulicos, de segurança. Você não tem um ambiente favorável de trabalho. Quando chove molha tudo. Precisa a gente mesmo pagar para retelhar, para consertar (Servidor 14, 2013).

Parte da situação descrita pelos servidores pode ser representada com o relato abaixo:

Tem a questão da falta de recursos. Eu acho que a nossa instituição é deixada de lado pelo governo, tinha que ter uma reestruturação. (...) você faz uma programação, chega na época você não pode realizar porque não tem dinheiro, ou você programa o mês para realizar aquelas atividades e não realiza porque chegam eventualidades (...) vem uma autorização dizendo que você tem que fazer outra coisa (...) então, parece que você não vive num planejamento. Isso não é bom. (...). Eu vejo, vamos dizer, que a sede, na maioria das vezes, só se preocupa com a questão política. Tá lá o diretor, o presidente, querendo ser candidato a deputado (...). O que eu queria mesmo é que existisse um planejamento que envolvesse a sede, a gerência e os escritórios. Olha gente, temos que seguir essa linha, é isso, isso e isso. Mas não acontece. Aí chegam os programas, as outras instituições não têm condições de fazer, cai tudo para a EBDA, a EBDA abraça tudo, no fim não faz ... não mostra o resultado que eles esperavam (Servidor 15, 2013).

Alguns reclamam da pouca quantidade de veículos e a maioria da dificuldade para realizar a manutenção dos mesmos. O relato a seguir expõe a situação expressa pela maior parte dos servidores.

A questão dos veículos mesmo, não que eu esteja reclamando, já que aqui no município temos três carros e sabemos que tem município que não tem nenhum, ou o único carro que tem é ruim. Mas a manutenção dos veículos é complicada. Esse ano a EBDA passou por um período sem poder fazer compras, pneus, limpeza, coisas mínimas. A gente tem que acabar arcando, porque não temos acesso aos recursos. Acho que deveria ser menos burocrático. Os escritórios deveriam ter mais credibilidade sobre os recursos financeiros, porque a grande dificuldade nossa hoje é o acesso ao recurso financeiro para manutenção das atividades. Eu não entendo como é essa questão do repasse, mas eu sei que não tem chegado como deveria ser, no fim da linha, que é pra gente que executa os serviços (Servidor 9, 2013).

Desta forma, os relatos acima expõem problemas que realmente dificultam a operacionalização dos trabalhos, necessidades essenciais para efetivação das ações acabam não sendo disponibilizadas aos servidores. Alguns entrevistados citam, inclusive, como um entrave para seus trabalhos, um problema de passivo trabalhista que a empresa possui com os servidores. Durante a realização dos trabalhos de campo, por duas vezes não pudemos realizar as entrevistas porque parte dos servidores estavam participando de paralizações contra a morosidade da empresa, segundo os mesmos, em resolver esse problema, que perdura há anos. Porém, a questão trabalhista pode estar colaborando para o descontentamento explicitado, como também pode desmotivar os servidores em suas atuações cotidianas.

Dos servidores que ocupam postos de chefia a maioria reclama da instabilidade dos cargos e de que não foram capacitados para assumi-los, o que de início causou lentidão no desenvolvimento das atividades. Segundos esses servidores, os primeiros trabalhos foram sendo desenvolvidos com a prática que possuíam de outros empregos, com o aprendizado dos cursos de graduação, e, principalmente, com a ajuda de colegas do próprio escritório ou de colegas dos outros escritórios que integram a gerência regional.

Este problema é exemplificado por meio do relato do servidor 12 ao descrever sua situação, ao assumir a chefia do escritório.

Veja bem, eu até fiquei um pouco assustado quando eu fui assumir a chefia aqui do escritório. Eu me apresentei na gerência e perguntei se eu teria algum treinamento para ver como era o funcionamento, aí, o gerente da época me informou que eu ia me acostumando com a situação, que eu ia pegando aos poucos. E foi assim realmente, tive muito apoio de alguns colegas que foram tirando as dúvidas e assim ajudando, e é dessa forma até hoje, a gente vai...(Servidor 12, 2013)

Outro exemplo dos relatos é oferecido pelo servidor 8, quando este fala sobre a instabilidade do cargo “chefe de escritório”, visto que estes são cargos nomeados, de confiança, conseguidos por coalizões políticas locais.

Eu sou chefe de escritório porque sou cargo de confiança. O cargo é do prefeito, o dia que o prefeito não quiser, eu volto a ser técnico. Aí, vem uma pergunta: eu continuo técnico da EBDA ou eu saio da EBDA? Isso é uma incógnita. Eu sou apaixonado pelo que faço, não me vejo fazendo outra coisa, mas, às vezes o seu bolso precisa né? E essa é a grande questão, a gente quando é jovem não pensa nisso, mas, depois de uma certa idade, começa a pensar (Servidor 8, 2013).

Diante do exposto, como dizer que a PNATER no âmbito dos trabalhos da EBDA em sua gerência regional se enquadra, completamente, na característica chamada por Stein & Tommasi (2006b) de qualidade da implementação e da aplicação. Apesar do comprometimento dos servidores, os relatos evidenciam que os incentivos e os recursos disponibilizados pela empresa são insuficientes para expansão e operacionalização dos trabalhos de Ater. Além disso, a instabilidade e a falta de capacitação para os cargos de chefia podem comprometer a operacionalização dos trabalhos e inviabilizar a continuidade prevista pela PNATER.

A consideração do interesse público, quinta característica trazida por Stein & Tommasi (2006b), está relacionada à possibilidade da política pública buscar o bem-comum para seus potenciais beneficiários. Assim, analisando o documento da PNATER, pode-se constatar que os beneficiários propostos pela lei 12.188 de 2010 que a institui, a exemplo do que Stein & Tommasi (2006b) descrevem para que esta característica exista na política pública, são indivíduos que precisam dos possíveis benefícios trazidos pela PNATER. O Art. 5º da referida lei institui como beneficiários os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos tradicionais, agricultores familiares, etc.

Porém, partindo do ideal de expansão dos serviços públicos como função do Estado em possibilitar o “bem comum” para a sociedade como um todo (fato inclusive trazido nas linhas de ação da EBDA, quando cita que os serviços devem ser prestados em quantidade suficiente), no contexto local estudado esta característica pouco se relaciona com a PNATER, pois, a maioria dos servidores consideram seus trabalhos pontuais. Assim sendo, a PNATER na área do estudo atende e busca o bem comum, porém, para uma minoria de seus beneficiários.

Eficiência da política pública, última das características descritas por Stein & Tommasi (2006b), está relacionada ao fato de que, com poucos investimentos, a política pública consiga trazer bons resultados, assegurando retornos sociais consideráveis. Na área da pesquisa foram relatados pelos servidores casos de sucesso nos seus trabalhos, que, de fato, trazem retornos sociais, o que não necessariamente comprova que foram realizados com poucos investimentos, pois, estes trabalhos derivam de parcerias com prefeituras e outros órgãos do governo estadual e federal. Além disso, se considerarmos os dezessete municípios, os

29.288 estabelecimentos da agricultura familiar a cargo da gerência regional e os vários relatos de que as ações pouco são potencializadas devido aos poucos investimentos, pode-se concluir que, sob a perspectiva da eficiência estar ligada ao uso de poucos recursos assegurando retornos sociais consideráveis, a PNATER, na área de estudo, pouco pode ser atrelada a essa característica.

Quanto à questão da importância das equipes para entender a operacionalização da política pública que, segundo os autores possuem quatro importantes características, formação, operação, estabilidade e estrutura das equipes de governo ou neste caso, da EBDA, o estudo possibilitou constatar que a equipe da gerência regional de Seabra, possui a maioria dos servidores com formação na área de ciências agrárias, o que, pode causar, segundo Stein & Tommasi (2006b), a concentração das atividades desenvolvidas nesta área, dificultando que outras áreas possam ser trabalhadas. É relevante citar que a PNATER estabelece que os serviços de Ater devem ser agrícolas ou não agrícolas.

As áreas de formação dos profissionais da equipe da gerência regional estão dispostas na figura 04. Ao analisá-las percebe-se que a multidisciplinariedade, trazida como princípio na PNATER, pouco se efetiva para esta equipe. A definição de equipe multidisciplinar para Zurro; Ferreroz e Bas apud Bento (2007) é,

(...) um grupo de indivíduos com contributos distintos, com uma metodologia compartilhada frente a um objetivo comum, cada membro da equipa assume claramente as suas próprias funções, assim como os interesses comuns do colectivo, e todos os membros compartilham as suas responsabilidades e seus resultados” (ZURRO, FERREROZ e BAS, 1991, p. 29).

Assim, segundo Bento (2007), entende-se a equipe multidisciplinar como sendo “integrada por diversos profissionais de áreas diferentes, com um objetivo comum...” (BENTO, 2005, p. 13), fato pouco existente para a equipe local.

A estabilidade dos membros da equipe nos cargos, como exposto diante dos relatos, pouco se efetiva, principalmente para os cargos de chefia, fato que pode ocasionar a descontinuidade das ações que vêm sendo desenvolvidas, além de dificultar a relação dos membros da equipe, conforme elucida Stein & Tommasi (2006b). Os relatos, por si só, evidenciam que as outras características, operação e estrutura também são deficientes.

A formação dos 35 servidores responsáveis por operacionalizar a PNATER na gerência regional está assim disposta:

- ✓ 1 ciências exatas (engenheiro ambiental);
- ✓ 1 ciências biológicas (biólogo);
- ✓ 3 ciências humanas (1 advogado, 1 técnico em assistência social e 1 pedagoga);
- ✓ 30 ciências agrárias (16 técnicos em Agropecuária, 12 engenheiros agrônomos, 1 veterinária e 1 engenheiro florestal).

Se excluirmos a equipe de Ates, a disposição ficará da seguinte maneira:

- ✓ 2 ciências humanas (1 advogado e 1 técnica assistência social);
- ✓ 26 ciências agrárias (12 engenheiros agrônomos, 13 técnicos em agropecuária e 1 engenheiro florestal).

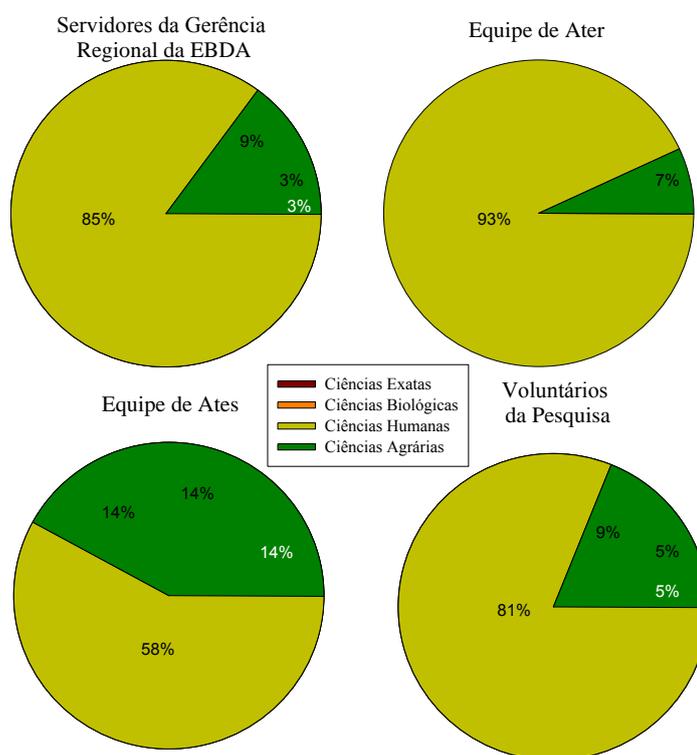
A equipe de Ates da gerência regional tem a seguinte disposição:

- ✓ 1 ciências exatas (engenheiro ambiental);
- ✓ 1 ciências biológicas (biólogo);
- ✓ 1 ciências humanas (1 pedagoga);
- ✓ 4 ciências agrárias (3 técnicos em agropecuária e 1 veterinária).

Dos vinte e um servidores entrevistados para a pesquisa, a formação é:

- ✓ 1 ciências exatas (engenheiro ambiental);
- ✓ 1 ciências biológicas (biólogo);
- ✓ 2 ciências humanas (1 advogado e 1 pedagoga);
- ✓ 17 ciências agrárias (11 engenheiros agrônomos e 6 técnicos em agropecuária).

Figura 04. Áreas de formação dos servidores da gerência regional da EBDA de Seabra-BA, 2013.



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados fornecidos pela gerência regional da EBDA em Seabra.

A questão trazida por Tonneau & Sabourin (2007) de que, a depender da região existe uma grande variabilidade entre os resultados e os impactos das políticas públicas, sendo que esta variabilidade depende do documento destas políticas e da capacidade que dos atores locais em possibilitar a participação social objetivando a adequação da política pública ao contexto local, a análise na área do estudo nos proporcionou as seguintes considerações:

O documento, na realidade, não parece ser o empecilho para a operacionalização da PNATER no contexto local. O empecilho seria o fato desta política pública não ser diretamente o norte para os trabalhos de Ater da gerência regional da EBDA estudada, segundo os próprios relatos dos servidores.

A possibilidade de envolver a sociedade pode ser considerada como outro empecilho, visto que, a democratização da PNATER, trazida como princípio no artigo 3º, efetivamente pouco se concretiza, como será analisado no capítulo 4 deste trabalho. Esse fato corrobora a afirmação de Tonneau & Sabourim de que

este é um dos principais obstáculos a serem transpostos para que as políticas públicas alcancem sucesso em sua adaptação aos contextos locais.

Porém, ao se relacionar as características adaptabilidade e, coordenação e coerência trazidas por Stein & Tommasi (2006b) às características, flexibilidade e capacidade de adaptabilidade que Tonneau & Sabourin (2007) trazem como relevante para ocorrer a interação das políticas públicas com os contextos locais, potencializando assim que a agricultura familiar obtenha sucesso devido às políticas públicas, consegue-se perceber que a PNATER traz e/ou possibilita em campo, na área do estudo, uma integração que pode potencializar esse sucesso.

De acordo com os relatos, a PNATER possui flexibilidade e capacidade de adaptabilidade destacada por Tonneau & Sabourin (2007), pois parte de seus objetivos são buscados devido ao fato dos atores locais trabalharem com programas, que possibilitam flexibilidade para implantação, inclusive, concomitantemente a outros programas para os mesmos beneficiários.

Assim sendo, a sinergia e as complementaridades entre as políticas públicas, destacadas por Tonneau & Sabourin (2007), como relevantes para o sucesso das políticas, estão presentes na área da pesquisa. Outro fator que indica a complementaridade é relatado por parte dos servidores quando eles destacam o importante papel das prefeituras nos serviços de Ater prestados pela EBDA.

4. O COTIDIANO DOS EXTENSIONISTAS E A OPERACIONALIZAÇÃO DA PNATER

As informações contidas neste capítulo são oriundas das respostas às perguntas do roteiro de entrevistas, sendo que, serão utilizados os depoimentos dos entrevistados no intuito de apresentar suas opiniões sobre os temas e as questões que foram debatidas tanto nas entrevistas, quanto nas conversas informais. Objetivando analisar os relatos dentro da perspectiva da operacionalização da PNATER, serão feitas interlocuções com as informações obtidas, intercalando-as com argumentos trazidos por autores para possibilitar que as reflexões sejam melhores compreendidas.

A análise do conteúdo das respostas dos vinte e um servidores possibilitou a compreensão do cotidiano dos trabalhos destes técnicos, bem como a forma que eles se relacionam com a PNATER. Desta maneira, buscou-se entender como ocorre o planejamento e a operacionalização das atividades destes servidores, e qual o norte dado às atividades que desenvolvem, o que possibilitou, portanto, identificar se a PNATER era usada como norte das atividades desenvolvidas pela gerência regional da EBDA.

A maioria dos entrevistados declara haver planejamento das ações. Porém, a maior parte diz que realiza seus planejamentos sozinhos, de acordo com as demandas que surgem e com os programas que a empresa repassa para serem implantados. Desta forma não existe, portanto, o alinhamento e a construção do planejamento de forma conjunta entre todos os municípios da gerência regional, inclusive sob a perspectiva de implantação ou operacionalização da PNATER. Assim, o servidor 11 declara que “as atividades são planejadas de acordo com os programas que a empresa requer. Faço o planejamento semanalmente.”.

Apenas três entrevistados declaram que o planejamento é elaborado em reuniões mensais na gerência regional, onde as atividades futuras são acertadas e os planejamentos alinhados. Retornando para seus escritórios, os servidores dizem procurar adequar estas demandas para atender à realidade dos municípios onde trabalham. Só um servidor declara que o planejamento é feito no município, pela EBDA em parceria com a prefeitura e com representantes dos agricultores, fato que identifica a participação social, prevista na PNATER, que será discutida no próximo capítulo. Os entrevistados do grupo de Ates declararam que o

planejamento é feito mensalmente junto com o chefe de escritório, ao qual a equipe está subordinada, seguindo as diretrizes do INCRA que são passadas para EBDA em forma de planilhas.

Apenas quatro servidores, que são lotados em três municípios, dizem não realizar planejamento algum. Para eles, as atividades são realizadas de acordo com as demandas que surgem no escritório, conforme elucida o servidor 5, “Na realidade não existe planejamento. Essa é a realidade. A gente tem coisas que vão chegando e a gente vai fazendo.”.

Para Oliveira (2006, p. 284), o “planejamento tem que ser visto como um processo que, com o tempo, leve à geração de confiança e aprendizado entre os diversos atores envolvidos na decisão para que se aprimorem na tomada de decisão conjunta.”, assim, as falhas no âmbito das políticas públicas dizem respeito à falta de perspectiva dos planejamentos como “um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão tomada.”. Entendendo o planejamento desta forma, o desalinhamento, a falta da decisão conjunta e a falta de participação de atores que não são da EBDA, podem ser responsáveis por possíveis falhas que venham a ocorrer nos trabalhos de Ater. Isto sob a perspectiva da operacionalização regional da PNATER, que traz uma série de diretrizes, inclusive a participação social na gestão, a serem seguidas.

Quando perguntados qual a avaliação sobre o papel desempenhado pelos serviços de Ater da EBDA em seus locais de trabalho, a maioria dos entrevistados classifica os trabalhos como deficientes e de pouca qualidade. Este fato deriva, segundo os servidores, da dificuldade de expansão dos serviços que, por sua vez, é oriundo da insuficiência de investimento no âmbito da gerência regional.

Segundo os entrevistados, eles passam muito tempo no escritório, já que são gestores dos programas trabalhados pela empresa, tendo seus trabalhos de campo reduzidos. Na maioria das vezes, são os únicos responsáveis por todo o processo burocrático, identificação de beneficiários, cadastramento e o acompanhamento em campo dos programas. Isto, aliado ao pequeno número de técnicos, seria para eles um fator limitante para desenvolver e ampliar os trabalhos. O relato do servidor 11 expõe esta situação. “acaba que a gente fica

sufocado com a gestão de tantos programas. É credenciamento, cadastramento, tudo gira em torno de números.”.

Os quatro servidores da Ates entrevistados acham que o trabalho é deficiente, principalmente, devido à existência da falta de congruência entre eles e os técnicos do INCRA. Segundo os entrevistados, estes técnicos deveriam ser responsáveis por acompanhar e trabalhar em conjunto com a equipe da EBDA. Para os servidores, os técnicos do INCRA não procuram realizar a parceria necessária. Outro fato citado como dificuldade pela equipe é a área de trabalho e o número de assentados, são oito assentamentos em três municípios e mais de 1.200 assentados. Além disso, eles dizem que suas ações não são direcionadas apenas para as áreas de formação, e às vezes interrompem as atividades que estão sendo desenvolvidas para realizar cadastramento para os assentados acessarem programas ou políticas públicas.

Outro relato interessante sobre a avaliação é trazido pelo servidor 12. Assim como outros servidores, ele acredita que as políticas públicas condizem com as realidades municipais e poderiam resolver os problemas locais. Dessa forma a qualidade do documento trazida como importante por Stein & Tommasi e Tonneau & Sabourin pode ser identificada para a realidade local. Porém, o fato de trabalhar sozinho no município, a exemplo de outros servidores, faz com que os resultados não sejam satisfatórios, além de prejudicar a continuidade, prevista na PNATER, para os mesmos.

Relacionado à assistência técnica, na teoria seria o ideal. Na prática, a questão da estrutura e o corpo de trabalho deixam um pouco a desejar. Por ser um município de extensão considerável, nosso escritório não tem capacidade para atender a demanda, só eu trabalho aqui. Tem comunidade que não conhece a EBDA (Servidor 12, 2013).

Perguntado o porquê na teoria seria ideal, o servidor declara:

Porque os programas apresentados têm fundamento. Teoricamente apresentam soluções cabíveis para os problemas que a gente tem. Porém, devido à baixa quantidade de técnicos não são implantados da forma que está no papel, poderiam ser implantados de uma melhor forma (Servidor 12, 2013).

Sete servidores avaliam os resultados dos trabalhos, mesmo com a falta de técnicos, como sendo bons, porém poderiam ser melhores, se a empresa contasse com mais profissionais. O relato do servidor 3 exhibe a situação, “A nossa

avaliação é uma das melhores possíveis. Vários benefícios para o produtor dependem de nós, da EBDA. O que a gente faz traz benefício para o município.”.

Este fato implica que, apesar dos trabalhos serem considerados pontuais pelos servidores, a importância dos mesmos para a região é reconhecida. Entre vários relatos da importância dos trabalhos da EBDA, um servidor declara que no ano de 2013 foram aprovados mais de três milhões de reais em financiamentos para a agricultura familiar no município onde trabalha. Estes financiamentos são oriundos de projetos elaborados pela empresa, portanto a contribuição da EBDA para a movimentação financeira e para o fortalecimento da agricultura local é relevante.

Ainda sobre a questão de avaliação, perguntou-se aos vinte e um servidores quais as ferramentas utilizadas para avaliar os trabalhos de Ater prestados, e se a gerência regional os avalia.

Para três servidores as avaliações são feitas nas reuniões mensais na gerência regional. A maioria dos entrevistados diz que as avaliações são feitas por meio do SIN, software desenvolvido pela EBDA para acompanhar os serviços, porém devido à internet ruim, ao pouco tempo dos técnicos e aos problemas de passivo trabalhista da empresa, as atividades não são todas cadastradas, situação expressa nos relatos que seguem.

Nós temos um sistema chamado SIN/EBDA, é onde nós registramos nossas atividades. Porém, ele é um sistema que demora muito, ele é um sistema pesado para a gente cadastrar. Por exemplo, (...) a gente tava fazendo esse projeto do milho, da CONAB, a gente atendia 100 produtores por dia. Como cadastrar 100 produtores? Era praticamente impossível. Então tem muitos momentos que a gente não consegue cadastrar as atividades no SIN/EBDA (Servidor 5, 2013).

Diante do exposto, o servidor foi perguntado se este programa era de caráter quantitativo e sua resposta foi: “É quantitativo. Não existe ferramenta de caráter qualitativo.”. Também sobre problemas com o sistema de avaliação, o servidor 16 relata,

Na EBDA foi implantado o SIN, que é um sistema onde a gente deveria estar cadastrando diariamente tudo o que a gente faz. Só que a gente tem um empecilho muito grande, que eu acredito que não é só aqui no município, mas em toda a região, a internet é muito lenta. Esse sistema veio para além de cadastrar o agricultor tá também fazendo o levantamento do trabalho do técnico no escritório e no campo, só que ninguém consegue cadastrar devido a internet ser muito lenta. Se a EBDA puxar o que a gente fez durante o ano, a gente tava até comentando na reunião na gerência regional, ninguém vai ter nada para mostrar, acho que eles fizeram esse programa para Salvador. A

avaliação da EBDA deve ser através do SIN, mas eu acho que eles não estão avaliando, se estiver vai ser um parecer negativo para todo mundo da gerência regional. Eu acho que deveria ter um grupo fazendo isso, não através deste sistema. O sistema é falho devido à internet ruim (Servidor 16, 2013).

Corroborando com os depoimentos, o servidor 1 diz que o SIN

É uma ferramenta de caráter mais quantitativo do que qualitativo. Além disso, esbarramos em mais um problema, que é a postagem. Os técnicos, às vezes, fazem ações, mas não postam no SIN/EBDA. Então essa ferramenta que é muito importante fica deficiente (...) aí vem uma pressão do sindicato dos trabalhadores para que não postem no SIN, porque existem questões trabalhistas com a empresa (...) quando a empresa consegue resolver momentaneamente, um processo do passivo trabalhista, aí, eles voltam a postar esse material, mas sempre fica a defasagem (Servidor 1, 2013).

Alguns servidores dizem que além de cadastrar as atividades no SIN, enviam relatórios à gerência regional. Segundo o relato do servidor 12, “São feitos relatórios semestrais das atividades desenvolvidas, automaticamente a gente vê o que foi feito, o que pode ser melhorado, e o que pode ser feito para melhorar.”. O servidor 13 declara, “A gente é cobrado. O escritório manda um relatório semestral para a gerência, relatando tudo o que foi feito naquele período.”.

Dos quatro técnicos de Ates, dois dizem que a avaliação é feita pelo uso SIN. Um diz que os trabalhos não são avaliados e outro diz que os trabalhos são avaliados pelo INCRA, “quase sempre de forma negativa” e pelos assentamentos, que possuem uma espécie de conselho.

Apenas três servidores declaram não existir avaliação. O servidor 6 relata: “Não existe avaliação. Os técnicos não possuem tempo para preencher os relatórios do SIN/EBDA.”.

Sobre avaliações no âmbito das políticas públicas, Trevisan & Bellen (2008) relatam que esta tem tido papel de destaque nas mudanças que ocorrem no setor público, aqui se entende a mudança por alterações no sistema público de Ater elencadas como necessárias para operacionalização da PNATER, assim, as avaliações estão mais presentes nas análises das políticas públicas.

Para os autores,

As avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político etc. (TREVISAN & BELLEN, 2008, p. 536).

Os relatos apresentados sobre o SIN evidenciam que o sistema possui caráter de avaliação mais quantitativa. A avaliação de cunho qualitativo parece não ser prioridade. Todavia, é necessário destacar que parte dos servidores narra vários benefícios que seus trabalhos trazem para a população, ainda que não seja para a maioria, e estes relatos evidenciam qualidade nos serviços. Esses benefícios ratificam a importância da existência dos serviços da EBDA na área do estudo e não podem ser desconsiderados. Dessa forma, as mudanças destacadas por Trevisan & Bellen (2008), que derivam das avaliações das políticas públicas, podem ser consideradas como a necessidade de mais investimentos e de maior número de técnicos na regional analisada.

Outro questionamento feito aos servidores, com exceção dos dois diretores, foi se eles haviam sido capacitados para contribuir com os agricultores familiares visando o acesso destes às políticas públicas existentes. A maior parte dos entrevistados disse que a EBDA realiza capacitações para os programas que eles devem implantar, porém, a falta de conhecimento da PNATER evidencia que não houve capacitação no intuito de implantar essa política, sendo as capacitações focadas nas áreas agropecuárias. O relato abaixo exemplifica a situação.

É uma das grandes vantagens que eu admiro muito na empresa. É essa constante capacitação. A empresa sempre tá atualizando os técnicos, na medida do possível em todas as áreas agropecuárias e que visem esse desenvolvimento e essa aplicação das políticas públicas (Servidor 13, 2013).

Dos quatro técnicos de Ates, todos contratados pelo Regime Especial de Direito Administrativo - REDA¹⁵, três dizem que nunca foram capacitados e todos estes possuem mais de seis meses na empresa. O outro servidor relata que foi capacitado, ele irá completar quatro anos na EBDA, prazo máximo para o REDA e terá seu contrato concluído. Esse servidor relata: “fui capacitado, mas a empresa está me jogando fora, vão gastar mais dinheiro para capacitar outro profissional.”.

Outros quatro servidores dizem não ter sido capacitados, dois são novos na empresa, possuem aproximadamente um ano na EBDA. Um deles, o servidor 5 é REDA, e, assim como os REDAS do grupo da Ates, declara não ter recebido nenhum tipo de capacitação.

¹⁵ O REDA é um tipo de contrato por tempo determinado, 24 meses podendo ser prorrogado no máximo por igual período e uma só vez, utilizado pelo governo do estado da Bahia. Foi implantado pela lei nº 6.403 de 20 de maio de 1992 “para atender as necessidades temporárias de excepcional interesse público, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado.”.

Não fui capacitado. Como eu te falei não teve nenhum tipo de capacitação. O que eu sei das políticas públicas é o que eu aprendi no decorrer da minha carreira profissional e de outros trabalhos que eu realizei, onde fui capacitado para trabalhar com o PNAE, PAA, Garantia Safra. Por conta disso, a gente tenta orientar os agricultores, mas a EBDA não realizou nenhuma capacitação neste sentido (Servidor 5, 2013).

Os outros dois que dizem não receber capacitação, declararam que antes recebiam. Esses servidores estão na empresa há 30 e 36 anos, foram formados no período difusionista, fato que pode ser ligado à necessidade de capacitação para desenvolver os trabalhos dentro da nova perspectiva de Ater, trazida pela PNATER. Um deles, o servidor 6, declara que, “Antigamente existiam capacitações, ultimamente não.”. Enquanto que o servidor 8 relata,

Em parte fui capacitado. Quando eu entrei na empresa, fiquei quatro meses tomando treinamento para colocar em prática a assistência técnica; hoje a empresa não tem mais isso. Realmente funcionava. (...) A gente não entende porque a empresa, de fato, não tem uma metodologia de trabalho, qual é a nossa metodologia de trabalho? Deveria ser baseada na lei; a lei com participação da sociedade civil funciona. Tranquilo, eu acho que não têm bicho de sete cabeças. Porém, a gente tem experiência com extensão rural e sabe que não funciona porque não existe como funcionar. Temos técnicos até hoje, com 30, 40 anos de empresa que não tem, vamos dizer assim, aptidão para o trabalho. Eu acho que o técnico deveria passar por uma bateria de testes, não só escritos. Teria que ter experiência prática para saber se ele tem ou não aptidão para trabalhar com extensão rural. Só porque é agrônomo tem que ser extensionista? Não. Ele pode ter outras tendências, as vezes as pessoas ficam perdidas na extensão rural, eu vejo muito isso, as pessoas hoje não sabem o que é extensão rural. Tem gente que nunca internalizou a extensão rural, isso me preocupa muito. A lei para ser implantada, para ser cumprida teria que passar por este processo, que é um processo educativo (Servidor 8, 2013).

Assim, dos dezenove servidores que responderam o questionamento sobre o recebimento de capacitações, doze declararam que foram capacitados para implantar os programas determinados pela empresa. O restante disse não ter recebido nenhum tipo de capacitação pela EBDA, fato que pode prejudicar a implantação dos trabalhos, sob a perspectiva da PNATER, haja vista que ela traz uma série de recomendações pautadas em novas diretrizes para a Ater e que devem ser seguidas.

Outra indagação feita aos servidores e trazida nos princípios da PNATER, diz respeito à “adoção de princípios de base ecológica”. Então, para dezessete servidores da gerência regional, com exceção dos diretores, e do gerente e

subgerente, foi feita a seguinte pergunta: O que você entende por agricultura de base ecológica?

Apenas o servidor 10 não relacionou agricultura de base ecológica ao não uso de agrotóxicos, para ele seria “Uma agricultura que contribua para o desenvolvimento da família, fixando a família no campo e evitando o êxodo rural, além de assegurar condições mínimas de alimentação.”. Os outros dezesseis relacionaram o termo ao não uso de agrotóxicos e à redução dos impactos ambientais; alguns mencionaram que é objetivo dos seus trabalhos e direcionamento da EBDA, porém trouxeram em seus relatos perspectivas e/ou problemas interessantes que envolvem este tema.

O servidor 7, em seu relato, diz que, por existir no município onde trabalha um povoado onde o turismo é muito forte, esta atividade contribui para influenciar os agricultores familiares da região para produzir sem uso de agrotóxicos, por exigência e preferência dos turistas e dos comerciantes que os recebem. Então, o mercado, geralmente atrelado a uma lógica estritamente produtivista, mesmo em caráter local, é quem fomenta a agricultura sem o uso de agrotóxicos, e colabora para implantação de um dos princípios da PNATER.

Temos em nosso município um povoado onde o turismo é muito forte. Então os agricultores vão vender seus produtos na feira que acontece todo domingo neste povoado. Todos esses agricultores são familiares e produzem sem o uso de agroquímicos (Servidor 7, 2013).

O servidor 16 faz relação da agricultura de base ecológica com o programa Quintais Agroflorestais da empresa, e com a possibilidade, segundo ele, que este programa traz ao potencializar o resgate da agricultura tradicional, sem o uso de agrotóxicos, utilizados em grande escala no município onde trabalha. Assim, o relato evidencia que este programa da EBDA colabora com a busca dos princípios e objetivos da PNATER, além de descrever dois problemas relevantes, que são o abandono das atividades agrícolas pelos pais de famílias em suas propriedades e o desinteresse dos jovens em continuar na agricultura.

É justamente o que a EBDA pretende implantar através dos Quintais Agroflorestais. Agricultura sem uso de agrotóxicos. Existe uma interferência muito grande das grandes propriedades aqui no município. O pequeno tá de olho no grande, ele tenta imitar o grande, então traz para seu cultivo coisas que o grande faz. Isso, sem contar que se você percorrer o entorno das grandes fazendas, o que aconteceu? Os pais de família abandonaram a agricultura, a agricultura tradicional, foram trabalhar nas grandes fazendas a troco do salário mínimo. Os filhos destes agricultores, hoje em dia, (...) eles não querem ser mais agricultores, a mulher é quem fica tomando conta

da casa, ela não tem condições de tocar na propriedade tudo aquilo que o marido fazia e que o filho não quer mais fazer. Então, o programa Quintais Agroflorestais resgata isso, você vai implantar um pouquinho de cada coisa, sem uso de agrotóxicos (Servidor 16, 2013).

O servidor 12 também faz relação da agricultura de base ecológica com o programa Quintais Agroflorestais, porém numa perspectiva diferente. Segundo ele, existe dificuldade em trabalhar com este tipo de agricultura porque na graduação que cursou em agronomia o tema foi pouco explorado, fato que corrobora para a discussão de que os cursos de graduação no Brasil, em parte, ainda não se adequaram às novas perspectivas trazidas para Ater.

Agora mesmo a gente teve uma capacitação para implantar o programa Quintais Agroflorestais. Na faculdade a gente vê essa questão de agroecologia, mas não aprofunda muito. É mais o grande, o agronegócio. Então eu tenho uma certa dificuldade de trabalhar com esse tipo de agricultura, ainda mais que as nossas características locais, a estiagem, (...) também complica (...) não quer dizer que seja impossível, mas quer dizer que tem que ser continuado, tem que ter persistência nisso para que possa ter resultado (Servidor 12, 2013).

O servidor 14 declara que os agrotóxicos, em seu município, são utilizados em larga escala, o que faz com que ele possua grande dificuldade em trabalhar com uma agricultura que possua caráter orgânico, o que para ele seria a agricultura de base ecológica. Em sua fala, ele traz um problema relevante para a operacionalização da PNATER, sob o ponto de vista da promoção do desenvolvimento sustentável e do fomento à agricultura de base ecológica, princípios desta política pública. Segundo o servidor, técnicos de revendas de agrotóxicos cobrem a falta dos serviços da EBDA, originada, segundo ele, pelo pouco número de servidores da empresa, e acabam por estimular os agricultores a usarem este tipo de produto.

Esse é um problema seríssimo para a gente aqui no município. Eu costumo dizer que, aqui, o pequeno gosta muito de imitar o grande. Nós não tínhamos essa avalanche, há dez anos atrás, de pequenos irrigantes. Hoje temos um número significativo, temos vários poços artesianos no município, eles cultivam principalmente tomate e pimentão. Nós temos déficit em atender os produtores, então as empresas revendedoras de defensivos possuem técnicos para prestar assistência aos produtores. De fato, estão empurrando o defensivo em cima daqueles produtores. Isso não tem controle nenhum no município, nem se fala de tomate, de pimentão orgânico. Isso é uma bomba relógio, por mais que a gente fale nas reuniões, inclusive do FUMAC e CMDR's, que temos que atentar para esse uso indiscriminado de defensivos, não adianta. Estamos em cima de três bicos de pedra, embaixo é só água. Então há uma abertura desenfreada de poços e uma contaminação desse lençol freático. Doenças que estavam erradicadas voltaram, novas doenças têm surgido. A grosso

modo, a gente acredita que tem a ver com a contaminação do lençol freático. Então, é difícil fazer trabalho com agricultura orgânica (Servidor 14, 2013).

Para Ruzczyk (2007), agricultura de base ecológica é um modelo de agricultura que possui como premissa “a ideia mobilizadora da necessidade de pensar o ambiente e a relação homem/natureza como ‘natureza distintas’, com possibilidades de cooperação, de vida e reprodução criativa, a partir da agricultura familiar.”. Ainda segundo este autor, a adoção deste modelo embute uma ideia de transformação social que está ligada à reprodução socioeconômica e à melhora do bem-estar, da qualidade de vida e, conseqüentemente, de saúde para aqueles que a adotam (RUSZCZYK, 2007, p. 36).

Para Abreu et al (2009) agricultura de base ecológica “se caracteriza por integrar o conjunto de estilos de produções ecológicas” desta forma compreende vários estilos de agricultura, como a agricultura orgânica, permacultura, sistemas agroflorestais, biodinâmica, etc.

O conceito exposto pelos servidores é, em parte, coerente aos dos autores. Os relatos, porém, parecem indicar que a transformação social, trazida por Ruzczyk (2007) pouco parece estar presente nos municípios ligados à gerência regional da EBDA, em Seabra. Desta forma, pode-se afirmar, segundo os relatos, que a agricultura de base ecológica, um dos princípios da PNATER, passa por dificuldades para ser implantada, porém, a EBDA por meio do seu programa Quintais Agroflorestais busca potencializar este princípio na área do estudo.

Ainda, na linha das perspectivas trazidas pela PNATER, dentro do novo modelo de extensão rural preconizado para o país, questionou-se aos servidores, com exceção dos diretores, gerente e subgerente, se eles classificariam seus trabalhos como sendo educacionais e, por quê.

A grande maioria dos servidores considera seus trabalhos como sendo educacionais e explicam o porquê disso de maneiras variadas. Alguns dão a entender que possuem uma perspectiva do assunto que beira àquela que se combate com o novo modelo de Ater, preconizado pela PNATER, onde o extensionista é dono do conhecimento não valorizando os conhecimentos empíricos dos agricultores e não construindo o saber dentro de uma perspectiva de soma de conhecimentos entre educador e educando.

Nessa linha, o servidor 10 declara que seu trabalho é educacional “porque é um modo de instruir o agricultor para a forma correta de administrar a propriedade.”; o servidor 12 diz, “Tem a parte educacional pela questão da assistência. Eu creio que a educação está influenciada diretamente desde o início de qualquer atividade agrícola. Se você não educar o produtor a seguir aquela linha, ele não vai ter resultado positivo, satisfatório. Deixando claro que poderia ser mais educativo.”.

O servidor 14 relaciona o fator educacional ao fato de trabalhar com os agricultores em grupos, já que o tempo para atendê-los de forma individual é pequeno. Assim, ele declara que o trabalho é educacional porque ele passa orientações e informações para grupos de agricultores em reuniões,

Mudou a filosofia da assistência técnica na qual eu fui formado. Hoje ela é mais educacional mesmo por conta de não ter uma constância da assistência técnica. (...) Você tem que fazer mais reuniões do que prestar assistência técnica direta, por conta, justamente, do pequeno número de técnicos. Através das reuniões você tenta dinamizar o trabalho (Servidor 14, 2013).

Em outra perspectiva para o porquê do trabalho ser educacional, os servidores 6, 9 e 13 relacionam o processo educacional às informações e explicações dadas aos agricultores sobre programas e políticas públicas que podem ser acessadas por eles. Desta forma o trabalho seria educacional porque tem caráter informativo e explicativo. O relato abaixo descreve esta perspectiva,

O agricultor é muito carente, carente de informação. A gente apresenta para eles quais são os programas e as políticas públicas que existem, a gente tem que orientar. Acabamos ajudando com outras áreas que não são agrícolas, como saúde, aposentadoria, acaba fazendo um trabalho social. Eles não conhecem as políticas públicas, então a gente trabalha com este caráter educativo para que eles saibam o quê é o que, quem tem direito e quem não tem. Antes era mais difícil, aí começamos a explicar o que são as políticas públicas, agora tá mais fácil, o agricultor já sabe o que são (Servidor 9, 2013).

Por fim, O servidor 21 traz uma perspectiva diferente dos outros. Para ele a diversidade dos temas das discussões com os agricultores faz com que os trabalhos possuam caráter educacional. Ele relata: “Educação é um processo contínuo. Quando levamos diálogos sobre gênero, educação dos filhos, a vida social, etc., estamos fazendo um trabalho educacional.”.

Apenas um servidor acredita que seu trabalho não seja educacional. Ele explica que não considera educacional “porque fazemos muitos trabalhos de gestão de programas e políticas públicas. Muito trabalho de escritório.”. Desta forma, o servidor declara que o tempo disponível para estar com o produtor é diminuto, o que, segundo ele, faz com que “o trabalho educacional fique em segundo lugar.”. Entende-se então, segundo a perspectiva deste servidor, o trabalho educacional como sendo os trabalhos de campo e as orientações oriundas destes, e que, devido ao pouco tempo disponível para ir a campo, os trabalhos educacionais, em sua concepção, pouco estão sendo realizados.

Ainda que o processo de informação descrito pelos entrevistados seja extremamente importante, não necessariamente possibilita que o trabalho seja educacional, sob a perspectiva dos novos rumos para a Ater, que são pautados na dialogicidade, característica dos processos participativos também exigidos pela PNATER. Segundo os relatos, os processos participativos e dialógicos exigem bastante tempo para sua implantação, tempo que para os servidores, é limitado, devido à enorme demanda dos trabalhos. Assim, a Ater como processo educacional de caráter continuado, trazida por definição no art. 2º da PNATER, pode não estar sendo efetivada.

Para a perspectiva Freireana, vista como “libertadora” e que tem como princípios a “problematização” e a “dialogicidade” de situações existenciais dos educandos, a educação deve possibilitar que as situações vivenciadas pelos educandos tornem-se transparentes “pela voz dos sujeitos e pelos conhecimentos historicamente produzidos” por eles. Portanto, a educação deve priorizar a participação da sociedade na relação que se constrói entre educador e educando (FERNANDES & MARQUES, 2009, p.3). Os conhecimentos, nesse caso, são entendidos como os conhecimentos empíricos dos agricultores familiares.

Para Paulo Freire (1977), apenas o ato de informar, de explicar a existência de políticas públicas, programas, ou mesmo a orientação técnica sobre processos produtivos, não necessariamente caracteriza ou qualifica o trabalho como sendo educacional. A educação, na perspectiva Freireana, implica que o educando consiga refletir sobre o que foi informado, explicado pelos educadores. Assim, os trabalhos dos servidores da EBDA deveriam despertar curiosidades, dúvidas e trazer apontamentos que permitam o estabelecimento do diálogo com os

agricultores, de tal forma que eles possam entender, de fato, a realidade existente ao seu redor, que proporcionou a formulação da política pública ou programa apresentado para ele, evitando assim, aquilo que Paulo Freire considera como a extensão dos conhecimentos dos técnicos, fato que, para o autor, caracteriza o processo como sendo “antidialógico”, conseqüentemente, incompatível com o processo educacional almejado.

Outra indagação feita aos dezessete servidores foi se eles desenvolvem atividades que não estejam relacionadas a sistemas produtivos agropecuários. O objetivo desta pergunta foi averiguar se, de alguma maneira, nos trabalhos dos servidores da EBDA poderia existir a materialização do enfoque interdisciplinar também trazido como princípio pela PNATER, pois, conforme descrito anteriormente, a equipe da gerência regional pouco possui o caráter multidisciplinar, essencial para que exista a interdisciplinaridade.

A maioria dos servidores disse que desenvolve atividades que não são ligadas à agropecuária. Sendo que, as ações ligadas ao artesanato, onde a matéria prima é na sua maioria de origem agropecuária, foram prioridades nos relatos. O relato do servidor 7 exemplifica estes depoimentos e traz uma perspectiva relevante, pois para ele a área de sua formação, agrárias, dificulta trabalhar com outras atividades que não sejam agropecuárias, fato que pode ser empecilho para a efetivação de trabalhos não agropecuários trazidos na PNATER como parte dos trabalhos da Ater e que comprovam a necessidade da existência de uma equipe multidisciplinar.

Trabalhamos com artesanato. A matéria prima vem da agricultura. O pessoal faz bolsas, esteiras, chapéus. A gente busca ajudar, afinal não tenho muito conhecimento, sou técnico em agropecuária (Servidor 7, 2013).

A equipe de Ates considera que desenvolve outras atividades não relacionadas à produção primária, visto que trabalha com questões ligadas à educação e à conscientização ambiental, além de tratar de temas diversos como gênero, educação dos filhos, vivência em sociedade, democratização das políticas públicas, a importância do acesso a terra, etc.

O servidor 13 diz colaborar na operacionalização de políticas públicas de outras áreas: “Participo de reuniões do programa Território da Cidadania. Lá são discutidos outros assuntos, seja educação, saúde, lazer, transporte. Então, tudo que

pode contribuir com o desenvolvimento de nosso município, a gente procura estar na atividade.”.

Já o servidor 9 diz que trabalha na elaboração de projetos de acesso ao crédito financeiro para desenvolver atividades não agrícolas, além de colaborar com a sociedade civil no intuito de melhorar a educação na região.

O crédito, por exemplo, tem o Agroamigo¹⁶, pode ser para atividades agrícolas ou não. Tem um cara que tem uma barraca na feira, uma borracharia, a gente sabe que ele tem residência rural, também tem atividade rural, que é exigência. Então ele trabalha na zona rural, ele tem lavoura, mas também tem outras opções de trabalho. A gente acaba dizendo para ele que ele pode conseguir um recurso para melhorar, ao menos um pouquinho, esta outra atividade, investir nela, entende? Tem também a questão da educação. A gente conseguiu trazer o PRONATEC pra cá, o IFBA para Seabra. (...) aqui são quatro cursos que vão atender 120 alunos, a maioria da zona rural. São cursos profissionalizantes que duram cinco meses. Os alunos vão receber bolsa de R\$ 250,00 cada um. Então eu acho que a gente tem tentado abraçar o que dá, pra poder ajudar o município (Servidor 9, 2013).

Segundo Bento (2005), a fundamentação da interdisciplinaridade é dada pela cooperação, que possibilita o diálogo entre as diversas áreas dos integrantes da equipe multidisciplinar. Para ela, os profissionais devem possuir a capacidade de trabalhar “numa visão de totalidade”, sem que o seu saber individual seja anulado diante do saber coletivo, a “interdisciplinaridade cria estratégias enriquecedoras para a ação profissional produzindo uma competência que dificilmente o indivíduo sozinho teria.” (BENTO, 2005, p. 14).

Almeida Filho (2000) conceitua a interdisciplinaridade como a

(...) interação de diferentes disciplinas científicas, sob a dominação de uma delas, que se impõe às outras como campo integrador e coordenador; o sistema apresenta dois níveis e aqui pode-se reconhecer a posição superior de uma disciplina em relação às outras, subordinando-as, posto que as informações expropriadas dessas disciplinas são colocadas a serviço da especialidade tomada como disciplina mestra (ALMEIDA FILHO, 2000, p. 17).

Para Gorbachev apud Maranhão (2010) “A interdisciplinaridade, então, surge como processo na produção de conhecimento para explicar fenômenos complexos e interdependentes...” (MARANHÃO, 2010, p. 567). Fenômenos que

¹⁶ Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste, operacionalizado em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC) e o MDA. Tem por objetivo contribuir para a melhora do perfil socioeconômico do agricultor familiar do Nordeste e do norte de Minas Gerais que se enquadram no PRONAF.

aqui podem ser considerados como o âmbito das políticas públicas e suas operacionalizações em contextos locais.

Dessa forma, constatou-se que, apesar da maioria dos servidores relatarem desenvolver outras atividades que não sejam agropecuárias, suas falas concentram-se em opiniões e relatos nos quais pouco pode-se perceber a ideia de um “problema comum”, a nível regional, sendo discutido e dialogado por diversas áreas ou pessoas. Mesmo na Ates, onde a concentração da área de agrárias é menor, os servidores falam sobre seus trabalhos de forma bastante subjetiva, não ficando perceptível uma visão totalitária, como descreve Bento (2005).

Detectou-se a predominância das agrárias em relação às outras áreas de conhecimento, porém não pudemos evidenciar que as informações das outras áreas, ainda que sejam poucos profissionais, estejam sendo colocadas à sua disposição da forma integrada e coordenada, descrita por Almeida Filho (2000). Assim sendo, a interdisciplinaridade, que também está ligada a uma visão totalitária de um problema e não só à existência da equipe multidisciplinar, no caso deste estudo, de nível regional, pouco parece poder ser utilizada para explicar a complexidade da operacionalização da PNATER sob os trabalhos da equipe da EBDA da gerência regional de Seabra.

5. A DEMOCRATIZAÇÃO DA PNATER DIANTE DOS TRABALHOS DA GERÊNCIA REGIONAL DA EBDA EM SEABRA

Historicamente, a formação social do Brasil ocorreu por meio de processos com características excludentes que colaboraram na geração de uma enorme disparidade social (CARTER, 2010). Entre estes processos está o modelo modernizante adotado pelo Estado para agropecuária, modelo que teve a Ater como ferramenta para sua implantação e que potencializou a exclusão socioeconômica de milhares de agricultores familiares, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país (NASCIMENTO, 2005).

Porém, a partir dos anos 80 do século XX, com o fim do regime militar, a sociedade civil, neste caso entendida como “um espaço de força política, formado por diferentes segmentos sociais que não são governamentais.”, buscou se organizar e reverter esta situação por meio da participação nas gestões públicas (MACHADO & MEDEIROS, 2007, p. 117).

A participação social, segundo Habermas (1997) necessita ser alicerçada por fluxos comunicativos que devem existir na relação entre sociedade civil e Estado. Dessa forma, para que haja legitimidade no âmbito das políticas públicas é indispensável a presença destes fluxos. No âmbito da Ater estes aspectos começaram a tomar força nos últimos anos.

Nesse contexto, a participação social torna-se um elemento balizador para uma política de direitos que se estabelece na relação entre Estado e cidadãos, nas complexas e pluralistas sociedades contemporâneas. No caso brasileiro, o tema da participação social foi tratado com especial importância no delineamento da Constituição de 1988, consolidando espaços destinados a garantir o envolvimento direto dos cidadãos na definição da “coisa pública”.

Este capítulo tem como objetivo descrever a realidade na operacionalização da PNATER sob os trabalhos da EBDA na área da pesquisa no que diz respeito a possível existência de fluxos comunicativos, responsáveis pelo princípio da democratização da gestão desta política pública trazido em seu artigo 3°.

A partir da perspectiva Habermasiana, se buscará compreender como o direito pode ser considerado como legitimador da estrutura política participativa. Tal entendimento será fundamental para entender a construção da PNATER,

vislumbrando-a como propulsora de um processo comunicativo associado ao uso do direito. Assim, tomando como referência os argumentos de Habermas (1997), a PNATER pode ser vista como uma política de direito que garantiu, em momentos distintos, tanto a pretensão da sociedade civil quanto a vontade do Estado. Embasados nestes argumentos, se discutirá a noção de participação social, relacionando-a à perspectiva da democracia deliberativa, de modo a entender como os processos participativos podem alicerçar e legitimar o envolvimento da sociedade civil no âmbito das gestões públicas.

Após estas explicações, se estabelecerá uma relação destes conceitos com o processo de construção da PNATER. Por fim, será analisada a operacionalização desta política pública, objetivando responder à seguinte indagação: A gerência regional da EBDA, sediada em Seabra, é capaz de possibilitar, por meio de seus técnicos, a existência de fluxos comunicativos responsáveis por alicerçar a gestão democrática da PNATER conforme prevista na lei que a instituiu?

5.1 Esfera pública, opinião pública e direito em Habermas

Para Habermas os fluxos comunicativos existentes nas esferas públicas são responsáveis pela formação da opinião pública. O autor define esfera pública como:

(...) uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, nela os fluxos comunicacionais são infiltrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (...), a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo (HABERMAS, 1997, p. 92).

Para Maia (2007), Habermas constrói as modalidades de esfera pública “de acordo com a densidade da comunicação, a complexidade organizacional e o alcance.”, classificando-as em: episódica, presença organizada e abstrata (MAIA, 2007, p.97).

A esfera pública episódica acontece nos encontros entre amigos, familiares e até mesmo entre desconhecidos, com poucos participantes. Esses encontros dão origem a diálogos, geralmente de teor irrelevante e passageiro, que podem se transformar em reflexões, potencializando mudanças de postura e da forma de

pensar por parte dos envolvidos, transformando-se em discussões mais expressivas.

A segunda esfera ocorre quando a sociedade civil se organiza para tratar de pontos importantes para a comunidade, construindo algo coletivo. Os pontos importantes para a construção ou melhora da vida em conjunto podem ser originados das reflexões que ocorrem no âmbito da esfera anteriormente descrita. Assim, vinculam-se a interesses gerais da sociedade civil que se organiza para discuti-los.

A organização pode ocorrer, por exemplo, através de associações voluntárias, ou em organizações livres (não estatais e não econômicas). A construção do coletivo pode ser imprescindível para que determinado assunto ganhe força e adentre, sendo bem articulado, as agendas governamentais (MAIA, 2007). Ainda de acordo com a autora, Habermas descreve que estas associações têm as seguintes funções:

a) captam problemas sociais que ressoam nas esferas privadas e tematizam-nos como problemas gerais, (...); b) transmitem essas questões para arenas mais amplas de discussão política da sociedade e sustentam um debate público mais amplo, conferindo-lhe continuidade e duração; c) exercem pressão em prol de certas políticas em instâncias de tomada de decisão formal do sistema político (como as casas do legislativo, os tribunais, setores administrativos do governo, etc... d) organizam conhecimentos e programas que contribuem para uma busca ativa de soluções (MAIA, 2007, p.100).

A terceira e última esfera da tipologia de Habermas é a esfera pública abstrata, produzida pelos meios de comunicação de massa, que conectam, no mundo globalizado, leitores, ouvintes e espectadores (MAIA, 2007).

Da interação entre as esferas públicas, dos debates racionais que estas possibilitam, e da influência dos meios de comunicação de massa, surge a opinião pública. Segundo Habermas, a criação da opinião pública depende da existência de um fluxo de comunicação entre um público pensante (HABERMAS, 1984).

Para Gomes (1998), a opinião pública se origina da discussão pública, que ocorre com um determinado propósito, assim, a opinião pública nasce da força do melhor argumento desta discussão. Portanto, é por meio das discussões, que são fundamentais, produzidas nas esferas públicas que ocorre a formação da opinião pública, e, é ela que, além de manifestar os anseios da sociedade civil, fundamenta e legitima a organização desta sociedade para o processo participativo que possa vir a ser criado com o Estado.

5.1.1 O direito como intermediador do processo participativo.

O entendimento do papel do direito na perspectiva Habermasiana demanda a compreensão das alterações que ocorreram na passagem da “sociedade tradicional” para a “sociedade moderna”, visto que esta passagem foi responsável pela inclusão do direito na sociedade contemporânea.

A sociedade moderna foi antecedida pela organização social chamada de sociedade tradicional. Essa tinha por base legítima os valores religiosos, seus membros a aceitavam como a única possível, tornando-a inquestionável. Quando questionamentos se tornam contínuos, esta estrutura social se vê abalada, neste momento se inicia a passagem para a modernidade, e com esta, a reestruturação da sociedade tradicional (Nobre, 2008). É quando surge a ideia do contrato ou pacto social, que é

(...) a ideia de contrato pressupõe direitos iguais de contratar com todos os outros. Que direitos são esses que procedem a instauração da sociedade civil e quem são os seus portadores? Esses direitos são justamente os direitos do homem, (...) dentre os quais se encontram direitos que são alienáveis, e outros que são inalienáveis. (...) são direitos inalienáveis, por exemplo, os direitos à liberdade, à propriedade, à segurança e a resistência a opressão. Dizer que (...) são inalienáveis significa (...) dizer que eles não podem ser retirados, que não podem ser eliminados com a passagem à sociedade civil, com a realização do contrato que funda a sociedade civil (NOBRE, 2008, p.17).

Ainda segundo este autor, ressalta-se que nas sociedades modernas os sujeitos devem produzir os direitos e deveres que eles próprios devem se submeter, e que, na “construção da filosofia política” desta mesma sociedade, tanto o direito como a política estavam subordinadas à moral, e que “a ideia de direito que procede a instauração da sociedade se fundava essencialmente na ideia do homem como ser moral.”. Porém, com o desenvolvimento da sociedade capitalista, a subordinação destes à moral tornou-se insustentável. Com a modernidade, o direito torna-se autônomo em relação à moral, passando cada vez mais a representar o conjunto de normas e regras que regem a vida social, e a política torna-se o “espaço conflituoso de eticidades em que não pode mais ser entendida como exercício de proteção de direitos naturais” (NOBRE, 2008, p.17 - 19).

Dessa forma, a sociedade em que vivemos deriva de um contrato cuja base é o consentimento. Esta sociedade é formada por sujeitos que buscam o bem

comum, e a convivência entre estes sujeitos, ainda que conflitiva nos seus processos discursivos e formadores de opinião, deve ser norteadada pela pacificidade. Habermas, citado por Nobre (2008) diz que estes conflitos são estabilizados por meio de diferenciações da racionalidade das ações sociais. Essas ações estariam divididas em ação instrumental e ação comunicativa. Na primeira, os atores sociais são vistos como objetos para alcançar um fim determinado, este fim seria uma reprodução material preestabelecida, porém esta ação não eliminaria os conflitos existentes. Na segunda, chamada de ação comunicativa, o conflito seria tratado através da discussão racional, objetivando o consenso entre os sujeitos, caracterizando-se como uma ação bastante complexa, mas que possibilita o diálogo aberto e franco entre as pessoas.

Assim, na vida social coexistem esses dois tipos de ações. Porém, nenhum dos dois possui exclusividade absoluta. Habermas chama de “sistema” o domínio da vida social em que predomina as ações instrumentais, e de “mundo da vida” onde predomina as ações comunicativas. Para Habermas é da interação entre sistema e mundo da vida e dos processos decorrentes desta que deriva o processo político contemporâneo. E se, a política fosse composta apenas pelo sistema, ela perderia sua legitimidade, “por esta razão, o sistema político se diferencia internamente em domínios do poder administrativo e do poder comunicativo”. Portanto, o poder administrativo só é legitimado se for “alimentado” por fluxos comunicativos, assim “quanto mais ativa a esfera pública política maior o volume dos fluxos comunicativos que penetram no sistema administrativo”. É desta interação que deriva o que Habermas chama de movimento de “mão dupla” entre sistema e mundo da vida (NOBRE, 2008, p.24-25).

Do movimento de “mão dupla” deriva duas questões. A primeira seria como se relacionam os domínios dos poderes administrativos e comunicativos; a segunda seria saber como é possível que o poder comunicativo se torne poder administrativo.

Para solucionar a primeira questão Habermas se apoia no modelo de B. Peters. Segundo esta proposta, a relação entre os poderes administrativos e comunicativos segue um modelo de circulação de poder que tem como meio funcional os processos comunicativos. Nesse modelo, a relação é organizada num eixo centro-periferia, onde o centro é composto pelo “núcleo do sistema político”,

que é constituído pela administração (incluindo o governo), pelo judiciário e pela formação democrática da opinião e da vontade (incluindo as corporações parlamentares, eleições partidárias, disputa entre partidos políticos, etc.). A periferia seria composta por instituições de representação da sociedade civil (HABERMAS, 1997, p.86-87).

Assim, os fluxos comunicativos gerados na periferia, que precisam estar alicerçados pela opinião pública para que as instituições que a representam possam cobrar para que assuntos considerados de caráter público adentrem as agendas governamentais, devem percorrer um longo caminho para alcançarem o núcleo administrativo, o centro do modelo de Peters.

Nobre (2008) cita que estes fluxos comunicativos necessitam transpor vários obstáculos neste percurso, para que possam inclusive transpor as “redes periféricas da esfera pública” e atingirem as esferas públicas institucionalizadas. Estes obstáculos constituem-se, segundo o autor, em verdadeiros “filtros” para as “pretensões geradas no mundo da vida”.

Falta esclarecer como o poder comunicativo pode se tornar poder administrativo. Assim, será descrita a importância do direito no sistema democrático.

Para Habermas (1997) a instância que media sistema e mundo da vida é o direito, é ele que tem o papel de transformar poder comunicativo em poder administrativo. Nessa mesma perspectiva Nobre (2008), argumenta que este fato se deve à questão de que o direito possui o diferencial de estar incluso nos dois tipos de domínios (sistema e mundo da vida), assim, as normas regidas pelo mesmo tanto podem ser mobilizadas a favor do sistema como podem ser mobilizadas a favor do mundo da vida.

O direito deve ser entendido como mediador dos poderes comunicativo e administrativo, ele é “marcado pela tensão entre poder político e autonomia dos cidadãos, ou em última análise, por uma tensão entre norma e realidade.”. (NOBRE, 2008, p.32)

É ele, o direito, que impõe limites às ações dos gestores, fazendo com que estes sigam normas predeterminadas para a gestão pública (atuando em defesa do mundo da vida), e garante ao cidadão a liberdade de exercer suas expressões comunicativas, de organização social e de participação neste mesma gestão

pública, porém, na maioria das vezes, não garante o acesso a participar diretamente da tomada de decisão (atuando como defensor do sistema). É este, pois, o papel do direito sob o viés da perspectiva de participação social.

A seguir serão analisadas a participação social e a democracia deliberativa, termos relevantes para o entendimento do processo de construção da PNATER.

5.2 A participação social nas gestões públicas

Para descrever sobre a participação social nas gestões públicas, faz-se necessário entender o significado de política, a relação desta com a participação social, e os motivos que levam a sociedade civil a se organizar e buscar esta participação.

Para Held (1987), a política “trata da capacidade dos agentes, órgãos e instituições sociais de manter ou transformar seu ambiente, social ou físico.”. Assim sendo,

(...) a política é um fenômeno encontrado em e entre todos os grupos, instituições (formais e informais) e sociedades, perpassando a vida pública e privada. Ela é expressa em todas as atividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição de recursos. Ela está envolvida em todas as relações, instituições e estruturas que estão implicadas nas atividades de produção e reprodução da vida da sociedade (HELD, 1987, p. 250).

Entendendo a política desta forma, ainda segundo Held, o princípio da autonomia¹⁷ alicerça e possibilita a existência de condições para que ocorra a participação da sociedade civil em decisões de assuntos que ela considera de seu interesse.

Assim, os cidadãos como seres políticos, possuem condições para se envolverem e buscarem a participação nas gestões públicas, desde que entendam que há motivos que façam valer este envolvimento.

Os motivos, para Pedrini (2007), derivam do fato de vivermos em “uma sociedade onde as formas de injustiças, desigualdades e exploração das classes populares que vivem do seu trabalho se complexificam crescentemente...”. Assim, os cidadãos por meio das mobilizações sociais devem despertar na sociedade a

¹⁷ Segundo Held, o princípio da autonomia “conota a capacidade dos seres humanos de razão auto-consciente, de serem auto-reflexivos e auto-determinantes. Ela envolve a capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação tanto na vida privada quanto na pública.” (HELD, 1987, p. 244).

vontade da participação, tornando-se necessário desenvolver o “espírito” de cidadania nas pessoas. Para que ocorra a participação social então, é necessário despertar o interesse e “estimular o protagonismo dos setores sociais submetidos a processos de exclusão na sociedade brasileira.” (PEDRINI, 2007, p. 22 - 24).

De acordo com Avritzer (2007), foi na Constituição de 1988 que oficialmente criou-se a participação social. Esta era direcionada as “áreas de saúde, assistência social, política urbana e criança e adolescente”, já “os formatos participativos rurais não são requeridos pela Constituição e se constituem em decorrência das formas de mobilização existentes no campo no Brasil.” (AVRITZER, 2007, p. 7-8).

Luchmann (2007) destaca que os conceitos de participação e representação influenciam nas preposições sobre a melhor forma de governo, e que, estes conceitos estão ligados ao papel da política e da democracia em nossa sociedade. Segundo a autora, são dois os modelos centrais de organização da política democrática. O primeiro, denominado representativo, é aquele onde as decisões políticas são tomadas por representantes escolhidos através do voto (este modelo possuiria caráter instrumental, individualista e competitivo, reduzindo a política apenas ao mecanismo eleitoral). O segundo modelo, o participativo, ocorre quando a definição e autorização das decisões políticas competem aos cidadãos no seu conjunto, este modelo busca ampliar as responsabilidades políticas da sociedade abrindo espaços de deliberação política a esta sociedade.

As decisões políticas devem, então, ser tomadas por meio do debate público por aqueles que vão se submeter a elas, e as instituições – construídas por processos de discussão pública – devem ser responsáveis por formalizar, através de processos argumentativos e de decisões coletivas os itens que devem ser implementados pelo complexo administrativo estatal (LUCHMANN, 2007).

No intuito de aprimorar a democracia representativa, os promulgadores da democracia participativa, “combinam pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política.” (LUCHMANN, 2007, p. 142).

Neste trabalho, o mais relevante é o modelo participativo. Entende-se que a democratização da gestão que é trazida no Art. 3º, inciso III da lei 12.188 de

2010, que institui a PNATER, refere-se à participação social na gestão desta política pública.

Embasado nesta perspectiva participativa, assume-se que a sociedade civil tem demandado a institucionalização da democracia participativa no intuito de ampliar o seu caráter público para além de debates e articulações, chegando, de fato, ao caráter deliberativo, ou seja, à tomada de decisões.

Para Marques (2009), o processo deliberativo é, na visão Habermasiana, responsável por estabelecer a legitimidade das normas e possibilitar a existência de alternativas para regular os conflitos existentes na sociedade contemporânea. Assim, para haver deliberação pública, é necessário instaurar-se um processo comunicativo entre sociedade civil e Estado. Este processo deve possuir caráter inclusivo, igualitário, reflexivo e de aprendizagem, pois, a deliberação parte do pressuposto que todos são politicamente iguais e possuem o direito de opinar e participar da construção de algo coletivo. Além disso, o processo deliberativo permite que os cidadãos conheçam ou desenvolvam seus conhecimentos sobre determinados assuntos considerados de interesse coletivo (MARQUES, 2009).

Justamente por possuir estas características, alguns autores acreditam ser difícil que a deliberação pública efetive-se empiricamente. As estruturas sociais não podem ser esquecidas, por exemplo, opressões simbólicas, desigualdades econômicas, falta de habilidade para usar racionalmente a linguagem (MARQUES, 2009). Desta maneira, “A igualdade deliberativa precisa ser forte o suficiente para assegurar a inclusão de todos os cidadãos na deliberação e a exclusão de formas (...) endógenas de influência, como o poder, a riqueza e as desigualdades sociais preexistentes.”. O fato dos participantes não possuírem os mesmos recursos, as mesmas capacidades e posições sociais pode, “afetar os resultados de forma não democrática”, porém, mesmo assim, o princípio da igualdade e da não coerção (por ele chamado de não tirania) garante que o processo deliberativo seja minimamente democrático (BOHMAN, 1996, p.45-46).

Assim, a deliberação pública, além de gerar legitimidade, garante a democratização dos processos. Entende-se que a legitimidade nas sociedades pluralistas contemporâneas deriva justamente da deliberação pública de tudo o que possa ser considerado de interesse comum. Caberia, então, à deliberação pública a responsabilidade das tomadas de decisões coletivas que afetam o bem-

estar coletivo, e essas decisões seriam organizadas democraticamente em âmbito da sociedade civil (BENHABIB, 1996). Está, pois, explicado a importância da deliberação pública para os processos participativos.

Luchmann (2007) destaca a existência de uma valorização exagerada sobre o papel das organizações da sociedade civil, relatando a dúvida que estudos empíricos trazem quanto à participação democrática no interior da sociedade civil.

Esta dúvida alicerça um dos pontos que a pesquisa na Chapada Diamantina procurou identificar, e que este capítulo pretende externalizar: Existem fluxos comunicativos entre a EBDA e a sociedade civil a ponto de possibilitar a participação social na gestão da PNATER?

5.3 A relação da PNATER com a esfera pública, opinião pública, o direito e a participação social

A partir do momento que se reconhecem os problemas causados pelo modelo modernizante os grupos sociais (ONG's, acadêmicos, militantes políticos, etc.) que se envolveram na discussão sobre o papel da extensão rural, aqui entendidos como esfera pública episódica, passam a se organizar na busca de solução. Esta organização pode ser percebida como um efeito contrário à política de modernização agropecuária e ao norte dado aos serviços públicos de Ater. Estes grupos recém-organizados transformaram suas reflexões em uma discussão expressiva, tornando-as então um problema de relevância para a sociedade civil.

Ao se transformar em interesse da sociedade civil, as questões e as discussões ligadas à Ater pública tornam-se coletivas. Inicia-se, pois, um processo de organização social – adentra-se, portanto, o âmbito da esfera pública de presença organizada - que tem como opinião pública a necessidade de mudança dos trabalhos de Ater. Através de um processo discursivo e argumentativo, a sociedade civil organizada consegue que o Estado aceite e inclua as questões ligadas à Ater pública em sua agenda governamental.

É desta forma que em 2003 sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA inicia-se um processo participativo que discute e elabora a PNATER publica em 2004. Segundo Caporal (2011), mais de 100 instituições e 500 pessoas participaram do processo de formulação desta política pública.

O documento destaca que o governo abriu o “caminho para a participação e o controle social sobre as políticas públicas” (PNATER, 2004). Contudo, em 2010, a PNATER veio a se tornar lei e o documento apreciado e aprovado pelo legislativo federal não foi o mesmo que em 2004 havia sido publicado. Esse fato traz a impressão que a análise e a redefinição do papel da Ater, que haviam sido deliberadas pelos participantes em 2004, não foram respeitadas. E essa impressão, por sua vez, demonstra a convivência conflitiva entre sociedade e governo.

O processo discursivo e participativo da construção do documento de 2004 pode ser considerado como fluxo comunicativo que se originou no “mundo da vida” ou sociedade, alimentando o “sistema” ou Estado, legitimando assim a construção desse documento. Porém, na perspectiva Habermasiana, a interação entre “sistema” e “mundo da vida” ocorre com o movimento de “mão dupla”, ou seja, informações são trocadas nos dois sentidos. Este movimento traz, à tona, duas importantes questões: A primeira é a relação entre esses dois domínios; a segunda é como pode ser possível o poder comunicativo se tornar poder administrativo.

Para responder estas questões, Habermas se utiliza do modelo de Peters (onde a relação entre o sistema e o mundo da vida é organizada num eixo centro – periferia). Neste caso entende-se que o centro é o Estado, através do MDA (responsável pela elaboração da PNATER) e que a periferia é a sociedade civil que participou dos debates e da construção do documento.

Ao se transformar em opinião pública, a necessidade de mudança dos trabalhos de Ater se transforma na base dos fluxos comunicativos entre periferia e centro. Assim, a sociedade civil envolvida nesse processo pôde exercer pressão e cobrar do governo para que este assunto adentrasse a agenda governamental.

Assim, a sociedade civil organizada (esfera pública de presença organizada), conseguiu que se formasse um processo de discussão que culminou na elaboração da PNATER em 2004. Então, este processo demonstra como pode ser possível o poder comunicativo se tornar poder administrativo.

Na construção participativa, o Estado por meio do MDA, possibilitou a participação da sociedade civil que, naquele momento, estava tendo o seu direito de participação garantido. Como o documento construído nesse processo foi publicado e, teoricamente, foi o norte dado aos trabalhos de Ater até a aprovação

da lei em 2010, admite-se que a vontade da sociedade prevaleceu. Porém, como esta relação está imbuída no movimento de “mão dupla”, de início pareceu que a sociedade ou mundo da vida havia conseguido atingir totalmente seu objetivo: ter uma política pública que norteasse os trabalhos de Ater no Brasil, mudando os rumos dados até então aos mesmos. Mas a diferença entre os dois documentos demonstra a convivência conflitiva entre sociedade civil e Estado, podendo ser entendida como o obstáculo que Nobre diz haver, e que precisa ser transposto para que o fluxo comunicativo criado na periferia consiga alcançar o centro. Ele seria o “filtro” para as “pretensões geradas no mundo da vida”.

A PNATER de 2004 tem como foco principal a adoção de princípios da agroecologia. O projeto de lei¹⁸ que antecedeu a lei aprovada em 2010 sequer se refere a agroecologia. Segundo Caporal (2011) só após a intervenção da sociedade civil é que ocorreu uma mudança no documento. Trazendo então, como um dos princípios da PNATER, a adoção de princípios de base ecológica, o que segundo o autor nem se aproxima do que havia sido proposto na versão publicada em 2004.

Esse fato evidencia que tanto o “sistema” como o “mundo da vida” busca fazer valer seus direitos e/ou suas vontades. Em 2010, o Estado não seguiu o que havia sido deliberado pela sociedade civil, fazendo valer seu direito de legislar. Apesar da existência de pontos em comum entre os dois documentos, este fato pode ser entendido, de acordo com Caporal (2011), como um processo que retirou a legitimidade e desrespeitou o processo participativo da formulação do primeiro documento.

Esses pontos em comum também podem servir como exemplo de mediação entre “mundo da vida” e “sistema”. Eles denotam o que pode ser entendido como uma conquista da sociedade na busca da participação na gestão pública, pois, ao menos na teoria, houve mudanças nos rumos que a Ater deveria tomar.

Há, portanto, evidências que o direito tanto pode favorecer o “mundo da vida” quanto o “sistema”. Em 2004 parecia ter favorecido o “mundo da vida” e

¹⁸ Projeto de Lei 5.665, de 2009. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER, cria o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária- PRONATER, e dá outras providências.

suas ambições. Porém, em 2010 percebeu-se que não foi exatamente isso que ocorreu.

5.4 A democratização da PNATER diante dos trabalhos da EBDA em sua gerência regional de Seabra

Para analisar a democratização da PNATER na área do estudo, utilizou-se parte das perguntas dos roteiros das entrevistas que dizem respeito aos seguintes itens: elaboração dos planejamentos; operacionalização dos trabalhos de Ater; avaliação dos trabalhos; elaboração das metas; escolha dos locais onde os trabalhos são implantados; e o uso de metodologias participativas pelos técnicos da EBDA.

As análises trazem os seguintes dados: Dos vinte e um entrevistados, apenas dois dizem haver participação da sociedade civil no planejamento das atividades; oito dizem haver participação da sociedade civil na operacionalização dos trabalhos de Ater (considerou-se que quatro dos oito disseram realizar reuniões em associações comunitárias, o que não deixa de ser uma parceria, apesar de não garantir a participação.); apenas dois dizem haver participação da sociedade civil na avaliação dos serviços prestados.

O servidor 7 declara que o município onde trabalha “possui um plano de trabalho elaborado anualmente, e que, este plano é construído e discutido com os representantes das associações dos agricultores e com os representantes da prefeitura.”.

Já o servidor 8, diz que o número de técnicos é pequeno e que não existe uma equipe multidisciplinar, como exige a PNATER. Em seu relato ele declara que,

Temos que ter um planejamento participativo, com as comunidades, depois fazer um fórum de discussão para ver as prioridades, para depois fazermos o planejamento da assistência técnica. Porém não temos técnicos suficientes, então, isso nunca vai funcionar. (...) A gente é obrigado a ficar no escritório para atender o produtor que vem até a gente. Quando deveria ser ao contrário. O técnico é que deveria estar na comunidade para que, de forma participativa, levantasse as necessidades dessa comunidade(Servidor 8, 2013).

Sobre a operacionalização dos trabalhos, os servidores, que citam que existe participação social, relatam que esta ocorre através dos representantes das

associações e dos sindicatos. As reuniões são citadas como principal exemplo de participação, onde, segundo os técnicos, os agricultores podem se expressar, no intuito de demonstrar os problemas e colaborar para implantação dos programas trabalhados pela empresa. Dos dois que relatam haver participação nas avaliações, o servidor 7 declara que a avaliação,

(...) é feita no Conselho Rural de Desenvolvimento Sustentável. O conselho é um trabalho nosso. Fomos à Câmara Municipal explicar para os vereadores a importância de criar o conselho; se a gente não explica eles acabam não votando. Também não sabem né? Então, tudo isso é uma ferramenta para avaliação (Servidor 7, 2013).

A questão que se refere às metas não foi perguntado aos diretores. Portanto, o total de entrevistados é apenas dezenove. Destes, quinze dizem haver metas, sendo estas elaboradas pela EBDA e pelo INCRA, não existindo participação da sociedade civil. Apenas quatro dizem que não existem metas a serem cumpridas. O servidor 10 declara que existem metas, e que estas são elaboradas pelo escritório em torno da quantidade de agricultores familiares a serem atendidos¹⁹ no mês. O servidor 16 declara que, “não existem metas, trabalhamos de acordo com as demandas que vão surgindo no escritório.” Para o servidor 15, só existem metas para o caso do Garantia Safra e da emissão de DAP’s, onde a EBDA repassa uma certa quantidade de cadastros que deve ser emitida por município. Para ele,

Justamente por não ter condições de cumprir, devido a pouca quantidade de técnicos da empresa, não tem como exigir que os técnicos cumpram determinadas metas. (...) tinha que tá atendendo 80 famílias, pra mim já é muito, aí (...) poderia tá cumprindo metas. Mas tem que atender quase três mil, e com a diversidade de programas, aí não tem condição (Servidor 15, 2013).

Este depoimento retrata, para a maioria dos entrevistados, a realidade da regional estudada. O fato de serem poucos técnicos para enorme demanda de serviços acaba por prejudicar a operacionalização dos serviços, no sentido de possibilitar a democratização prevista na PNATER. Além disso, estipular metas

¹⁹ De acordo com os entrevistados, qualquer esclarecimento deve ser registrado como atendimento, e não apenas quando o servidor consegue “resolver” o problema do agricultor. Este fato é questionado pela maioria dos entrevistados, que discordam destes critérios de registros.

com base nas realidades municipais, envolvendo o número de agricultores familiares que necessitam dos serviços torna-se inviável, segundo os relatos.

A escolha dos locais e/ou comunidades onde os trabalhos de Ater prestados pelos servidores da EBDA serão implantados não foi perguntado aos diretores, aos responsáveis pela gerência e nem à equipe de Ates²⁰. Portanto, o total de entrevistados se reduz a treze. Nenhum destes relata qualquer tipo de participação da sociedade civil neste item.

O servidor 17 declara que “as comunidades são escolhidas de acordo com as demandas que chegam ao escritório.”. Segundo o servidor 11, que relaciona a escolha a uma determinada cultura tradicional no município, “as comunidades são escolhidas devido à existência do cultivo, pela tradição. Comunidades que possuem aptidão.”, para ele, as comunidades quilombolas e trabalhos que envolvem mulheres também são prioridades para escolha dos locais onde programas e políticas públicas serão implantados.

Quanto ao uso de metodologias participativas, não participaram os diretores nem os responsáveis pela gerência, portanto o total de entrevistados é dezessete. Destes, apenas dois declaram, especificamente, usar tais metodologias em seus trabalhos, contrariando o art. 3º da PNATER, que traz como princípio a adoção de tais metodologias. Um deles, o servidor 5, que diz não ter sido capacitado pela EBDA para atuar com metodologias participativas, relata:

A gente busca sempre, também com base em outros trabalhos realizados, não por orientação da EBDA, a gente busca sempre utilizar metodologias participativas. Tentamos ouvir o agricultor, naquilo que ele tem, no seu saber, na sua vivência. Não só chegando e, é isso, isso e isso. A gente tenta buscar o saber do agricultor, o que ele tem daquilo ali, o que ele praticou durante todos os anos. Tentamos juntar os dois conhecimentos, o técnico e senso comum (Servidor 5, 2013).

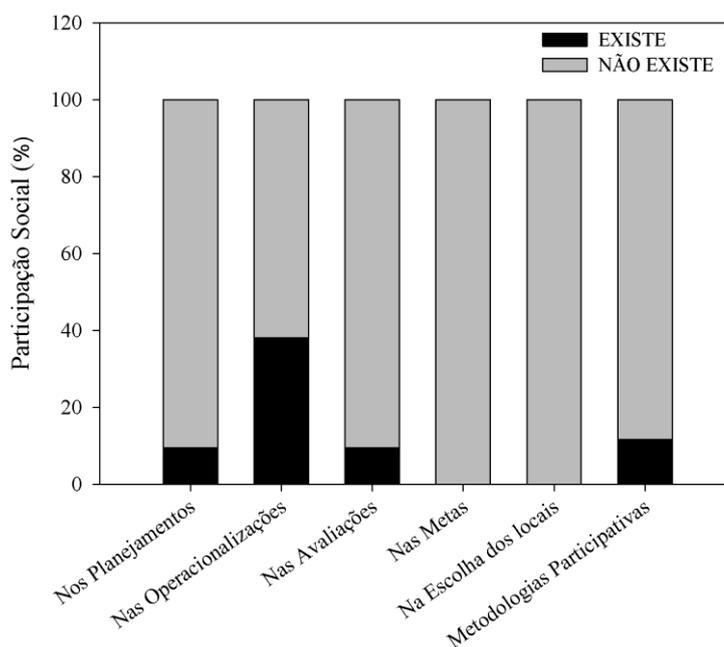
Porém, parte dos relatos evidenciou a importância do uso das metodologias participativas. Alguns entrevistados dizem entender e saber da importância destas metodologias, mas que elas exigem tempo, o que as torna inviáveis devido à grande demanda dos serviços. A análise dos dados proporcionou a elaboração da figura 05, que permite concluir que o poder

²⁰ Isto porque a equipe de Ates é responsável pelos trabalhos nos assentamentos de reforma agrária que estão inseridos nos municípios da gerência regional, não cabendo a estes servidores escolherem em quais irão trabalhar.

administrativo pouco vem sendo alimentado pelos fluxos comunicativos, minimizando o movimento denominado por Habermas de “mão dupla”.

Pode-se, então, dizer que, ações instrumentais, que no modelo Habermasiano caracterizam o “sistema” prevalecem. Enquanto as ações comunicativas, que neste mesmo modelo representam o “mundo da vida”, são minorias. Dessa forma, constatou-se que na área de estudo, de acordo com o modelo de Habermas, a legitimidade do poder administrativo em relação à democratização da PNATER é mínima. Sendo ínfima a transformação do poder comunicativo em poder administrativo, visto que os dados demonstram que os fluxos comunicativos minimamente se fazem presentes, já que a porcentagem da participação social nos quesitos trabalhados com os gestores da PNATER é baixa.

Figura 05. Percepção da participação social nas atividades extensionistas/ regional EBDA Seabra-BA, 2013.



Fonte: Elaborada pelo autor após análise das entrevistas com os servidores entrevistados.

Essa situação mostra, como descrito antes, que o direito apesar de garantir que a sociedade exerça suas expressões comunicativas, que se organize na busca da participação nas gestões públicas, não garante o acesso nas tomadas de decisão. O fato é que, pela fala dos servidores da EBDA entrevistados, a gerência regional da EBDA sediada em Seabra pouco é capaz de possibilitar, por meio de seus

técnicos, a existência de fluxos comunicativos, responsáveis por alicerçar a gestão democrática dessa política pública, conforme prevista na lei que a instituiu. A figura 5 expressa que a democratização da gestão é ínfima, e tampouco, diante do encontrado, parece que mudanças irão acontecer.

A não ser que ocorra o que Nascimento (2007) descreve como “a construção de uma nova cultura política” por parte dos técnicos e da EBDA, ou que, segundo os servidores, que demonstraram preocupação com a participação social, haja o necessário aumento de técnicos nos municípios, pois, aliado ao grande número de programas e políticas públicas que devem ser trabalhadas, a pequena quantidade de técnicos torna-se o principal entrave, segundo os servidores, para que processos participativos sejam efetivados.

Constata-se também que, entendendo a política da forma que é trazida por Held (1987), é mínima a politização local diante da perspectiva da operacionalização da PNATER. Os servidores não se pronunciaram sobre a existência de cobrança por parte da sociedade civil, dos governos locais e nem da empresa para que ocorra a democratização da gestão dos trabalhos. Tampouco, demonstraram perspectivas de mudar os rumos dos seus trabalhos diante da enorme demanda de serviços a que estão submetidos.

Desta forma, acabam por inviabilizar o que Pedrini (2007) chama de “despertar o espírito da cidadania”, já que o “despertar” do interesse na sociedade civil para participação não é pauta nos trabalhos, logo, o protagonismo da sociedade civil na gestão dos trabalhos de Ater pouco vem sendo estimulado. A não cobrança pela maioria dos governos municipais e/ou estadual na área de estudo pode ser entendida como contradição para a afirmação de Luchmann (2007) que diz que os governos contemporâneos se deixam influenciar com os conceitos de participação e representação para delinear melhores formas de governo.

Ainda em Luchmann (2007), pouco identifica-se a existência de debates públicos no intuito das tomadas de decisão e do papel da instituição de possibilitar a construção de processos argumentativos no intuito de fazer com que seus trabalhos de Ater pudessem ser geridos através de decisões coletivas. Portanto, a dúvida trazida pela autora quanto às evidências empíricas sobre a participação e

representação da sociedade civil no Brasil, sob a perspectiva da deliberação pública, se justifica na Chapada Diamantina.

Por fim, pautado nos conceitos trazidos por Marques (2009), Bohman (1996) e Benhabib (1996), minimamente identifica-se a deliberação pública, que deveria estar sendo a responsável pela legitimidade e pela democratização da gestão dos trabalhos de Ater, contribuindo, assim, para a busca da construção da cidadania, conforme prevista na PNATER.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão que a maioria dos agentes de extensão rural da gerência regional da EBDA em Seabra possui sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER é bastante limitada. Este fato preocupa, levando-se em consideração que esta política pública deveria ser utilizada como baliza para os trabalhos de Ater dessa instituição. Porém, esta situação traz também uma perspectiva ainda mais relevante para a população da Chapada Diamantina que necessita dos serviços da EBDA, e que, por sua vez, também é beneficiária da PNATER. De acordo com os entrevistados, a empresa não consegue atender à enorme demanda de serviços locais, principalmente por não possuir quantidade de servidores suficientes. Por outro lado, o problema não é apenas o número de servidores. Caso estes fossem contratados haveria necessidade de uma grande alocação de recursos financeiros para disponibilizar a eles condições adequadas de trabalho, que, atualmente, de acordo com os relatos, acabam por ser insuficientes até para a quantidade de extensionistas existentes na gerência regional estudada.

A maioria dos servidores utiliza o número de agricultores familiares existentes em seus municípios e a proporção técnico/agricultores trazida pelas chamadas públicas, nas quais um técnico deve atender em média 80 agricultores, para relatar a enorme demanda dos serviços e a pouca quantidade de técnicos. Porém, as chamadas públicas são efetivadas para atender uma demanda de serviços para um público específico em uma área determinada, inclusive, com o prazo da operacionalização especificado. Isso pode possibilitar um menor investimento financeiro por parte dos governos, em relação ao fornecimento de serviços permanentes para uma região onde existe uma vasta diversidade de beneficiários com número bem mais expressivo para serem atendidos. Assim, em termos de operacionalizar a PNATER para um determinado trabalho com prazo estabelecido, a relação parece ser razoável. Porém, a viabilidade dessa relação fica comprometida à medida que trabalhos devam ser implantados em contextos locais de maior abrangência e de forma contínua.

A maioria dos municípios na regional da EBDA de Seabra possui mais de 1.500 estabelecimentos da agricultura familiar, o que dificulta o atendimento da relação técnico/agricultores geralmente determinada pelas chamadas públicas de

Ater. Nesta proporção, para atender 1.500 estabelecimentos seriam necessários 19 extensionistas. O município de Seabra, sede da gerência regional, possui o maior número de estabelecimentos beneficiários da PNATER da região. Segundo o IBGE são 3.293 estabelecimentos da agricultura familiar; seguindo a relação, seriam necessários 41 extensionistas e em toda a regional, seriam necessários 366. No entanto, a regional conta com apenas 35 técnicos, menos de 10% do necessário, o que deixa claro a impossibilidade de cumprir com as metas previstas e de expandir os trabalhos para um maior número de beneficiários.

Na Chapada Diamantina, a deficiência de investimentos governamentais é visível e se reflete não apenas nos trabalhos públicos de Ater. Saúde e educação são outros graves problemas regionais. A insuficiência de hospitais e a porcentagem de analfabetos evidenciam esse fato. Enquanto o Brasil possui 10,19% da população sem saber ler e escrever, na área do estudo, a maioria dos municípios possui mais de 20% da população analfabeta (PNUD, 2013). Dessa forma, mesmo reconhecendo a importância da agricultura familiar e da Ater pública para o seu fortalecimento, priorizar estes serviços, que necessitam de altos investimentos para atingir uma maior parte dos seus beneficiários, no intuito de atender as perspectivas trazidas pela PNATER, fica difícil.

Isso, porém, não diminui a relevância dos serviços prestados pela EBDA por meio de seus servidores, na Chapada Diamantina. Apesar de não conseguirem atender a enorme demanda de serviços, os entrevistados possuem grande comprometimento com seus serviços e os seus trabalhos são responsáveis por vários benefícios para a população local, evidenciando assim a importância dessa empresa na região.

A relação entre a sede, a gerência regional e os escritórios locais no intuito de possibilitar a operacionalização da PNATER parece ser bastante deficiente. Os servidores da gerência regional declararam que não existe uma relação próxima e efetiva do ponto de vista do planejamento entre a sede e a regional. Para a maioria dos entrevistados os trabalhos são implantados “de cima para baixo”, não cabendo à regional e seus escritórios participarem do planejamento das atividades em âmbito das decisões da sede. Mas, para o contexto local, a situação é um pouco diferente, visto que a maioria dos servidores diz participar de reuniões mensais na gerência, apesar de que a maior parte dos relatos evidencia que os planejamentos

são realizados nos municípios, não existindo alinhamento em nível regional. Porém, mesmo assim, detecta-se que a PNATER, ao menos em parte, se materializa nos trabalhos de Ater da gerência regional da EBDA em Seabra, fato que ocorre devido aos servidores locais serem gestores de outros programas e políticas públicas, repassados pela sede da empresa, que possuem compatibilidade com os princípios e objetivos da PNATER.

Quanto à democratização da política pública, constata-se que é pequena a participação social na gestão da PNATER, ou melhor, na gestão dos trabalhos de Ater da EBDA, na regional de Seabra. Na fala de parte dos servidores identifica-se certa preocupação sob a importância dos trabalhos serem realizados de forma participativa. Porém, segundo os entrevistados, o grande número de políticas públicas e programas que eles devem trabalhar, associado a grande relação de estabelecimentos da agricultura familiar/técnico inviabiliza a efetivação dos processos participativos, devido à falta de tempo. Dessa forma torna-se difícil definir as prioridades do trabalho. Trabalhar com um maior número de beneficiários, colaborando na busca de melhores condições socioeconômicas para estas famílias, ou buscar a promoção da participação social na gestão dos trabalhos, conforme previsto pela PNATER? Nesta conjuntura é reduzida a democratização dos serviços, em virtude da enorme demanda de trabalhos a que os técnicos são submetidos.

Por fim, detectou-se que os serviços de Ater da EBDA, em sua gerência regional de Seabra, não são norteados pela PNATER. O desconhecimento desta política pública e os relatos demonstram que não foram realizados investimentos suficientes para que a PNATER se efetivasse. Diante das declarações dos servidores, parece que esta política, dentro do contexto local, de fato, é pouco significativa para os serviços de Ater desenvolvidos pela equipe local.

7. REFERÊNCIAS

- ABREU, L. S.; KLEDAL, P.; PETTAN, K.; RABELLO, F.; MENDES, S. C. **Desenvolvimento e situação atual da agricultura de base ecológica no Brasil e no estado de São Paulo.** Cadernos de Ciência e Tecnologia. Brasília, v. 26, n.1/3, p. 149-178, jan./dez. 2009. Disponível em <http://orgprints.org/15897/> Acesso em 09/10/2013.
- ALMEIDA FILHO, N. **Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto.** Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 34(6):11-34, Nov. /Dez. 2000.
- ANJOS, F. S. CALDAS, N. V. **Controle social e políticas públicas no espaço rural brasileiro.** In. Pedrini, D. M.; Adams, T.; Silva, V. R. (organizadores) Controle social de políticas públicas: caminhos descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007. p.151-177.
- AVRITZER, L. In. Pedrini, D. M.; Adams, T.; Silva, V. R. (organizadores) **Controle social de políticas públicas: caminhos descobertas e desafios.** São Paulo: Paulus, 2007. p. 7-9.
- BAHIA PESCA. *Institucional.* Disponível em: http://www.bahiapesca.ba.gov.br/?page_id=28. Acesso em 12.11.2013
- BAHIA (Estado). Lei 3.259 de 15 de maio de 1974. Cria a Empresa de Crédito e Extensão Rural da Bahia - EMCERBA e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/> Acesso em 11/11/2013.
- _____ Lei 3.412 – A de 27 de novembro de 1975. Altera a legislação sobre a EMCERBA e dá outras providências e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/> Acesso em 11/11/2013.
- _____ Lei 3.454 – A de 17 de dezembro de 1975. Autoriza a instituição de empresa pública, sob a denominação de Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia - EPABA - e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/> Acesso em 12/11/2013.
- _____ Lei 6.074 de 22.05.91. Cria a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola e dá outras providencias. Disponível em: <http://governo-jusbrasil.com.br/legislacao/85731/lei-6074-91>. Acesso em 13/11/2013.
- BENHABIB, S. **Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática.** In Marques, A. C. S (organização e tradução). A deliberação pública e suas

dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 109-142.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade. Para uma teoria geral da política.** Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1987. 173 p.

BOHMAN, J. **O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica.** In Marques, A. C. S (organização e tradução). A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 31-84.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Agricultura Familiar/Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Brasília, maio 2004. 22p. Disponível em <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/Pnater.pdf> Acesso em 11.10. 2013.

_____. **Lei n. 12.188, de 11 de janeiro de 2010.** Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm Acesso em 11.03.2013.

BRITO, F. E. M.. **Os Ecos Contraditórios do Turismo na Chapada Diamantina.** Salvador, EDUFBA, 2005. 418 p.

BRUNO, R. **O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto.** Rio de Janeiro. Estudos Sociedade e Agricultura. n. 5, novembro 1995. p. 5-31. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/cinco/regina5.htm>. Acesso em 10/10/2013.

CALLOU, A. B. F.. **Extensão Rural: polissemia e resistência.** In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 44, 2006, Recife, Anais... Recife: SOBER, 2006. Disponível em: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/146399/2/333.pdf>. Acesso em 13/10/2013.

CAPORAL, F. R. **A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público.** Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Maria, 1991.

_____ ; RAMOS, Ladjane de Fátima. **Da Extensão Rural convencional à Extensão Rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia.** Brasília: [s.n.], 2006. 23p. Disponível em: <http://www.agroeco.org/socla/archivospdf/Da%20Extensao%20Rural%20Convencional%20%20Extensao%20Rural%20para.pdf> Acesso em: 20 março. 2013.

_____. **Lei de Ater: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas.** Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 4, nº 1, Ago/Dez, 2011. Porto Alegre: EMATER-RS-ASCAR. pp.23-33. 2011. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/68255334/LEI-DE-ATER-EXCLUSAO-AGROECOLOGIA-E-OUTRAS-ARMADILHAS-FRANCISCO-R-CAPORAL> Acesso em: Acesso em: 20 março. 2013.

CARTER, M. **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil.** Miguel Carter (org.); [tradução de Cristina Yamagami]. – São Paulo: Editora UNESP, 2010. 563 p.

COELHO, France Maria Gontijo. **A arte das orientações técnicas no campo: concepções e métodos.** Viçosa: UFV, 2005.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA – CODEVASF. Disponível em: <http://www.codevasf.gov.br/>. Acesso em: 12.11.2013.

COMISSÃO EXECUTIVA DO PLANO DA LAVOURA CACAUEIRA – CEPLAC. *Institucional.* Disponível em: <http://www.ceplac.gov.br/>. Acesso em: 11.11.2013.

COSTA, K. V. **A extensão rural como preservação da Natureza: uma breve reflexão sobre a ambientalização das políticas públicas de extensão rural.** VIII Congreso Latino americano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas, 2010.

DIAS, R., MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012. 252 p.

DIAS, M. M. **Políticas Públicas de Extensão Rural e Inovações Conceituais: Limites e Potencialidades.** Revista Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v.1, n.1, 2008. p. 101-114.

EMPRESA BAIANA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA – EBDA. *Institucional.* Disponível em: <http://www.ebda.ba.gov.br/pesquisa-e-extensao/assistencia-tecnica-e-extensao-rural/>. Acesso em 13.11.2013.

FARAH JÚNIOR, M. F. **Orçamento público e gestão governamental**. In: SILVA, C. L. (Org.) *Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: instrumentos e proposições de análises para o Brasil*. Petrópolis, RJ. Vozes, 2012. p. 39-67.

FERNANDES, C. S.; MARQUES, C. A. **Ciência, tecnologia e sociedade e a perspectiva Freireana de educação: possíveis convergências**. Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências. Florianópolis, 2009. . Disponível em <http://posgrad.fae.ufmg.br/posgrad/viiienpec/pdfs/1042.pdf> Acesso em 14/02/2014.

FLEXOR, G. & LEITE, S. P. **Análise De Políticas Públicas :Breves Considerações Teórico- Metodológicas**. Disponível em: http://franciscoqueiroz.com.br/porta1/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2013.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009. 164p. (Coleção Pesquisa Qualitativa).

FONSECA, M. T. L. **A Extensão Rural no Brasil, um processo educativo para o capital**. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** Traduzido por Rosisca Darcy de Oliveira. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977, 93 p.

GIDDENS, A. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2001. p. 33-59.

GOMES, W. **Esfera Pública política e Media – Com Habermas, contra Habermas**. In. RUBIM, Antonio Albino Canelas (org). *Produção e Recepção dos sentidos midiáticos*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 155-185.

GUANZIROLI, C. E.; SABBATO, A.; VIDAL, M. F. **Agricultura Familiar no Nordeste: uma análise comparativa entre dois censos agropecuários**. Fortaleza. Banco do Nordeste, 2011. 172p.

GUIMARÃES, Margareth do Carmo Cruz. **Processo metodológico de planejamento participativo da unidade regional de Viçosa – Emater - MG**. Organizado por THEODORO, S. H.; DUARTE, L. G.; VIANA, J. N. *Agroecologia: um novo caminho para a extensão rural sustentável*. Rio de Janeiro. Garamond, 2009. 236 p. (Coleção Terra Mater).

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.110-273.

_____ **Direito e Democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 9-121.

HELD, D. **O que a democracia deveria significar hoje?** In: _____ Modelos de democracia. Belo Horizonte: Paidéia: 1987. p.241-270.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico da Bahia**. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/sinopse_preliminar/Censo2000sinopse.pdf. Acesso em 16 de abril de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo agropecuário 2006**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Agropecuario_2006/agri_familiar_2006/. Acesso em 14 de abril de 2013.

LUCHMANN, Lígia H. H. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova. São Paulo, Cedec, n. 70, 2007.p. 139-170.

MACHADO, L. M. O.; MEDEIROS, M. R. A. **O exercício do controle social da política de assistência social em municípios do Rio Grande do Sul**. In. Pedrini, D. M.; Adams, T.; Silva, V. R. (organizadores) Controle social de políticas públicas: caminhos descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007. p. 113-132.

MAIA, R. C. M. **Política Deliberativa e tipologia de esfera pública**. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 63, 2007. p. 91-116.

MARANHÃO, T. P. A. **Produção Interdisciplinar de Conhecimento Científico no Brasil: temas ambientais**. Revista Sociedade e Estado. v. 25. n. 3.Set./dez.2010. p. 561-580. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922010000300008&script=sci_arttext. Acesso em 16/02/2014.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2007. 312p.

MARQUES, A. C. S. **As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública**. A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais. MARQUES, A. C. S (organização e tradução). – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 11-28.

MASSELLI, M. C. **Extensão Rural Entre os Sem-Terra**. Piracicaba: Editora da UNIMEP, 1998. p.27-28.

MATTOS NETO, A. J. **A questão agrária no brasil: aspecto sócio-jurídico**. Projeto História. São Paulo. n.33, p. 97-118, dez. 2006. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/2286> Acesso em: 09/10/2013.

NASCIMENTO, M. N. M., **Modernização da Agricultura, trabalho e modernização**. VI Jornada do HISTEDBR - História, Sociedade e Educação no Brasil. 2005. Disponível em:

http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada6/trabalhos/1205/1205.pdf. Acesso em 22.09.2013.

NASCIMENTO, A. P.; LIRA, L. O.; ZANRÉ, A. **Conselhos paritários e o mito da participação popular**. In. Pedrini, D. M.; Adams, T.; Silva, V. R. (organizadores) Controle social de políticas públicas: caminhos descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007. p. 47-85.

NOBRE, M.; Terra, R.. **Direito e Democracia - Um Guia Para Leitura de Habermas** - Col. Teoria & Direito Público, LTR, 2008.

OLIVEIRA, J. A. P. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. RAP. Rio de Janeiro 40 (1): 273- 78. Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, M. M. **As Circunstâncias da Criação da Extensão Rural no Brasil**. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, V.16, n.2, p 97-134, maio/ago.1999.

PEDRINI, D. M. **Investigar, para quê? A pesquisa como possibilidade de capacitação e mobilização popular**. In. Pedrini, D. M.; Adams, T.; Silva, V. R. (organizadores) Controle social de políticas públicas: caminhos descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007. p. 21-46.

PEIXOTO, M. A. **A extensão privada e a privatização da extensão: uma análise da indústria de defensivos agrícolas**. 2009. 331 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em:

www.ufrj.br/cpda/static/teses/tese_marcus_peixoto.pdf . Acesso em 13/09/2013.

- RUSZCZYK, J. C. **Agricultura familiar e de base ecológica, transições e estratégias de reprodução: redefinição e permanências nos olericultores de Rio Branco do Sul/PR.** Tese de doutorado. UFPR. Curitiba, 2007. 284 p.
- SANTOS, A. D. **Mudanças Institucionais e Organizacionais na Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): Um Estudo de Política Comparada nos Estados do Tocantins, Acre e Rondônia.** 2004 (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Viçosa. – Mg 2004. Disponível em http://www.extensão-rural.ufv.br/dissert_teses2004.php
- SARAVIA, E.. **Introdução à teoria da política pública.** In: SARAVIA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: Enap, 2007. p. 21-42.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos.** São Paulo Cengage Learning, 2010. 133 p.
- SILVA, C. L., BASSI, N. S. S. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.** In: SILVA, C. L. (Org.) Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: instrumentos e proposições de análises para o Brasil. Petrópolis, RJ. Vozes, 2012. p. 15-38.
- SILVA, D. W.. **A Extensão rural entre discursos e práticas. 4º Encontro da rede de estudos rurais,** 2010.
- SILVA, J. **Caindo por terra: crises da reforma agrária na Nova República.** São Paulo. Busca Vida. 1987.
- SOUZA, C. **Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** In: HOCHMAN, Gilberto et al. (Orgs.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p 65-86.
- STEIN, E. & TOMMASI, M. **Para compreender a política das políticas públicas: uma abordagem metodológica.** In: STEIN, E. et al. A política das políticas públicas. p 11-22, 2006a.
- _____ **As instituições políticas, o funcionamento do sistema de formulação de políticas e os resultados das políticas.** In: STEIN, E. et al. A política das políticas públicas. p. 129-154, 2006b.
- TONNEAU, J. P. & SABOURIN, E. (Org.). **Agricultura familiar, políticas públicas e dinâmicas locais.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. 323p.
- TREVISAN, A. P. BELLEN, H. M. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** RAP. Rio de Janeiro 42 (3): 529-50. maio/jun. 2008.

ANEXO A

ROTEIROS DE ENTREVISTAS

Parte I

1. Nome:
2. Formação:
3. Ano que se formou:
4. Tempo de trabalho na empresa:

Parte II

Roteiro de entrevistas I - Diretores

1. Como são planejadas e qual o norte dado as atividades desenvolvidas pela sua diretoria?
2. Qual a sua avaliação sobre o papel desempenhado pelos serviços de Ater da EBDA?
3. Quais as ferramentas utilizadas pela empresa para avaliar os trabalhos de Ater prestados?
4. Você tem conhecimento da existência da lei que regula a ATER?
5. Qual a análise da EBDA sobre os preceitos trazidos por esta Lei?
6. Quais as principais dificuldades que a EBDA encontra para operacionalizar a PNATER?

Roteiro de entrevista II - Responsáveis pela gerência regional

1. Como são planejadas e qual o norte dados as atividades desenvolvidas pela regional?
2. Qual a sua avaliação sobre o papel desempenhado pelos serviços de Ater da EBDA na Chapada Diamantina?
3. Quais as ferramentas utilizadas pela regional para avaliar os trabalhos de Ater prestados na Chapada Diamantina? A sede os avalia?
4. Você tem conhecimento da existência da lei que regula a ATER?
5. Qual a análise da EBDA sobre os preceitos trazidos por esta Lei?
6. Quais as principais dificuldades que a regional encontra para operacionalizar a Ater e /ou a PNATER?

7. É exigido que a regional adote os preceitos da PNATER?
8. Os técnicos da regional são capacitados para contribuir com os agricultores familiares visando o acesso destes as políticas públicas existentes?
9. Quais são, e de que forma são estipuladas as metas a serem atingidas pela regional ?

Roteiro de entrevistas III - Servidores dos escritórios locais e dos Postos Avançados de Trabalho

1. Como são planejadas e qual o norte dados as atividades desenvolvidas pelo escritório local?
2. Qual a sua avaliação sobre o papel desempenhado pelos serviços de Ater da EBDA no município e na Chapada Diamantina?
3. Quais as ferramentas utilizadas pelo escritório para avaliar os trabalhos de Ater prestados no município? A gerência regional os avalia?
4. Você tem conhecimento da existência da lei que regula a ATER?
5. Qual a análise da EBDA sobre os preceitos trazidos por esta Lei?
6. Quais as principais dificuldades que o escritório encontra para operacionalizar a Ater e/ou a PNATER?
7. É exigido que o escritório e/ou você adote os preceitos da PNATER?
8. Você foi capacitado para contribuir com os agricultores familiares visando o acesso destes as políticas públicas existentes?
9. Quais são, e de que forma são estipuladas as metas a serem atingidas pelo escritório?
10. Quais as metodologias utilizadas para realização dos seus trabalhos de campo?
11. O que você entende por agricultura de base ecológica?
12. Qual a periodicidade das reuniões na gerência regional? E no escritório local?
13. Você classificaria o seu trabalho como sendo educacional? Por quê?
14. Como você seleciona as comunidades onde serão realizados os trabalhos?
15. Desenvolve atividades que não estejam relacionadas a sistemas produtivos agropecuários?

ANEXO B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Este documento tem por objetivo convidar o Senhor (a) a participar como voluntário da pesquisa intitulada: “**Operacionalização de política pública em contexto local: A PNATER na Chapada Diamantina – Bahia**”. Tendo como pesquisador responsável o professor José Ambrósio Ferreira Neto da Universidade Federal de Viçosa – UFV, além deste, a equipe é composta pelo estudante de mestrado Alvaro Antonio Xavier de Andrade, e-mail: aaxandrade2@hotmail.com.

A pesquisa tem por objetivo analisar a operacionalização da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER, através das práticas extensionistas da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA, prestados em sua gerência regional de Seabra - Ba. A coleta de dados acontecerá com a realização de entrevistas de parte dos servidores desta empresa que tenham influência ou que sejam diretamente responsáveis pelos serviços de Ater por ela prestados e, se justifica pelo fato que as políticas públicas podem possuir, em regiões distintas, diferentes resultados.

As entrevistas serão gravadas, salvo nos casos em que a presença do gravador causar constrangimento ao entrevistado, para depois serem analisadas. É dada ao voluntário (a) a opção, da recusa, da desistência ou da interrupção da colaboração na pesquisa a qualquer momento, sem a necessidade de explicar o motivo.

Fica também definido que sua colaboração como voluntário (a) não acarretará despesa, nem para você e nem para o pesquisador, e que você possui a garantia de que o pesquisador irá manter sua identidade em sigilo. Entende-se que no âmbito desta pesquisa o único fator de risco seria o vazamento dos dados referentes à sua participação, porém, para evitar este risco o pesquisador não possibilitará que outras pessoas tenham acesso a seus dados pessoais. Esta pesquisa não envolve nenhum tipo de assistência ou possibilidade de encaminhamento para tratamento ou assistência.

Assim sendo, você declara que foi informado (a) dos objetivos do estudo de maneira clara e detalhada e que não lhe ficou dúvidas a serem esclarecidas.

Declara que concorda em participar desse estudo e que recebeu uma cópia do TCLE. E que, em caso de dúvidas esta ciente que pode buscar auxílio junto ao **Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa – CEP/UFV**, que fica sediado no *campus de Viçosa*- MG, no prédio Arthur Bernardes, sala 04. Telefone: (31) 3899-2492, ou pelo endereço eletrônico: cep@ufv.br.

Voluntário da Pesquisa

Endereço eletrônico do voluntário

Pesquisador responsável pela pesquisa e/ou assistente