



Revista de Políticas Públicas
ISSN: 2178-2865
revistapoliticaspublicas@ufma.com
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

Zuniga Leite, Acácio; Freddi, Susi Mara
DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE
ASSENTAMENTOS E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATES
Revista de Políticas Públicas, vol. 22, Esp., 2018, pp. 1115-1134
Universidade Federal do Maranhão
São Luís, Brasil

Disponibile en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158844057>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATES

Acácio Zuniga Leite¹

Susi Mara Freddi²

Resumo

Ressalvadas as melhorias quase que imediatas quando da transição de um baraco de lona preta para um lote em um projeto de assentamento, a ação do Estado deveria garantir as plenas condições para que os sujeitos se desenvolvam e tenham controle sobre a própria vida. Este artigo apresenta, portanto, os caminhos trilhados na construção do serviço de ATEs e suas possibilidades para catalisar melhorias significativas nas condições de vida das famílias assentadas.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural, ATEs, agroecologia, assentamentos rurais.

CHALLENGES FOR THE POLICY OF IMPLEMENTATION OF SETTLEMENTS AND PATHS TRACED BY THE ATEs SERVICE

Abstract

Subject to the almost immediate improvements by leaving a black tarpaulin for a plot in a settlement project, the State's action should guarantee full conditions

¹ Engenheiro Florestal, Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela Faculdade de Plantain da Universidade de Brasília (UnB), Professor voluntário da FUP/UnB, Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). E-mail: acacio_briozo@yahoo.com.br / Endereço: Área Universitária, 01, Vila Nossa Senhora de Fátima. Planaltina, Brasília, DF, CEP: 73345-010.

² Engenheira Agrônoma, Mestre em Agroecossistemas pela Universidade Feral de Santa Catarina (UFSC), Professora da Faculdade da Associação Brasileira de Educação (FABE). Endereço: Faculdade da Associação Brasileira de Educação - FABE: Rua José Posser, 275. Marau/RS. CEP: 99150-000

for the subjects to develop and have control over their own lives. This article presents, therefore, the paths taken in the construction of the ATES service and its possibilities to catalyze significant improvements in the living conditions of settled families.

Key words: Rural development, ATES, agroecology, rural settlement.

1 INTRODUÇÃO

A reforma agrária é reconhecida como importante ação do Estado para promover a cidadania e potencializar o crescimento econômico com distribuição de renda, impulsionando tanto a economia local quanto o desenvolvimento regional por meio da geração de trabalho e empregos. (FURTADO, 2000; PRADO JÚNIOR, 2000; RANGEL, 2012). Além disso, a execução de uma reforma agrária tem o potencial de proporcionar uma ocupação equilibrada do território, alterando práticas de uso do solo e proporcionando a produção de alimentos saudáveis para o povo brasileiro. (RUSSO, 2015).

Entretanto, desde a colonização portuguesa, o acesso à terra foi controlado de maneira a restringi-lo às classes dominantes, apesar das dimensões continentais do nosso país. Apesar das demandas e lutas sociais, tal condição não foi estruturalmente alterada, nem mesmo no último período democrático pós-1984, nem mesmo com a existência de arcabouço jurídico, para tal, como é o caso do Estatuto da Terra e da Constituição Federal (CF) de 1988. O que se exercita é uma política compensatória de assentamentos rurais, em consequência de pressões sociais através de ocupações de latifúndios pelos movimentos sociais que reivindicam a reforma agrária. (CARVALHO, 2004).

Tais medidas compensatórias são parte das ações, ainda que pontualmente localizadas, que o Estado Brasileiro deve implementar, por meio de suas instituições econômicas, políticas e sociais. O Estado deve também implantar outras políticas públicas que propiciem que os sujeitos possam, para além do limiar necessário, exercer suas capacidades humanas básicas, garantindo integridade psicofísica, um lugar digno para morar e condições para desenvolver seus modos de vida. As necessidades e direitos estão expressas em especial no artigo 6º da CF, embora de maneira genérica. Para atendê-las, é necessário proteger grupos específicos em situação de vulnerabilidade, com privações de liberdade econômica, social e/ou política impeditivas de realizar seus projetos de vida.

*DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS
E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATEs*

Em 2012, das 930 mil famílias já assentadas ou reconhecidas pelo Governo Federal e cadastradas no Sistema Informatizado de Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), foram identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal 270 mil famílias que recebiam Bolsa Família. Destas, 50 mil famílias estavam em situação de extrema pobreza. (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2012). Os dados demonstram que a situação de precariedade não está restrita aos acampamentos das famílias que lutam pelo acesso à terra: as condições adversas alcançam também os projetos de assentamento.

Em que pese limitações de método que os números do CadÚnico possam apresentar, estes indicam que, passados 28 anos da criação do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), 14 anos da criação do Grupo “A” (específico para o público da reforma agrária) no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), bem como a existência de créditos com foco na instalação das famílias nas parcelas, o Estado Brasileiro não tem sido eficiente no processo de implantação de projetos de assentamento. Consequentemente, não garante, de forma eficiente, condições para a estruturação produtiva e nem melhores condições de vida às famílias beneficiadas pelas políticas de criação de assentamentos, com consequências negativas para o processo de desenvolvimento.

Pereira (2000) aponta que, em toda e qualquer sociedade, sempre houve necessidades comuns a todos os seres humanos, denominadas de necessidades humanas básicas. Essas não são passíveis de subjetivação: a saúde física (para que os seres humanos possam viver) e a autonomia crítica (capacidade de eleger e avaliar informações com vistas à ação, mas de criticar e, se necessário, mudar as regras e práticas da cultura a que pertencem). Não se trata apenas da concessão de recursos financeiros, mas sim de assegurar capacidades produtivas para essas famílias no intuito de alavancar um processo amplo de desenvolvimento.

Ressalvadas as melhorias quase que imediatas nas condições de vida de uma família que sai de um barraco de lona preta para um lote em um projeto de assentamento, ainda que em condições precárias, a ação do Estado. Quando do reconhecimento da situação de vulnerabilidade desses grupos, deveria garantir as plenas condições

para que os sujeitos se desenvolvam e tenham controle sobre a própria vida, dando condições de acesso aos instrumentos que garantiriam o desenvolvimento socioeconômico. Diante de um contexto político e acadêmico em que os argumentos contrários à existência de uma questão agrária no Brasil – e, conseqüentemente, tanto a negação da necessidade de uma reforma agrária, quanto a condenação da política de implantação de assentamentos já realizada têm ganhado respaldo nos espaços acadêmicos e na sociedade em geral – torna-se imperativo a elaboração de estudos e pesquisas sobre a situação dos assentamentos. Em especial, ganha importância a aferição da situação de vida das famílias assentadas nos projetos de assentamento existentes, seja para fortalecer as ações de prestações de contas do Estado à sociedade, seja para contribuir com novas análises sobre a importância da implantação de assentamentos e aperfeiçoamentos necessários à sua execução. Para além disso, é mister identificar os fatores principais da política de implementação de assentamentos agrários, executada pelo Governo Federal, que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico das famílias assentadas.

2 A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

O debate do desenvolvimento abarca diversas tonalidades e diferentes vertentes políticas e teóricas. As abordagens também são diversas e da mesma maneira são as escalas. Marx trata do desenvolvimento atrelado ao aperfeiçoamento das forças produtivas e da constituição do reino da liberdade, quando não haveria trabalho imposto por necessidade e por obrigação no interesse de fatores externos ao sujeito. Baran (1950), Marini (2014), Bamberger (2013), Frank (1966) e Santos (1998) formulam uma teoria sobre o desenvolvimento dependente dos países da América Latina, explicitando que o subdesenvolvimento não é etapa do desenvolvimento, mas sim uma condição retroalimentada pelos países desenvolvidos por meio de um sistema de trocas desiguais em que o crescimento dos últimos se dá pela superexploração do trabalho.

Da década de 1990 até a atualidade, ganhou espaço a concepção de desenvolvimento sustentável, com diversas conceituações por ser justamente um conceito em disputa. Destaco aqui as reflexões de Ignacy Sachs (2007), que traz fundamentos sobre a necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento convergindo ecologia, economia e antropologia.

**DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS
E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATEs**

Nos debates mais recentes sobre desenvolvimento na América Latina, destaco as formulações sobre o *vivirbien*, presentes nas constituições do Equador e Bolívia, que buscam romper com o ideário de progresso baseado unicamente no crescimento econômico e na acumulação de capital. (GUDYNAS, 2011).

A evolução do conceito de desenvolvimento se caracterizou por uma complexificação crescente do mesmo e pela compreensão do fato de que se trata de um conceito pluridimensional. A ideia de que somente o crescimento resolve tudo, já se encontra ultrapassado, e citando Sachs (2007, p. 22) pode-se dizer que, entre as diversas definições

[...] o desenvolvimento é a efetivação universal do conjunto dos direitos humanos, desde os direitos políticos e cívicos, passando pelos direitos econômicos, sociais e culturais, e terminando nos direitos ditos coletivos, entre os quais está, por exemplo, o direito a um meio ambiente saudável.

Esses autores e suas formulações sobre desenvolvimento são apenas um fragmento do vasto campo das ideias sobre a temática. Fazem-nos refletir que a ciência, em todas as suas facetas, tem contribuído, a seu tempo, para avançar na (des) e (re)construção de um conceito de suma importância, transpondo idealismos abstratos e materializando na história vivida pelas pessoas. Seja no campo político, ético, ambiental, social, cultural, econômico ou científico-tecnológico, o componente humano (individual e/ou coletivo), e todas as suas diversas determinações, deveriam ser motor e consequência do desenvolvimento.

Sen (2000) concentra esforços na teoria de que o desenvolvimento (nos marcos do modo de produção vigente) não pode ser considerado como um fim em si mesmo. Ao contrário, deve ser e estar conectado, organicamente, com a melhoria das condições de vida e o fortalecimento das liberdades individuais. No processo de desenvolvimento defendido pelo autor as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais, ou seja, em suas diferentes formas, as liberdades adquirem papel crucial na suplantação das misérias humanas. Em analogia com a agroecologia, deve-se compreender que esta não é somente objetivo, mas caminho, processo, da construção de um modelo de desenvolvimento que supera as condições de dependência.

Partindo da abordagem da matriz de necessidades e satisfatores de Max-Neef (1986), podemos compreender que a reforma agrária e, mais especificamente, as práticas agroecológicas em assentamentos de reforma agrária, podem ser satisfatores para atender as necessidades de subsistência, proteção, entendimento, identidade e liberdade.

Visto sob o prisma da supremacia do mercado, preferências individuais se sobrepõem às noções de necessidades coletivas, o que para a autora significa dizer que “[...] trocam-se direitos sociais pela meritocracia.” (GOMES JÚNIOR; PEREIRA, 2013, p. 50). Pereira (2000) explora melhor essa questão quando trata de descrever e criticar as correntes que defendem o que ela intitula de *approaches* relativistas, tomando como exemplo a Ortodoxia Econômica do bem-estar. O contraponto demarcado por ela nessa discussão é que não são as preferências dos indivíduos que orientam o mercado, mas é este quem institui as preferências individuais. Desse ponto de vista, destaque-se novamente, equivocadamente, o pleno desenvolvimento da pessoa humana recai sobre o campo das iniciativas individuais, eximindo o papel do Estado e da sociedade nesse processo.

3 DESENVOLVIMENTO E APOIO TÉCNICO

O debate governamental (tanto na esfera técnica quanto na política) já considerava que a realização da política de reforma agrária no Brasil deve extrapolar a mera distribuição de terras (BRASIL, 1964; 1966; 1985). A elaboração e aprovação do Estatuto da Terra, em 1964, já apontava em seu conteúdo, em especial no título III, capítulos II e III, a necessidade de implementação de políticas de apoio ao desenvolvimento rural, como assistência técnica, crédito agrícola, seguro agrícola, cooperativismo, beneficiamento da produção e apoio à comercialização. (BRASIL, 1964). Neste diapasão fora emitido também o Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966), regulamentando o disposto na lei.

Em que pese a existência dessa elaboração legal desde 1964, somente em 1988, durante o período de existência do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), mediante a expedição da Instrução/SEASC/MIRAD nº 02/1988 (BRASIL, 1988), é que houve regulamentação da concessão de crédito de implantação aos assentados em projetos de reforma agrária e colonização criados pelo MIRAD. Monte (2003) aponta, que apesar da aplicação

**DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS
E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATEs**

de créditos ter sido iniciada em 1985, esse procedimento não teve inicialmente um disciplinamento normativo adequado quanto à sua aplicação e controle.

Apesar da predominância de uma concepção de assistência técnica distante das elaborações atuais já estavam presentes aspectos multidimensionais da assistência técnica e do desenvolvimento na redação do Estatuto da Terra. O artigo 75º, ao estipular os objetivos da assistência técnica, destaca a planificação de empreendimentos e atividades agrícolas e a elevação do nível sanitário, através de serviços próprios de saúde e saneamento rural, melhoria de habitação e de capacitação de lavradores e criadores, bem como de suas famílias. (BRASIL, 1964). De maneira ainda mais tardia, as ações específicas de assistência técnica para os beneficiários das políticas de criação de projetos de assentamento só foram surgir em 1994, sendo que somente em 2004 estruturou-se um programa de abrangência nacional.

A existência de políticas de apoio técnico no meio rural pelo poder público remete ao período imperial. Peixoto (2008) realiza um resgate histórico da legislação identificando a criação, nos anos de 1859 e 1860, de quatro institutos imperiais de agricultura, que possuíam atribuições de pesquisa e ensino agropecuário, mas também de difusão de informações. Aponta o autor que estes foram os primeiros órgãos públicos responsáveis pela extensão rural no Brasil.

Rodrigues (1997), estudando a trajetória dos serviços de extensão rural no Brasil, estabelece três momentos distintos, não excludentes, distantes de um processo linear de evolução, mas que demarcam em linhas gerais a orientação filosófica e operacional das estruturas de extensão rural: (i) um humanismo assistencialista, em que a tecnologia possuía papel subjacente, presente desde o momento que o autor considera o início da extensão rural no Brasil, em 1948 com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (ACAR-MG) até a primeira metade da década de 1960; (ii) um difusionismo produtivista, cujo objetivo era modernizar o processo produtivo aumentando a produtividade da terra e do trabalho, estabelecido entre as décadas de 1960 e 1980, casado com o processo da revolução verde (ou o desenvolvimento do capitalismo na agricultura) e; (iii) um humanismo crítico, voltado preferencialmente para viabilizar tecnologias apropriadas e a organização das famílias, que teve seu período inicial na década de 1980.

Especificamente para as famílias assentadas em projetos de assentamento de reforma agrária, o art. 75º da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, (BRASIL, 1964) previa uma assistência técnica de forma direta, assim disciplinada:

§ 1º Nas áreas dos projetos de reforma agrária, a prestação de assistência técnica será feita através do Administrador do Projeto, dos agentes de extensão rural e das equipes de especialistas. O Administrador residirá obrigatoriamente, na área do projeto. Os agentes de extensão rural e as equipes de especialistas atuarão ao nível da Delegacia Regional do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e deverão residir em sua área de jurisdição, e durante a fase da implantação, se necessário na própria área do projeto.

É possível inferir que a tipologia predominante de assistência nesse período inicial das ações do Incra, criado em 1970 com a fusão do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA)¹, estava relacionada com o que Rodrigues (1997) nomeia como humanismo assistencialista. Esta tipologia estava em diálogo direto com a estratégia de colonização promovida pela ditadura civil-militar por meio de projetos (em diversas modalidades) no Incra, como se pode verificar no depoimento de Josimar Landim na publicação Memória Incra 35 anos:

O governo Federal, em busca de alcançar os objetivos de habitar a região e, ao mesmo tempo, aumentar a produção agropecuária, fazia veicular na mídia a distribuição de lotes por meio do Incra. Isto era noticiado para agricultores como os de São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Paraná, entre outros. Na propaganda eram oferecidas além da terra, todas as condições necessárias tais como, transporte e alimentação até o projeto, que diziam ter água potável, estradas, habitação, escola, atendimento à saúde, crédito e assistência técnica. Veja a responsabilidade que era assumida pelo executor do projeto em receber as famílias e colocá-las em suas parcelas para produzirem sem o mínimo da infra-estrutura e assistência social necessária e de incumbência das diversas esferas governamentais. (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2006, p. 137).

Saltando do registro histórico sobre o modus operandi da fase de colonização, que ainda se perpetua no cotidiano operacional da autarquia, e partindo para o período que se inicia no ano de 1985 até os dias atuais, Aldrighi (2015) aponta que o Projeto Conta Cooperativa de Captação (CONTACAP), iniciado em 1994, foi a primeira

**DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS
E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATES**

experiência institucionalizada na história da assistência técnica às famílias assentadas.

Pode-se considerar que a experiência do Projeto Lumiar, criado em 1996 e extinto em 2000 durante o governo FHC, foi a primeira tentativa amplificada de ofertar um apoio técnico aos assentados da reforma agrária feito por membros externos ao Incra. O documento base, intitulado Diretrizes gerais do Projeto Lumiar: assistência técnica aos assentamentos (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 1997), definiu como objetivo principal “[...] viabilizar os assentamentos, tornando-os unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção, voltadas para o mercado, integradas à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional” (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 1997, p. 03-04). Com execução em oito estados², o projeto foi criado de maneira emergencial em um contexto de ascensão das lutas sociais por terra no país (ROS; PICCIN, 2012). O contexto de criação influenciou também o processo de execução do projeto, que Ros e Piccin (2012) intitulam de ambiguidade constitutiva.

Por um lado, foi planejado para operar como um mecanismo de inserção competitiva dos assentados nos mercados, tendo a melhoria da renda como critério de avaliação do desempenho dos serviços das suas equipes técnicas. Por outro, ao preconizar a autonomia dos assentados, estimulando os técnicos a utilizarem metodologias participativas, possibilitou a constituição de formas organizativas baseadas em parâmetros que extrapolavam a dimensão da racionalidade econômica. (ROS; PICCIN, 2012, p. 135).

Em que pese o curto período de execução e sem ignorar os problemas e distúrbios operacionais³, diversos autores apontam aspectos positivos da existência do projeto, principalmente em função da metodologia aplicada, da co-gestão e do caráter inovador do Lumiar (ALDRIGHI, 2015; DIAS, 2004; MARINHO et al., 1999; OLIVEIRA, 2011; ROS, 2012).

A experiência do Projeto Lumiar, embora curta, teve papel fundamental na construção da Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), a partir do ano de 2003. Dias (2004, p. 516) reforça a importância do Lumiar neste processo, afirmando que

Quatro anos após seu abrupto encerramento, em consequência de denúncias sobre desvios de recursos, o Projeto Lumiar renasce – re-

visto e atualizado – na proposta de institucionalização dos serviços de ATEs defendida pelo Incra.

A linha do tempo apresentada na tabela 1 aponta de forma evidente para a estruturação de uma política pública de apoio técnico para a agricultura familiar a partir de 2003. Para tal, teve especial importância a edição do Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003 (BRASIL, 2003), que transferiu do MAPA para o MDA a competência relativa à assistência técnica e extensão rural. Se anteriormente a existência de assistência técnica nos projetos de assentamento estava vinculada a projetos específicos e parcerias, a partir de 2003 são dados passos para a construção da público geral da agricultura familiar (PNATER) e do PRONATER.

No processo de construção e desenho da PNATER, acabou sendo consolidada uma divisão política que apontou para a criação de dois programas distintos quanto ao público atendido e a sua estrutura operacional: um para o PNATER, e outro específico para os beneficiários das políticas de criação de projetos de assentamento (ATES).

Tabela 1 - Historicização das políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural para beneficiários da política de reforma agrária

Período	Contextualização	Ações Governamentais
1985-1993	- Assistência técnica às famílias assentadas na Reforma Agrária sem coordenação do INCRA. Tem-se notícias de prestação de serviços em casos pontuais por órgãos estaduais de ATER e ONGs.	- Inexistentes

**DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS
E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATES**

1994-2002	<ul style="list-style-type: none"> - Primeiros registros de Política de ATER para os assentamentos de Reforma Agrária. - A estratégia de capacitação adotada na parceria INCRA/PNUD foi desenvolvida no ambiente dos assentamentos (técnica de imersão) e direcionada para técnicos do Projeto Lumiar, com a inserção de metodologia de planejamento participativo com foco na formação da renda do assentado e do assentamento, define a concepção do programa. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1994: criação do Projeto Conta Cooperativa de Captação (CONTACAP), criado pelo Programa de Apoio à Gestão das Organizações de Pequenos Produtores Rurais, por meio de convênio firmado entre MAARA, INCRA e BNB. Sua implementação e execução ocorreram em 1994 e 1995. - 1996: criação do Projeto Lumiar, com objetivo de implantar um serviço de assistência técnica e extensão rural às famílias dos agricultores assentados nos projetos de assentamento. - 2000: formalização de contrato de empréstimo entre BIRD e Governo Brasileiro, entre os anos de 2000 e 2006, para Implantação do Programa de Apoio à Consolidação de Assentamentos de Reforma Agrária, prevendo três anos de assistência técnica aos setenta e seis projetos de assentamento beneficiados em oito estados.
2003-2007 ATES FASE 1	<ul style="list-style-type: none"> - Nesta fase inicia-se a estruturação do Programa de ATES para os assentamentos de Reforma Agrária - PPA 2004 – 2007 alocando recursos em torno de 100 milhões de reais por ano que alavancaram o início do programa, atingindo no final do período em torno de 150 mil famílias. - CPMI da Terra, criminalização das parcerias entre governo federal e entidades de prestação de serviços no meio rural - No fim do período, movimentos sociais e operadoras de ATES apontando os limites do instrumento convênio como forma de operacionalização dos serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2003: lançamento da PNATER; - 2003: criação do Programa de ATES (execução através de convênios); - 2004: normatizações internas do INCRA para execução da ATES (Normas de Execução INCRA nº15, nº 36 e nº 39 e Primeiro Manual de ATES); - 2006: normatizações internas do INCRA para execução da ATES (Normas de Execução INCRA nº 60, Segundo Manual de ATES e Nota Técnica nº 03- DD ATES/2007.

2008-2010 ATES FASE 2	<ul style="list-style-type: none"> - Maior coordenação do INCRA sobre Programa de ATES - Continua a operacionalização por convênios, mas gradativamente vão sendo implementados os Primeiros Contratos pela lei 8.666/93 - PPA 2008-2011 ampliando recursos alocados para em torno de 150 milhões de reais por ano, promovendo o atendimento para em torno de 200 mil famílias. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2008: normatizações internas do INCRA para execução da ATES (Normas de Execução INCRA nº 71, 72, 77, Terceiro Manual de ATES e Nota Técnica 03 - INCRA/DD/ATES/2008) 2008 - Início das contratações por licitação (iniciativa Pioneira do INCRA) - 2009: publicação do documento Referenciais Metodológicos do Programa de ATES.
2010-2015 ATES FASE 3	<ul style="list-style-type: none"> - INCRA passa a coordenar de forma mais efetiva as ações do programa de ATES - PPA 2012-2015 ampliando recursos alocados para em torno de 350 milhões de reais por ano, promovendo o atendimento para em torno de 300 mil famílias. - Criação da Lei de ATER, com direcionamento para seleção e contratação dos serviços através de chamadas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - 2010: publicação da Lei nº 12.188/2010 (lei de ATER). - 2010: publicação do Decreto 7215/2010. - 2010: publicação da Portaria MDA/nº 31/2010. - 2010: normatizações internas do INCRA para execução da ATES (PORTARIA INCRA/P/nº 581, NOTA TÉCNICA nº 01- INCRA/DD).

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Aldrighi (2015).

Pode-se considerar que a experiência do Projeto Lumiar, criado em 1996 e extinto em 2000 durante o governo FHC, foi a primeira tentativa amplificada de ofertar um apoio técnico aos assentados da reforma agrária feito por membros externos ao Incra. O documento base, intitulado Diretrizes gerais do Projeto Lumiar: assistência técnica aos assentamentos, definiu como objetivo principal “[...] viabilizar os assentamentos, tornando-os unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção, voltadas para o mercado, integradas à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional.” (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 1997, p. 3-4). Com execução em oito estados⁴, o projeto foi criado de maneira emergencial em um contexto de ascensão das lutas sociais por terra no país (ROS; PICCIN, 2012). O contexto de criação influenciou também o processo de exe-

**DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS
E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATER**

ção do projeto, que Ros e Piccin (2012) intitulam de ambiguidade constitutiva.

Por um lado, foi planejado para operar como um mecanismo de inserção competitiva dos assentados nos mercados, tendo a melhoria da renda como critério de avaliação do desempenho dos serviços das suas equipes técnicas. Por outro, ao preconizar a autonomia dos assentados, estimulando os técnicos a utilizarem metodologias participativas, possibilitou a constituição de formas organizativas baseadas em parâmetros que extrapolavam a dimensão da racionalidade econômica. (ROS; PICCIN, 2012, p. 135).

Em que pese o curto período de execução e sem ignorar os problemas e distúrbios operacionais⁵, diversos autores apontam aspectos positivos da existência do projeto, principalmente em função da metodologia aplicada, da cogestão e do caráter inovador do Lumiar (ALDRIGHI, 2015; DIAS, 2004; MARINHO et al., 1999; OLIVEIRA, 2011; ROS, 2012).

A experiência do Projeto Lumiar, embora curta, teve papel fundamental na construção da ATER, a partir do ano de 2003. Dias (2004, p. 516) reforça a importância do Lumiar neste processo, afirmando que

Quatro anos após seu abrupto encerramento, em consequência de denúncias sobre desvios de recursos, o Projeto Lumiar renasce – revisito e atualizado – na proposta de institucionalização dos serviços de ATER defendida pelo Incra.

Ros (2012), em artigo que apresenta o processo de construção da PNATER, resgata as motivações existentes para a criação de um programa específico para os beneficiários das políticas de criação de projetos de assentamento em 2003: (i) o receio de que a PNATER não levasse em consideração a especificidade dos assentamentos rurais, enquadrando-a nas políticas gerais da agricultura familiar; (ii) a experiência de controle social das ações de ATER ocorrida durante a vigência do Projeto Lumiar; (iii) divergências em relação ao formato institucional que estava sendo proposto, ligado à experiência de empresas estaduais de ATER; (iv) uma necessidade de romper com o difusionismo, posição consolidada no próprio nome do programa que, ao invés de assistência, foi tratado como assessoria.

Dias (2004), na primeira análise publicada sobre o que se propunha a ser o programa de ATER, aponta uma intenção de regulamentar um processo de controle social dos serviços, casado com

mecanismos de maior poder decisório às associações e entidades de representação dos agricultores. O autor aponta que, em relação ao proposto na PNATER, a diferença da ATES

[...] se fundamenta na criação de uma nova institucionalidade de gestão desses serviços, associada à proposta de criação de novas modalidades de crédito para os assentamentos (desvinculada do crédito à agricultura familiar) e fomentando o estabelecimento de um “mercado” de prestadores de serviços de assistência técnica, de modo a possibilitar uma maior participação das organizações de movimentos sociais em todo o processo (DIAS, 2004, p. 518).

A formulação dos programas específicos de apoio técnico para os projetos de assentamento tiveram como principal argumento a necessidade de contar com profissionais que fugissem do enfoque produtivista (ROS; PICCIN, 2012; DIAS, 2004). A abordagem dialoga com o documento da PNATER, preparado em 2004, pela equipe da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (BRASIL, 2004).

Ao realizar um balanço das boas intenções do programa de ATES, Dias (2004) apontou preocupações quanto à operacionalidade das propostas apresentadas na Norma de Execução nº 39/2004 e Manual Operacional de ATES. As preocupações apontadas decorriam do balanço sobre a dificuldade de internalização do Projeto Lumiar. O autor afirmou que

[...] não há indícios que apontem mudanças institucionais que uma melhor internalização do serviço de ATES na dinâmica cotidiana de suas ações. Não há, portanto, garantia de que a proposta do serviço de ATES seja bem recebida e aceita nas rotinas de trabalho das Superintendências Regionais que executam diretamente serviços de assistência técnica e extensão rural ou em convênios firmados com empresas públicas ou organizações não governamentais. [...] Nos seus ambientes institucionais, os funcionários podem, diante da incerteza, passar a agir corporativamente, se opondo à nova realidade imposta, que, nesta situação, se revela por meio da terceirização de um serviço que, em grande medida, é ainda desempenhado ou gerenciado por funcionários do próprio Incra. (DIAS, 2004, p. 532).

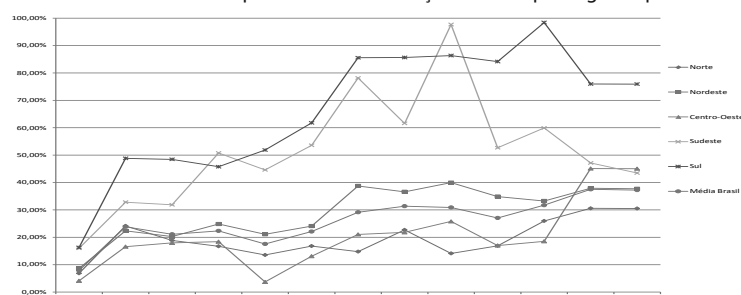
Conforme pode ser observado no Gráfico 1, o incremento verificado na formulação e na execução do programa de ATES indica que os serviços foram absorvidos institucionalmente pela autarquia, ainda que de forma não uniforme e plena nas diversas superintendências regionais espalhadas pelo território brasileiro. Já os suces-

DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATEs

sivos entraves impostos pelas ações dos órgãos de controle impactaram de maneira geral nas ações governamentais em prol do apoio técnico às famílias beneficiárias das políticas de criação de projetos de assentamento.

Poucos foram os esforços realizados no sentido de mensurar os impactos do programa de ATEs na vida das famílias assentadas. Entretanto, os resultados obtidos por Leite (2016), na análise dos propulsores do desenvolvimento dos projetos de assentamento, identificaram que entre cinco fatores que tiveram resultados mais expressivos para que as famílias atinjam graus positivos de satisfação em relação às suas condições de vida, quatro estão diretamente ligados à existência de apoio técnico às famílias.

Gráfico 1 - Cobertura percentual dos serviços de ATEs por região e por ano



Fonte: Elaborado pelo autor, conforme base pessoal de dados de César Aldrich⁶.

Sem negar eventuais dificuldades na operacionalização da ATEs, internas ao Incra⁷, certamente o maior entrave na execução das políticas de implementação de assentamentos foi externo ao órgão. É fato que as sucessivas restrições orçamentárias e financeiras, carência de servidores e debilidades na capacidade de apoio aos serviços impactaram os resultados⁸.

Embora a literatura não discuta essa questão, as sucessivas mudanças nos arcabouços infralegais e no modus operandi da ATEs tiveram ligação direta com os entraves apontados por tais órgãos externos.

4 CONCLUSÃO

Os projetos de assentamentos ocupam parte expressiva do território nacional e estudar as peculiaridades e caminhos para o

desenvolvimento das famílias nessas áreas é um desafio de ampla magnitude.

Nas últimas duas décadas, diversas políticas e desenhos operacionais foram experimentados na implementação de projetos de assentamento sem a devida avaliação por parte dos governos e da academia. Entretanto, indícios apontam para a importância da política de ATER como agente propulsora do processo de desenvolvimento, em diálogo com as noções propostas por Amartya Sen, Manfred Max-Neef e Potyara Pereira.

Na contramão desses avanços, o governo Temer tem imposto limitações substanciais para as políticas sociais, em especial a partir da aprovação da Emenda Constitucional 95, que limita, por um período de 20 anos, gastos públicos de acordo com o Novo Regime Fiscal. David (2017) alerta que é possível observar, já no Orçamento Federal de 2017, que os primeiros indícios afrontam os direitos sociais das brasileiras e dos brasileiros: de 2016 para 2017 ocorreu um crescimento de 17,20% dos recursos públicos para despesas financeiras, enquanto que as despesas primárias sofreram uma redução de 14,2% na participação do bolo do Orçamento da União, o que aponta para o esvaziamento.

REFERÊNCIAS

- ALDRIGHI, C.F.S. Contribuição crítica à política de ater do Incra para assentamentos de reforma agrária. 2015. Mestrado (Dissertação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- BAMBIRRA, V. O capitalismo dependente latino-americano. Florianópolis: Editora Insular, 2013.
- BARAN, P.A. A economia política do desenvolvimento. [S. l.: s. n.], 1950.
- BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. Instrução nº 02/1988. Brasília, DF, 1988.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, DF, 2004.
- _____. Presidência da República. Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003. Transfere a competência que menciona, referida

*DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS
E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATES*

na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4739.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. _____. Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966. Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59428.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. _____. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. _____. Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da terra e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

CARVALHO, H. M. Política compensatória de assentamentos rurais como negação da reforma agrária. Revista NERA, Presidente Prudente, ano 7, n. 5, p. 113-122, jul./dez. 2004.

DAVID, G. El desmonte del sistema de protección social. América Latina en movimiento, [S. l.], 2017. Disponível em: <<https://www.alainet.org/pt/node/184489>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

DIAS, M. M. Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “Serviço de ATES”. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, DF, v. 21, n. 3, p. 499-543, 2004.

FRANK, A.G. The development of underdevelopment. *Monthly Review*, [S. l.], v. 18, p. 17-31, 1966.

FURTADO, C. A questão agrária no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense. 2000.

GOMES JÚNIOR, N.N.; PEREIRA, P.A.P. Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual. *Argumentum*, Vitória, v. 5, n. 1, p. 50-63, 2013.

GUDYNAS, E. Buen Vivir: Today's tomorrow. *Development*, [S. l.], v. 54, n. 4, p. 441-447, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Diretrizes gerais do Projeto Lumiar: assistência técnica aos assentamentos. Brasília, DF, 1997.

_____. Memória Incra 35 anos. Brasília, DF: MDA, 2006.

_____. Proposta de fortalecimento da capacidade institucional do Incra. Brasília, DF, 2012. Não publicado.

_____. Relatório de Gestão Incra-Sede 2012. Brasília, DF, 2013.

_____. Relatório de Gestão Incra-Sede 2013. Brasília, DF, 2014.

MARINHO, D. et al. Projeto Lumiar: uma avaliação qualitativa. *Extensão Rural*, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 97-114, 1999.

MARINI, R. M. Dialéctica de la dependencia. Cidade do México: Ediciones Era, 1973.

MAX-NEEF, M. Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. Santiago, 1986. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

MONTE, F. C. D. O Incra e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre processos político-administrativos de ação pública. 2013. 234 f. Tese (doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, A. C. A Concepção do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) acerca do trabalho de assistência técnica nos assentamentos da reforma agrária no Rio Grande do Sul. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso

*DESAFIOS PARA A POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ASSENTAMENTOS
E CAMINHOS TRILHADOS PELO SERVIÇO DE ATEs*

(Monografia de Especialização) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2011.

PEIXOTO, M. Extensão rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação. Textos para Discussão, Brasília, DF, n. 48, 2008.

PEREIRA, P. A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

PRADO JÚNIOR, C. A questão agrária no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

RANGEL, I. Obras reunidas volume 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

ROS, C.A. O processo de construção da política nacional de assistência técnica e extensão rural do governo Lula (2004-2010). Rio de Janeiro, 2012. Relatório de Pesquisa.

_____; PICCIN, M. B. Os serviços de assessoria técnica e social aos assentamentos de reforma agrária: uma análise qualitativa das ações do projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro. Revista NERA, Presidente Prudente, ano 15, n. 20, p. 131-155, jan./jun. 2012.

RUSSO, O. Reforma e desenvolvimento. [S. l.], 2015. Disponível em: <<http://www.abrareformaagraria.com.br>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

SACHS, I. Primeiras intervenções. In: ELIMAR, P.N.; VIANNA, J. N. (Orgs). Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 21-41.

SANTOS, T. A teoria da dependência: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Notas:

¹ Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.

² Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, Ceará, Pará e Rondônia.

³ Dias (2004) aponta como entraves a difícil e insuficiente internalização do projeto no Incra, assim como a posição periférica que acabou ocupando na estrutura; a instabilidade e a falta de projeção institucional; a baixa remuneração dos técnicos contratados; predominância de agrônomos nas

equipes, fortalecendo a visão produtivista da assistência; a falta de definição de uma metodologia de intervenção; e disputas pela coordenação dos trabalhos

- ⁴ Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, Ceará, Pará e Rondônia.
- ⁵ Dias (2004) aponta como entraves a difícil e insuficiente internalização do projeto no Incra, assim como a posição periférica que acabou ocupando na estrutura; a instabilidade e a falta de projeção institucional; a baixa remuneração dos técnicos contratados; predominância de agrônomos nas equipes, fortalecendo a visão produtivista da assistência; a falta de definição de uma metodologia de intervenção; e disputas pela coordenação dos trabalhos.
- ⁶ Optou-se por usar uma base de dados pessoal em detrimento dos números oficiais em função de haver duplicação em muitos anos em função da mesma fonte de recursos ser utilizada para pagamento de ATEs e elaboração de PDA ou PRA.
- ⁷ Nos últimos 25 anos o INCRA sofreu uma redução de 40% no seu número de servidores, tem seu orçamento em linha descendente nos últimos três anos e seus servidores recebem um salário médio equivalente à metade dos órgãos assemelhados. Adicionalmente, o INCRA (2012) amarga persistentes reduções em seus cargos de chefia e assessoramento superior. Com o advento dos concursos de 2004, 2005 e 2010 o nível de ingresso de novos servidores influiu positivamente no contingente de trabalhadores no INCRA, entretanto a quantidade de egressos vem, a partir de 2009, em uma tendência crescente. Devido ao efeito do contingente de aposentadorias, que passou a ser de 200 a 300 servidores anuais, e à quantidade de egressos por vacância para outras carreiras do mercado público e privado, o Indicador de Rotatividade de Pessoal no INCRA atingiu em média 9% ao ano (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2014).
- ⁸ Os principais entraves nas Superintendências que não tiveram contratos de ATER firmados em 2013 (Ceará, Pernambuco, Mato Grosso, Espírito Santo, Piauí e Tocantins) foram: [...] número insuficiente de servidores nas equipes de ATER, dificultando a conclusão da elaboração e lançamento da chamada pública de ATER (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2013).