

AILTON DIAS DOS SANTOS

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS NA ASSISTÊNCIA
TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER): UM ESTUDO DE POLÍTICA
COMPARADA NOS ESTADOS DO TOCANTINS, ACRE E RONDÔNIA.**

Tese 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
2004

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

S237m
2004

Santos, Ailton Dias dos, 1967-

Mudanças institucionais e organizacionais na assistência técnica e extensão rural (ATER) : um estudo de política comparada nos estados do Tocantins, Acre e Rondônia / Ailton Dias dos Santos. – Viçosa : UFV, 2004. xviii, 139f. : il. ; 29cm.

Orientador: Fábio Faria Mendes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 134-139.

1. Agricultura e estado - Brasil, Norte. 2. Desenvolvimento rural - Brasil, Norte. 3. Extensão rural - Brasil, Norte. 4. Políticas públicas - Brasil, Norte. 5. Brasil, Norte - Política e governo. I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDD 20.ed. 338.18811

AILTON DIAS DOS SANTOS

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS NA
ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER): UM ESTUDO
DE POLÍTICA COMPARADA NOS ESTADOS DO
TOCANTINS, ACRE E RONDÔNIA.**

Tese 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: 19 de maio de 2004.

Prof. José Ambrósio Ferreira Neto

Prof. José Norberto Muniz
(conselheiro)

Prof. Franklin Daniel Rothman
(conselheiro)

Profª Nora B. Presno Amoedo

Prof. Fábio Faria Mendes
(Orientador)

Para minha mãe,
Elisa Dias
e para minha filha,
Gabriela Dias.

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta dissertação foi o resultado de uma intensa interação entre o autor e um grande número de pessoas e organizações que vêm na ATER um tema estratégico para o desenvolvimento rural sustentável. As contribuições foram inúmeras, o que dá a estas notas de agradecimento um caráter parcial ou incompleto. Mesmo assim, temos que admitir que algumas pessoas contribuíram de forma mais contundente para a realização deste trabalho, seja aportando idéias, críticas e sugestões, seja oferecendo o suporte, físico e psicológico, para a execução desta tarefa. Neste sentido gostaria de agradecer ao Prof. Fábio Faria Mendes que, com sua grande erudição, soube conduzir o processo de orientação com serenidade e leveza, sem afetar a liberdade do estudante em descobrir seus próprios caminhos. Ao Prof. Franklin Daniel Rothman, pelo olhar crítico e criterioso sobre as versões anteriores deste documento e pela oportunidade de interagir com o pessoal do Núcleo de Apoio às Comunidades Atingidas por Barragens (NACAB) e do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). À Prof^a. Nora Presno Amodeo, pela disponibilidade em tomar parte no comitê de orientação já na etapa final do processo de elaboração desta dissertação.

À Márcia Muchagata, Iran Veiga, Romier Souza e demais colegas que participaram da pesquisa “Perfil da Assistência Técnica e Extensão Rural aos Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária no Brasil”.

A todo o pessoal do CTA-ZM, pela boa acolhida neste meu retorno a Viçosa e pelas várias oportunidades de interagir com grupos e processos de desenvolvimento em curso na região da Zona da Mata de Minas Gerais.

À Marcia Muchagata, pela efetiva orientação oferecida durante a elaboração desta dissertação, muito embora não tenha podido participar da banca de defesa.

À APA-TO e à COOPTER, pela oportunidade de participar ativamente dos processos analisados nesta dissertação e pelo apoio e disponibilidade durante a realização da pesquisa de campo. Aos agricultores e agricultoras familiares do Tocantins, pelos inestimáveis aprendizados compartilhados durante os vários anos que trabalhei naquele Estado.

À minha mãe, Elisa Dias (Branca) pelo apoio incondicional, sempre. À Diva, cujo apoio para a realização deste trabalho esteve sempre acima de nossas diferenças e dificuldades pessoais.

Aos colegas do curso de mestrado em Extensão Rural pela interação positiva estabelecida ao longo do curso.

À coordenação e demais professores do curso de mestrado em Extensão Rural do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa.

À Cida, Rosangela, Graça, Tedinha e demais funcionários(as) do Departamento do Economia Rural da UFV.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), pelo apoio financeiro à realização desta dissertação.

À todos e todas, um fraterno muito obrigado !!

BIOGRAFIA

Ailton Dias dos Santos nasceu em 1967, em Montes Claros, norte do Estado de Minas Gerais, numa família de agricultores familiares. Poucos anos depois sua família migrou para o oeste do Paraná e em seguida para Votorantim, interior de São Paulo, onde iniciou seus estudos primários. Concluiu o curso secundário profissionalizante em eletrônica industrial em 1988, na cidade de Sorocaba-SP, onde também atuou profissionalmente na área de automação bancária, entre outros trabalhos.

Em 1990 ingressou no curso de agronomia da Universidade Federal de Viçosa, tendo atuado em entidades estudantis como o Centro Acadêmico de Agronomia, o Grupo de Agricultura Alternativa de Viçosa (GAAV) e a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB).

Concluiu o curso de agronomia em 1995 e neste mesmo desloca-se para o Estado do Tocantins, passando a compor a equipe técnica da organização não-governamental Alternativas Para a Pequena Agricultura do Tocantins (APA-TO), tornando-se diretor executivo desta organização entre 1996 e 2001.

Entre 1997 e 2000 foi supervisor externo do Projeto Lumiar de assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária, além de assessorar diversas organizações de agricultores familiares e movimentos sociais do Tocantins.

Em 2002 foi bolsista do Programa Natureza e Sociedade, para o III Curso de Aperfeiçoamento em Política Ambiental, coordenado pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB) e apoiado pela State University of New York (SUNY).

Desliga-se da APA-TO em 2001, passando a atuar como consultor independente nas áreas de meio ambiente, desenvolvimento sustentável e em temas como planejamento do desenvolvimento rural e metodologias participativas.

Em 2002 ingressa no Curso de Mestrado em Extensão Rural do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa. Neste mesmo ano atua como pesquisador na realização do estudo “Perfil da Assistência Técnica e Extensão Rural aos Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária no Brasil”, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica do Ministério do Desenvolvimento Agrário com a Food and Agriculture Organization (Projeto MDA/FAO).

Concluiu o curso de mestrado em 2004, com a defesa da presente dissertação.

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E NOMENCLATURAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACAR	Associação de Crédito e Assistência Rural
AEFARO	Associação das Escolas Família Agrícola de Rondônia
AIA	American International Association
APA	Associação dos Produtores Alternativos
APA-TO	Associação Alternativas para a Pequena Agricultura do Tocantins
ASBRAER	Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BIRD	Banco Mundial
CAGEACRE	Cia de Armazéns Gerais e Entrepostos do Estado do Acre
CENOG	Casa do Estudante do Norte Goiano
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura cacaueteira
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CONORTE	Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano
COOPTER	Cooperativa de Trabalho e Prestação de Serviços de ATER
COOTRARON	Cooperativa de Trabalho Múltiplo de Rondônia
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CTA	Centro de Trabalhadores da Amazônia
DRP	Diagnóstico Rural Participativo
DSA	Diagnóstico de Sistemas Agrários
ECOPORE	Ação Ecológica Guaporé
EFA	Escolas Família Agrícola
EMATER	Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMATER-RO	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Rondônia

EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FASER	Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores as Assistência Técnica e Extensão Rural e do Serviço Público Agrícola do Brasil
FETAET	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Tocantins
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MSTR	Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais
MILENIO	Cooperativa de Trabalho Misto Milênio
ONG's	Organizações Não Governamentais
PLANAFLORO	Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia
POLONOROESTE	Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil
PPG-7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais – Grupo dos Sete Países Mais Ricos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PZ	Parque Zôo-botânico
RESEX	Reservas Extrativistas
RURALTINS	Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SEATER-GP	Secretaria Executiva de Assistência Técnica, Extensão Rural e Garantia da Produção
SEBRAE	Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa
SEPRO	Secretaria da Produção
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SPI	Serviço de Proteção ao Índio
SUFRAMA	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUS	Sistema Único de Saúde
UFAC	Universidade Federal do Acre
USAID	Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

	Página
Figura 01 Fatores condicionantes da mudança institucional na ATER.....	19
Figura 02 Estrutura da Conjuntura Crítica e seus componentes.....	125
Figura 03 Trajetória da ATER: rumo ao pluralismo.....	126
Gráfico 01 Evolução da relação contratos de crédito orientado (CRO) e supervisionado (CRS) sobre o total de operações realizadas pelo SIBER entre 1957-73.....	31
Gráfico 02 Instituições criadas e que passam a atuar com ATER na região norte, nas últimas décadas.....	116
Quadro 01 Tipos de idéias e seus efeitos na elaboração de políticas.....	18
Quadro 02 Caracterização dos informantes da pesquisa de campo.....	25
Quadro 03 Fases do sistema de ATER no Brasil de 1948 a 2003.....	34
Quadro 04 Reformas orientadas para o mercado de ATER.....	51
Quadro 05 Reformas não orientadas para o mercado de ATER.....	52
Quadro 06 Descentralização e fragmentação das ações de ATER.....	53

Quadro 07	Organizações de ATER em atuação no Estado do Tocantins e suas diversas categorias.....	72
Quadro 08	Variações na forma de contratação e gestão dos serviços de ATER não estatais no Tocantins.....	80
Quadro 09	Organizações de ATER em atuação no Estado do Acre.....	107
Quadro 10	Organizações de ATER em atuação no Estado de Rondônia.....	108
Quadro 11	Características organizacionais dos organismos oficiais de ATER dos Estados do Acre, Rondônia e Tocantins.....	109
Quadro 12	Principais vantagens comparativas e limitantes das categorias de Ater.....	121
Quadro 13	Possibilidades de escolha em termos de reforma do sistema de ATER	131
Tabela 01	Brasil: Estabelecimentos, Área, valor bruto da produção (VPB) e financiamento total (FT).....	43
Tabela 02	Número de famílias assentadas pelo INCRA no Tocantins (1985-1999).....	67
Tabela 03	Repasses do Governo Federal para o Ruraltins (via Pronaf) entre 1996 e 2000.....	69
Tabela 04	Crescimento Populacional em Rondonia (1950-1990).....	101
Tabela 05	Evolução do Total de Migrantes Cadastrados em Rondônia entre 1977 e 1986.....	101
Tabela 06	Público beneficiário da EMATER-RO nas três últimas décadas.....	110
Tabela 07	Indicadores de abrangência das agências oficiais de ATER dos Estados do Acre, Tocantins e Rondônia.....	112
Tabela 08	Relação entre o público potencial e atendido pelas organizações oficiais de ATER do Acre, Rondônia e Tocantins.....	112
Tabela 09	Número de famílias atendidas pelas principais prestadoras de serviços de ATER (Cooperativas de Trabalho) nos Estados do Tocantins, Acre e Rondônia – 2002.....	119

RESUMO

SANTOS, Ailton Dias dos. MS., Universidade Federal de Viçosa, Maio de 2004.
Mudanças institucionais e organizacionais na Assistência técnica e Extensão Rural (ATER): um estudo de política comparada nos Estados do Tocantins, Acre e Rondônia. Orientador: Fábio Faria Mendes.
Conselheiros: Franklin Daniel Rothman e José Norberto Muniz.

Durante várias décadas os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foram um dos principais instrumentos da política agrícola no Brasil. Embora tenham existido de forma continuada desde o final da década de 40, estes serviços passaram por várias fases distintas, tanto na sua estrutura organizacional quanto no seu viés político-ideológico, método de intervenção e público priorizado. Na década de 90 do século passado a ATER passou por uma significativa mudança em seu arranjo institucional como fruto do processo de democratização política e descentralização administrativa do Estado brasileiro. Em termos institucionais, registra-se, neste período, a ocorrência de duas mudanças principais: a) a estadualização (descentralização) ou seja, a transferência das responsabilidades pela provisão dos serviços do governo federal para os governos estaduais; b) a superação do monopólio estatal na provisão dos serviços, que também passaram a ser oferecidos por ONGs e organizações privadas ou não estatais (pluralismo). Neste trabalho consideramos este como sendo um processo de mudança institucional, ou seja: mudanças nas regras e normas de formulação e

operação da política pública, neste caso, da política de ATER. Os diferentes Estados da federação se ajustaram de diferentes formas às novas regras da descentralização e do pluralismo. Neste estudo adotamos uma abordagem comparativa para analisar este processo de mudança institucional na ATER de três Estados da região norte do Brasil: Acre, Rondônia e Tocantins. O Estudo demonstra que nestes Estados a ATER apresenta uma tendência ou uma trajetória dependente (Path dependency) rumo ao pluralismo institucional, em superação ao monopólio estatal predominante até o final da década de 80. Contribuem para esta tendência tanto as ações do governo federal, por meio de instrumentos de política agrícola como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Projeto Lumiar de Assistência Técnica aos Assentamentos de Reforma Agrária, quanto a atuação dos movimentos sociais, ONGs e cooperativas de prestação de serviços que passaram a atuar junto a diferentes públicos de agricultores familiares da região. Com efeito, neste período registra-se uma valorização política do segmento da agricultura familiar e a reformulação dos discursos voltados para o desenvolvimento rural, o que reflete a emergência de novas idéias que passam a influenciar a formulação e implementação de políticas públicas. Embora a história política de cada Estado possa acelerar ou retardar este processo de mudança rumo ao pluralismo, há evidências claras de que estas mudanças sejam duradouras, o que abre novas possibilidades para a provisão dos serviços de ATER, sejam eles de caráter estatal, não estatal ou privado. Tais mudanças demandam novos mecanismos de controle social e regulação que tenham relação com os novos arranjos institucionais existentes ou em curso. Elas representam, portanto, problemas e oportunidades de inovações tanto para os formuladores de políticas quanto para os atores sociais e políticos que têm relação direta com o tema.

ABSTRACT

SANTOS. Ailton Dias dos, MS., Universidade Federal de Viçosa , May 2004.

Institutional and organizational changes in Technical Assistance and Rural Extension (TARE): a comparative policy study in Tocantins, Acre and Rondônia States. Adviser: Fábio Faria Mendes. Committee members: Franklin Daniel Rothman and José Norberto Muniz.

For some decades, Technical Assistance and Rural Extension (TARE) services were the main instruments of agricultural policy in Brazil. Although they have been in continuous existence since the end of the 40s, these services have passed through distinct phases, both in their structural organization as well as in their politico-ideological orientation, intervention methods and priority target public. In the 1990s, TARE went through a significant change in its institutional arrangement as a result of the process of political democratization and administrative decentralization in the Brazilian State. In institutional terms, two principal changes during this period are noted: a) the transfer of responsibility for service provision from the federal government to the state governments (decentralization); b) the overturning of the state monopoly in the provision of services, which also came to be offered by NGOs and private organizations (pluralism). In this study, we consider this as a process of institutional change, in other words: changes in the rules and norms of public

policy formulation and implementation in relation to TARE policy. The different States of the federation adapted in different ways to the new rules of decentralization and pluralism. In this study, we adopt a comparative approach to analyze this process of institutional change in TARE in three States of the northern region of Brazil: Acre, Rondônia and Tocantins. The Study demonstrates that, in these States, TARE shows a tendency or “Path dependency” towards institutional pluralism, overcoming the state monopoly predominant up to the end of the 80s. The actions of the federal government through agricultural policy instruments such as the National Family Agriculture Support Program (PRONAF) and the Lumiar Agrarian Reform Settlement Technical Assistance Project, as well as the impact of the social movements, NGOs and service cooperatives that started to work with different groups of family farmers in the region, both contributed to this tendency. Indeed, during this period a raising of the political importance of the family agriculture sector and a reformulation of the discourse towards rural development are noted. This is reflected in the emergence of new ideas that began to influence the formulation and implementation of public policies. Although the political history of each State can accelerate or slow the process of change towards pluralism, there is clear evidence that these changes are durable. This opens new possibilities for the provision of TARE services, whether of a state, non state or private nature. Such changes require new social control and regulation mechanisms related to the new actual or evolving institutional arrangements. They represent, therefore, problems and innovation opportunities both for policy formulators as well as for social actors and politicians directly involved in the subject.

SUMÁRIO

	Página
AGRADECIMENTOS.....	v
BIOGRAFIA.....	vii
LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS.....	ix
LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E NOMENCLATURAS.....	xi
RESUMO	xiii
ABSTRACT.....	xv
CAPITULO I – INTRODUÇÃO	01
1.1 Problema de Pesquisa.....	08
1.2 Objetivos.....	10
1.3 Referencial Teórico.....	11
1.4 Hipóteses de Trabalho.....	19
1.5 Metodologia.....	20
1.5.1 <i>Fonte de dados e técnicas de investigação</i>	23
CAPITULO II – A ATER NO BRASIL: CRISE E ALTERNATIVAS.....	28
2.1 A ATER no Brasil: uma rápida revisão	28
2.2 A crise no sistema de ATER no Brasil na década de 90.....	35
2.2.1 <i>Mudança de paradigma.....</i>	36
2.2.2 <i>Descentralização do Estado.....</i>	37
2.2.3 <i>Perda de credibilidade pública.....</i>	38
2.2.4 <i>Emergência de Movimentos Sociais no campo e ONGs.....</i>	39
2.3 A importância da ATER para a agricultura familiar.....	41
2.4 Novas idéias para a reestruturação da ATER.....	44
2.4.1 <i>Serviços de ATER: bem público ou bem privado ?.....</i>	45
2.4.2 <i>Orientação pela demanda.....</i>	47
2.4.3 <i>Cultura de negócios agrícolas.....</i>	47
2.4.4 <i>Orientação por resultados.....</i>	48

2.4.5	<i>Separação entre financiamento e execução.....</i>	48
2.4.6	<i>Opções para a reforma do sistema de ATER.....</i>	49
2.4.6.1	<i>Reformas orientadas para o mercado de ATER.....</i>	49
2.4.6.2	<i>Reformas não orientadas para o mercado de ATER... ..</i>	51
2.5	As reformas na ATER e as particularidades políticas dos Estados.....	54
CAPITULO III – A ATER NO TOCANTINS: UM ESTUDO DE CASO ORIENTADO.....		55
3.1	A Trajetória Política do norte goiano (Tocantins): limites institucionais à inovação.....	55
3.2	A Institucionalidade da ATER no Tocantins	62
3.3	Evolução e crise no sistema de ATER no Tocantins.....	65
3.4	Inovações recentes na ATER do Tocantins.....	70
3.4.1	<i>O Projeto Lumiar e a atuação da COOPTER</i>	73
3.4.2	<i>Situação da ATER não estatal após 2000.....</i>	82
3.5	Idéias sobre a reforma do sistema de ATER no Tocantins: a visão dos atores	83
CAPÍTULO IV - “EXTENDENDO” O CASO ESTUDADO: ANÁLISE COMPARADA DA ATER NO TOCANTINS, ACRE E RONDÔNIA.....		91
4.1	Trajetória Político-econômica do Estado do Acre.....	91
4.2	Trajetória Político-econômica do Estado de Rondônia.....	97
4.3	A ATER nos Estados do Acre, Rondônia e Tocantins: uma abordagem comparativa.....	105
4.3.1	<i>A ATER estatal e sua diversidade.....</i>	109
4.3.2	<i>A ATER não estatal: compreendendo o pluralismo.....</i>	115
CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....		124
5.1	Trajetória da ATER na década de 90: pluralismo e mudança institucional	124
5.2	Reflexões finais e algumas recomendações.....	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		134

CAPÍTULO I. INTRODUÇÃO

Os modelos ou arranjos institucionais voltados para a provisão de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)¹ no Brasil oferecem importantes elementos para o estudo do modo de organização do Estado e do tipo de relação que este vem mantendo com a sociedade. Entre os anos 60 e 80, a Extensão Rural oficial foi um dos principais mecanismos de intervenção do Estado na agricultura e um componente constante nas políticas públicas voltadas para a agricultura no país (RODRIGUES,1994). Neste período, o Estado brasileiro se caracterizava por seu caráter fortemente centralizado e pela presença de governos autoritários, sendo os serviços de ATER coordenados e executados por uma empresa pública de âmbito nacional, com unidades distribuídas por todos os estados da federação e configurando o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), que teve um papel determinante no processo de modernização da agricultura brasileira.

¹ Para efeito deste trabalho estamos adotando um conceito amplo de instituições de ATER que inclui a atuação das empresas estaduais de ATER, ONGs, Cooperativas de Técnicos, Cooperativas de Produção, Instituições de ensino e pesquisa, entre outros. O sistema de ATER é aqui considerado em sua pluralidade institucional e organizacional.

Em 1988, a Assembléia Nacional Constituinte assume a missão de reestruturar a organização do Estado brasileiro, no marco da democracia e do federalismo. Nos anos 90, os governos brasileiros implementaram um processo de descentralização administrativa a partir do marco jurídico estabelecido na constituição de 1988. Este processo envolve a transferência de recursos e responsabilidades do governo federal para os governos estaduais e municipais, que passam a assumir a função de gestão ou co-gestão das políticas, principalmente na área social. Ao mesmo tempo, um amplo espectro de políticas públicas foi afetado pela retração da intervenção governamental, resultando muitas vezes na precarização dos serviços oferecidos à sociedade e no sucateamento das estruturas destinadas a prover tais serviços. Inseridas neste contexto estão as agências estaduais de ATER, que, por sua vez, compõem a unidade de análise da nossa pesquisa.

Como resultado do desmonte do sistema Sibrater, ocorrido no início dos anos 90, cada Estado da federação promoveu a reestruturação dos serviços segundo suas próprias especificidades políticas, financeiras e administrativas, dando origem a arranjos institucionais os mais diversos. Ao mesmo tempo, as empresas estaduais procuraram, em diferentes medidas, incorporar as críticas e os questionamentos quanto à sua orientação metodológica, missão, público prioritário e modelo de desenvolvimento preconizado, enquanto se deparavam com uma atuação cada vez maior de ONGs e outras organizações que passavam a atuar na provisão de serviços de ATER para a agricultura familiar.

Na primeira metade da década de 90 as instituições oficiais de ATER encontravam-se em um impasse. Os Estados da federação, agora responsáveis por prover os serviços, não conseguiam arcar com o ônus da manutenção e operacionalização do sistema nos moldes das décadas anteriores ocorrendo, na maioria dos casos, um processo de estagnação e mesmo de sucateamento dos organismos oficiais de ATER.

Com efeito, em que pese os novos instrumentos de política agrícola implementados a partir da segunda metade da década de 90, é fato que este período se caracterizou por uma atuação precária do Estado na provisão de

serviços de ATER, o que se estende até os dias atuais, e por uma crescente intervenção de instituições não governamentais. Com Estados e municípios induzidos a buscar os seus próprios meios para viabilizar estes serviços, assiste-se a uma pulverização de alternativas e arranjos institucionais os mais distintos, gerando problemas de coordenação e regulação das ações entre os vários níveis de governo (federal, estadual e municipal). Na lógica do “cada um por si”, as soluções encontradas por cada Estado, município ou região passa a depender da sua própria trajetória político-econômica e da relação entre Estado e sociedade ali engendradas historicamente.

Novas proposições e idéias em torno da reestruturação do sistema brasileiro de ATER partem de interpretações sobre a conjuntura política e institucional atual do país, das análises críticas realizadas sobre a ATER, bem como de recomendações de organismos multilaterais, como o Banco Mundial. Tais recomendações, com as de FEDER et alii (sem data), BERDEGUÉ et alii (2001) e WORLD BANK (2000) são, em geral, realizadas a partir da experiência de outros países que já incorporaram inovações em seus sistemas de extensão por meio de mecanismos como descentralização, terceirização, pluralismo institucional e mesmo a privatização dos serviços.

O interesse acadêmico pela Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil passou por várias mudanças de enfoque nas últimas décadas. Inicialmente, a produção científica sobre o tema esteve voltada para estudos relacionados com o processo de difusão de novas tecnologias e sua adoção por parte dos agricultores, analisando-se os fatores que influenciavam o alcance ou não dos objetivos e metas estabelecidos inicialmente pelas agências de ATER. A partir da década de 70, vários trabalhos passam a realizar análises críticas do modelo de Extensão Rural então vigente. Tais estudos críticos podem ser agrupados em três grandes linhas: a) aqueles que abordam o problema da assimetria na relação técnicos-produtores, identificando elementos de dominação política nesta relação e explorando as possibilidades de uma comunicação dialógica. Esta tendência é inaugurada por FREIRE (1970) e influenciou sobremaneira a produção acadêmica posterior sobre a Extensão Rural sob a

perspectiva da comunicação; b) estudos que analisam as origens e a evolução dos serviços de Extensão Rural no Brasil e sua vinculação político-ideológica com o receituário norte americano (OLIVEIRA,1987); (LIMA,1985); c) estudos que vinculam a prática extensionista ao processo de expansão capitalista no campo (QUEDA, 1987);(CAPORAL, 1991); (FONSECA, 1985).²

Na década de 90 ocorre uma nítida perda de interesse da comunidade acadêmica pela ATER com o deslocamento do foco para questões relacionadas com Reforma Agrária, Movimentos Sociais no Campo, Sociedades Agrárias, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Trabalhos como o de RODRIGUES (1994), que procura analisar a ATER em termos da sua inserção no âmbito das políticas públicas e da atuação das instituições políticas na agenda decisória sobre o tema, são pouco freqüentes na literatura.

No final da década de 90, como conseqüência da ausência de inovações interpretativas sobre a extensão rural, que nos termos “kuhnianos”³ seria o período de crise, proposições alternativas problematizam a ATER diante de questões relacionadas com a ação coletiva, participação política dos agricultores familiares, e definição de estratégias de desenvolvimento com base na interação entre os atores (ROVER et alii, sem data).

Atualmente há um relativo consenso sobre a importância dos organismos de ATER no apoio ao desenvolvimento da agricultura, especialmente quando se considera segmentos historicamente marginalizados, como é o caso da agricultura familiar⁴ (ABRAMOVAY,1997); (SILVA,1997)⁵. O reconhecimento da agricultura

² Ao se agrupar os trabalhos acadêmicos em três grandes correntes não é possível incluir ou contemplar todo o amplo leque da produção científica sobre a ATER no período 60-80. No entanto, esta classificação, mesmo arbitrária, mostra-se útil ao agrupar trabalhos que anteciparam os argumentos críticos que iriam qualificar o debate no momento de crise da ATER, após os anos 80. Uma classificação semelhante é encontrada em Rodrigues(1994).

³ Em sua obra “Estrutura das Revoluções Científicas”, Thomas Kuhn desenvolveu uma concepção metodológica segundo a qual a ciência progride por meio da ocorrência de crises seguidas de revoluções, que por sua vez dão lugar a novos paradigmas. Embora aplique-se a estudos de filosofia da ciência, esta abordagem guarda muitas semelhanças com o modelo teórico da “conjuntura crítica” formulado por COLLIER & COLLIER (1991), e abordado na seqüência deste estudo.

⁴ Nas décadas passadas os termos “pequena produção” e “campesinato” foram amplamente utilizados para designar a produção agrícola da base familiar. Mais recentemente a expressão “agricultura familiar” tem sido a mais usada. Ela define uma categoria bastante ampla e heterogênea e que inclui subcategorias como os assentados da Reforma Agrária, pequenos proprietários, agro-extrativistas, ribeirinhos, entre outras. Para efeito deste trabalho adota-se a definição oficial da agricultura familiar como sendo aquele segmento no qual as propriedades possuem dimensão inferior a quatro módulos fiscais, são conduzidas ou geridas por mão de

familiar como segmento a ser priorizado pelas políticas agrícolas, a criação e implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e as ações voltadas para a Reforma Agrária são fatores que colocam a ATER constantemente na pauta dos atores sociais, governos e formuladores de políticas públicas para o meio rural brasileiro. Há uma concordância entre os agentes quanto à necessidade e pertinência da provisão de serviços de assessoria técnico-produtiva, gerencial e organizacional voltados para o fortalecimento social e econômico da agricultura familiar. Há, porém, muitas divergências de posição e de opinião sobre como tais serviços devem ser organizados em um contexto de descentralização administrativa, escassez de recursos, diversidade regional, pluralidade institucional e interação Estado - sociedade civil.

A política de ATER⁶ é considerada como uma modalidade da política agrícola, sendo, portanto, uma política pública (RODRIGUES,1994). As políticas públicas apresentam grande heterogeneidade quanto a sua forma e mecanismos de implementação e controle. No Brasil, as políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo, estão inseridas na constituição federal e são regulamentadas por leis específicas que orientam a sua implementação em cada unidade da federação e nos municípios. Um bom exemplo é o Sistema Único de Saúde (SUS) formalizado nos artigos 196, 197 e 198 da constituição de 1988 e regulamentado pelas leis 8.080/90 e 8.142/90 (Leis Orgânicas de Saúde) (COTTA *et alii*, 1998). Já a política de ATER não conta com este tipo de instrumento legal

obra familiar com até dois empregados permanentes, admitindo-se a contratação temporária de pessoal em função da natureza sazonal de algumas atividades agrícolas.

⁵ Os principais consensos entre os atores, suas divergências e as idéias em pauta sobre a possível reestruturação do sistema de ATER no Brasil podem ser constatadas nos anais do Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, realizado em Brasília em 1997 e promovido por instituições como a ASBRAER (Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural), CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), Ministério da Agricultura, FASER (Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Serviço Público Agrícola do Brasil) e FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação).

⁶ Conforme lembra MONTEIRO(1982), o conceito de política (*policy*) envolve a detecção de um problema de ordem pública, processamento e análise das informações sobre este problema e tomada de decisão, que por sua vez independe da produção de bens e serviços. Neste caso, mesmo a não ação ou a não provisão de um serviço como a ATER é considerado como uma política pública. Esta é definida pelo caráter deliberado da decisão de agir ou de não agir diante de um problema detectado. Cabe ao analista de política discernir se a não ação resulta da não detecção do problema ou da deliberação de não agir diante do mesmo.

de regulamentação, muito embora conste na constituição federal como uma obrigação do Estado. Assim, no contexto federativo, são os governos estaduais que detêm a prerrogativa de decidir sobre o futuro das empresas oficiais de ATER, o que resulta em grande diversidade de arranjos e dificuldade de coordenação das ações ao nível nacional.

Os Estados da federação que contam com um tecido institucional mais desenvolvido tiveram menos dificuldades para reorganizar suas agências de ATER, muitas vezes introduzindo inovações na relação com os municípios, reorganizando sua estrutura administrativa e definindo novas estratégias para a captação de recursos. Este é o caso dos estados das regiões sul, sudeste e centro-oeste, em certa medida. Nas regiões nordeste e norte as agências governamentais de ATER encontraram grandes dificuldades para se ajustar ao novo contexto, ocorrendo um processo de estagnação⁷ com claro risco de extinção das instituições, dada a sua precariedade em alguns casos. Situações semelhantes foram observadas em Estados de outras regiões brasileiras, tais como o Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Ao mesmo tempo observa-se, nestas regiões, uma presença marcante de agências de ATER não governamentais, embora em dimensões e abrangência espacial reduzidas⁸.

Na região norte do Brasil, um conjunto de novos Estados foram criados nas últimas décadas (Amapá, Acre, Roraima, Rondônia e Tocantins) e passaram a tomar parte em um pacto federativo reformulado recentemente (1988). Processos que envolvem a divisão ou desmembramento de unidades federativas (como no caso do Tocantins) ou a transformação de territórios federais em novos Estados (caso do Acre e Rondônia) representam necessariamente processos de mudança institucional. Estes envolvem a substituição de um amplo conjunto de regras formais vigentes até então, por outras que passam a vigorar a partir da efetivação dos novos Estados. Por outro lado, um amplo leque de regras e instituições

⁷ A situação de estagnação das empresas de ATER no Brasil se manifesta principalmente pela diminuição do fluxo de recursos destinado à sua operacionalização, falta de renovação dos quadros técnicos, precarização da infra-estrutura, defasagem metodológica, entre outros.

⁸ A existência de experiências locais de ATER bem sucedidas remetem para o problema da replicação (scaling-up) ou de como reproduzir estas experiências em uma escala maior. Em geral, a incorporação destas experiências no quadro geral das políticas públicas é apontado como o meio mais eficaz para se obter estab ampliação de escala.

políticas informais precisam se ajustar a um novo arcabouço legal que passa a orientar a gestão pública. Portanto, estes Estados constituem um campo privilegiado de estudos sobre processos de mudança institucional, de uma maneira geral, e, particularmente, sobre a mudança institucional na ATER. Conforme abordaremos na seqüência deste documento, entendemos por mudança institucional a mudança nas regras formais e informais que orientam a ação dos agentes ou atores sociais e políticos.

As trajetórias históricas, econômicas e políticas destes novos Estados são, evidentemente, muito particulares. Portanto, o processo de mudança institucional na ATER observado em um Estado muitas vezes não encontra um paralelo nos demais. A particularidade da situação institucional de cada Estado coloca o pesquisador diante de algumas opções em termos dos procedimentos de análise das mudanças ocorridas na ATER nestas novas unidades federativas. Entre estas opções podemos citar: a) estudar a mudança institucional na ATER de um Estado, sem fazer inferências sobre o que ocorre nos demais e na região norte de uma maneira geral; b) estudar as mudanças na ATER da região norte como um todo, o que demandaria tempo e recursos que não estão disponíveis; c) estudar as mudanças na ATER em um número reduzido de Estados, realizando uma análise comparativa que permita identificar elementos comuns e tendências gerais. No caso desta pesquisa optamos por mesclar a primeira e a terceira opções, ou seja, realizar um estudo de caso no Tocantins e formular uma análise comparativa com base nas situações do Acre e Rondônia, a partir de dados secundários já existentes sobre a ATER nestes Estados. Esta escolha não ocorreu de forma aleatória mas, sim, obedecendo a critérios operacionais da pesquisa, principalmente a disponibilidade de dados secundários e a acesso do pesquisador a um conjunto de informações qualificadas sobre a ATER naqueles Estados.⁹

O estudo detalhado de um caso de mudança institucional na ATER (Tocantins) e a comparação com os outros dois casos (Acre e Rondônia),

⁹ A participação do pesquisador na pesquisa do **Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados do Brasil**, executada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO foi crucial para a obtenção de dados primários e secundários sobre a ATER nos Estados do Acre, Rondônia e Tocantins.

permitirá a identificação de tendências gerais destas mudanças na região norte além de uma caracterização das escolhas possíveis em termos de reforma do sistema de ATER a partir das iniciativas já em curso na região. As inovações institucionais ocorridas no cenário da ATER durante a década de 90 serão analisadas enquanto resultantes de dois aspectos principais e co-relacionados: a incorporação de novas idéias e proposições sobre a reestruturação dos serviços de ATER e a trajetória política de cada Estado que, por sua vez, condiciona (limita ou facilita) a efetividade de tais inovações. Tal investigação deverá fornecer ainda um conjunto de importantes elementos para a explicação e compreensão da lógica de operação da política de ATER no contexto da região norte do Brasil.

1.1 Problema de Pesquisa

O contexto da região norte se apresenta como um desafio de grande envergadura para os serviços de ATER, oficiais ou não, o que justifica o nosso interesse por este tema de pesquisa. Com efeito, no contexto brasileiro, a região norte permanece numa condição marginal em termos econômicos e políticos e onde a agricultura familiar permanece como um segmento ainda não consolidado social e economicamente, estando muitas vezes no centro de conflitos ambientais e agrários que marcam a história recente da região. Por outro lado, os problemas ambientais perpassam todo o debate em torno de ações, programas e políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Importantes programas de financiamento como o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7)¹⁰ não encontram uma contrapartida conseqüente dos Estados em termos de provisão de serviços agrícolas e educacionais para a população rural da região. Muitas ações de assessoria na área ambiental e agrícola são assumidas por ONGs e configuram

¹⁰ O PP-G7 foi criado em 1992 após alguns anos de negociação entre o governo brasileiro, governos dos países do G7 e ONGs nacionais e internacionais. Na ocasião foi criado um Fundo Fiduciário para administrar a parte multilateral do programa. Posteriormente foram firmados acordo bilaterais de cooperação entre o Brasil e países como a Alemanha, Reino Unido e Comunidade Européia, principais doadores do programa.

uma constelação de experiências locais que não são reproduzidas de forma mais ampla por meio das Políticas Públicas.

Se, por um lado, a Amazônia figura na agenda de organismos de cooperação multilateral e de ONGs nacionais e internacionais como uma área prioritária para ações voltadas para o desenvolvimento sustentável, por outro lado, observa-se nos Estados da região uma precariedade na atuação dos organismos governamentais, especialmente aqueles de âmbito estadual, quando comparados à situação de outras unidades federativas. Estes Estados estão colocados diante do desafio de implementar políticas de desenvolvimento em meio à escassez de recursos e à fragilidade institucional, tendo que se incorporar à uma dinâmica de gestão descentralizada das políticas públicas.

O estabelecimento, por parte do governo federal, de novas regras para a operacionalização da ATER produz, na região norte, resultados não previstos pelo formuladores desta política. A incorporação de inovações e a definição de novos arranjos institucionais, envolvendo organismos governamentais e não-governamentais, são fortemente condicionados pelo contexto e pela trajetória política de cada um destes estados.

No estudo aqui apresentado pretende-se explorar analiticamente o dilema que perpassa a reestruturação institucional dos serviços de ATER: de um lado é indesejável e mesmo inviável a excessiva centralização, a burocratização e sentido anti-democrático que caracterizaram o Estado brasileiro nas décadas de 60 a 80. Mas de outro lado, como Estados cuja trajetória histórica se caracterizam pela fragilidade institucional, centralismo autoritário, clientelismo político, e escassez de recursos podem, agora, atuar de maneira conseqüente na provisão de serviços para a agricultura familiar? Interessa-nos analisar os processos políticos que, em última instância, determinam a incorporação ou não de inovações organizacionais no cenário da ATER no Brasil e, mais especificamente, nos novos Estados da região norte.

A questão central que deverá orientar a investigação aqui proposta é: a) de que maneira as instituições políticas formais (regras e normas governamentais) e

informais (patronagem política, clientelismo...) têm influenciado a tomada de decisão sobre a implementação de inovações no sistema de ATER do Tocantins?

Desta questão principal emergem outras que balizaram a realização do estudo:

a) Quais são as regras formais e informais que norteiam a interação entre os organismos (governamentais e não governamentais) de ATER do Tocantins e entre estes e os governos federal e estadual? Como estas regras afetam a adoção ou não de inovações na operacionalização da política de ATER.

b) Quais foram as idéias e propostas para a reestruturação da ATER veiculadas pelo governo federal e por outros atores ligados a estes serviços, na segunda metade da década de 90 e em que medida elas influenciaram a incorporação de inovações institucionais na ATER do Tocantins?

c) Como os organismos de ATER do Tocantins (governamentais e não governamentais) interpretam e aplicam as novas idéias e propostas para a reestruturação dos serviços de ATER.

d) Em termos comparativos, quais as similaridades e diferenças entre os arranjos institucionais e inovações na ATER do Tocantins e dos estados do Acre e Rondônia?

1.2 Objetivos

- Verificar o grau de associação entre as soluções ou inovações político-institucionais levadas a cabo pelos organismos de ATER e a trajetória histórica dos Estados do Tocantins, Acre e Rondônia
- Caracterizar os tipos de inovações organizacionais e institucionais, no sistema de ATER, que ocorrem no Estado do Tocantins.
- Verificar a aceitação, efetivação ou rejeição à novas regras institucionais, colocadas em prática a partir da década de 90, por parte dos organismos de ATER do Tocantins.

- Identificar e explicar as semelhanças, particularidades e tendências para o cenário da ATER em cada um dos três estados analisados (Tocantins, Acre e Rondônia).

1.3 Referencial Teórico

Durante a década de noventa o sistema de ATER no Brasil viveu uma crise estrutural relacionada a sua perda de credibilidade perante a classe política e a sociedade civil (ECHENIQUE, 1998). Esta crise se manifestou na redução da capacidade operacional da ATER, escassez de recursos, dificuldades de renovação dos quadros técnicos e de incorporação de novas abordagens sobre os problemas do meio rural brasileiro. Este momento de crise coincide com o processo de democratização e descentralização do Estado após a promulgação da constituição de 1988 e representou, também, a abertura do debate sobre as alternativas voltadas para a reestruturação do sistema de ATER sob novas bases institucionais, ou seja, sob novas regras e leis normativas diferentes daquelas que vigoraram entre as décadas de 60 e 80, período marcado pelo centralismo e caráter anti-democrático do Estado e de suas agências.

Assiste-se, assim, a um processo de mudança institucional no cenário da ATER no Brasil. Sobre este processo incidem dois elementos centrais que serão analisados neste estudo e que moldam ou condicionam as alternativas possíveis para uma nova política de ATER. O primeiro elemento está relacionado com a veiculação de novas idéias e proposições que, por sua vez, vão oferecer um leque de alternativas possíveis, em termos de reforma do sistema de ATER do país. Já o segundo elemento está relacionado com a trajetória política e institucional de cada Estado da federação, cujo legado político vai influenciar (limitar ou facilitar) o processo de mudança na ATER.

Os conceitos ou as chaves interpretativas utilizadas neste estudo são as noções de Instituições, conjuntura crítica, dependência de trajetória e novas idéias ou proposições, cujos significados serão abordados mais a frente, nesta mesma

seção. A interação entre os processos representados por estes conceitos vem a delinear o que estamos chamando de mudança institucional da ATER.

Em termos gerais a abordagem teórica deste trabalho de pesquisa se utilizará do instrumental analítico e metodológico oferecido pelo novo institucionalismo, e mais especificamente, pelo institucionalismo histórico, para realizar um estudo de sociologia política da ATER.

FERNANDES (2002) lembra que o termo novo institucionalismo designa um conjunto de teorias da ciência política que apresenta uma diversidade interna considerável, dividindo-se em subcorrentes que têm em comum “*o fato de encarar o estudo dos processos políticos tendo como variável independente as instituições*”.

Reconhecendo a dificuldade de se considerar a existência de apenas um único novo institucionalismo, FERNANDES (2002) opta por uma distinção básica entre aquele institucionalismo que se utiliza do individualismo metodológico e da teoria da Escolha Racional e aquele que não se fundamenta nesta teoria, sendo considerado como institucionalismo histórico ou sociológico. Esta distinção é compartilhada e mais profundamente analisada no ensaio de THELEN e STEINMO (1992), onde os autores fornecem uma exposição dos conceitos e dos argumentos centrais do institucionalismo histórico.¹¹

Para o Institucionalismo histórico, a questão de como os indivíduos ou grupos definem seus próprios interesses apresenta-se problemática, já que isto vai depender da história e das instituições existentes. Segundo esta abordagem, não somente as estratégias mas também as metas dos atores serão influenciadas pelo contexto institucional e os interesses de classe se apresentam mais em função da posição (mediada, reforçada ou mitigada) do Estado, instituições sociais, partidos e de outras estruturas, do que de escolhas por parte dos atores (THELEN e STEINMO, 1992). O argumento em evidência é de que as instituições desempenham um papel fundamental na arena política e na história política. Esta abordagem coloca as instituições no centro na análise, a partir de onde derivam

¹¹ CAMPBELL(1998) lembra que o Institucionalismo Histórico deriva do materialismo de Marx e dos estudos de política comparada de Weber.

conceitos, idéias-chave e noções que procuram explicar a evolução dos processos políticos.

Mas o que são instituições? NORTH (1990) desenvolve uma resposta a esta questão ao considerar que o conceito de instituição refere-se às convenções, regras, códigos de conduta, normas e leis que moldam o comportamento dos indivíduos e o contrato entre eles. As instituições, assim compreendidas, podem ser formais ou informais. No primeiro caso elas assumem a forma de leis e normas explicitamente estabelecidas. Já as instituições informais são tácitas e, portanto, não explícitas. Em ambos os casos, a existência de normas e regras se sustenta pela aplicação de sanções positivas ou negativas aos indivíduos ou organizações que obedecem, ou não, às mesmas.¹²

O conceito de instituição informal assume grande importância no estudo das mudanças ocorridas na ATER na região norte do Brasil. A tradição política oligárquica, a patronagem e o clientelismo são uma realidade nos estados daquela região e encerram regras tácitas que influenciam nas decisões sobre como as agências de ATER devem agir e sobre o que elas devem ou não fazer. Tais regras assumem um papel central no comportamento dos agentes, não faltando exemplos de sanções que são aplicadas àqueles que divergem ou que tomam decisões contrárias às diretrizes de tais instituições. Muitas destas regras tácitas ou informais se contrapõem às normas formais definidas pelo governo federal ou que vigoram ao nível estadual e municipal. Com efeito, instruções normativas relacionadas com a ATER e veiculadas pelo governo federal são freqüentemente remodeladas ao nível estadual, de forma a se ajustarem às instituições que ali vigoram, em um processo que MENDES (1997) chama de “tradução local”. Este processo de ajuste das idéias ou propostas de inovação ao contexto institucional de cada Estado é central no modelo explicativo aqui adotado.

As instituições são responsáveis por conectar o presente, o passado e o futuro de um sistema político, delineando uma trajetória historicamente definida

¹² NORTH faz uma distinção entre instituição e organização. Como já foi dito, a primeira refere-se a normas, leis e códigos de conduta. Já o conceito de organização inclui os corpos políticos (partidos, agências regulatórias, instâncias do poder legislativo ...), corpos econômicos (firmas, cooperativas, empresas familiares ...), corpos sociais (igreja, clubes, associações...) e corpos educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento).

(NORTH, 1990)¹³. Elas fornecem um quadro de referência dentro do qual os atores políticos definem as suas escolhas e tomam decisões. Mas para HALL (1991) este escopo institucional possui um caráter ambíguo: se, por um lado, são as instituições que garantem a estabilidade, continuidade e conservação de um sistema político, por outro, elas também são a fonte da qual emergem as possibilidades de mudança neste mesmo sistema. O cenário institucional fornece, portanto, tanto vantagens quanto impedimentos para a transformação do poder político em políticas concretas.

Partindo do conceito de instituição desenvolvido pelos autores acima citados, o institucionalismo histórico fornece algumas chaves interpretativas que serão adotadas no âmbito deste trabalho. A primeira delas refere-se ao conceito de dependência de trajetória (*Path Dependency*). Este conceito tem origem nos estudos de economia relacionados ao processo de mudança tecnológica, nos quais são tomadas decisões ou realizadas escolhas que produzem uma trajetória histórica de caráter irreversível no curto ou médio prazos. Um dos primeiros estudos a abordar este tipo de processo foi o de PIORE & SABEL (1990) onde os autores analisam os efeitos econômicos e a dependência de trajetória criada a partir da adoção massiva do sistema de produção em série nos países industrializados, entre o final do século XIX e início do século XX.

Um bom exemplo de um processo de dependência de trajetória pode ser observado a partir da decisão pela adoção ou utilização massiva do sistema operacional Windows para microcomputadores. Na década de 90 este sistema foi adotado por uma ampla gama de usuários em todo o mundo, tornando-se um padrão quase universal para a interface entre as pessoas e os computadores. Posteriormente à sua adoção ampla desenvolveram-se outros sistemas operacionais mais eficientes e de melhor qualidade. Porém, já não era mais possível reverter a decisão ou a escolha do Windows como sistema universal. O custo de tal reversão desencoraja a busca de outras alternativas por parte dos

¹³ Embora Douglas C. North seja considerado um dos principais autores do Institucionalismo Econômico, a sua conceitualização do termo "instituições" aplica-se bem aos estudos realizados no âmbito do institucionalismo histórico.

agentes. Estes se vêm dependentes da trajetória que eles mesmos ajudaram a delinear, por meio de suas escolhas e decisões.

Neste quadro, a trajetória é definida pela “decisão cega” dos atores, cujos efeitos não podem ser antecipados e onde “as decisões, uma vez tomadas, tendem a ser irrevogáveis”, não pelo desejo dos atores mas sim pelo legado que elas criam (PIORE & SABEL, 1990).

Tendo sido “importado” da disciplina da economia, o conceito de dependência de trajetória vem sendo utilizado em estudos de ciência política para analisar trajetórias desencadeadas por decisões ou escolhas realizadas por atores políticos em diversos contextos (FERNANDES, 2002). Mas qual é precisamente a diferença entre a trajetória dependente e outros processos históricos? Quais são exatamente os atributos de uma trajetória dependente?

DEEG (2001), partindo dos trabalhos de Paul Pierson (2000a, 2000b, 2000c, e 2000d), se detém sobre estas questões ao analisar as mudanças institucionais no sistema financeiro da Alemanha. Segundo sua abordagem, a trajetória dependente é um tipo particular de processo histórico com características distintas. Ela se caracteriza por uma seqüência de eventos particulares que são precedidos por uma conjuntura crítica (*critical juncture*). Por sua vez esta crise consiste em um contexto de abertura ou de permissividade, quando os atores políticos podem fazer coisas diferentes do que vinham fazendo até então, sem que sofram graves pressões coercitivas. Na seqüência dos eventos particulares que compõem a trajetória ocorre um *feed-back* positivo, ou seja, um auto-reforço da trajetória iniciada na situação de crise (DEEG, 2001, citando Pierson, 2000a, 2000b, 2000c, e 2000d).

O ponto central para a compreensão de uma trajetória dependente é a análise dos eventos particulares que a compõem. Em uma trajetória deste tipo estes eventos produzem efeitos que não podem ser antecipados pelos atores envolvidos. Neste caso, a trajetória literalmente foge ao controle dos agentes, adquirindo uma dinâmica própria e irreversível no curto ou médio prazos.

Em termos temporais, podemos dizer que a conjuntura crítica da ATER na região norte, e no Brasil como um todo, teve o seu início nos primeiros anos da

década de 90. As decisões políticas tomadas naquele momento, tais como a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e a conseqüente descentralização dos serviços, produziram legados que vão influenciar o cenário da ATER nos anos subseqüentes. Partindo do estudo de caso da ATER no Tocantins e do seu confronto com a situação destes serviços no Acre e Rondônia, procuraremos identificar os principais eventos que marcaram a trajetória da ATER e os atributos que fazem desta uma trajetória dependente.

Uma outra idéia chave diretamente relacionada ao conceito de dependência de trajetória é a noção de conjuntura crítica, que pode ser entendido como uma situação de transição, de mudança política que, por sua vez, produz um legado, ou cujos resultados perduram no tempo, influenciando as decisões futuras (COLLIER & COLLIER, 1991). Uma identificação dos fatores ou elementos que constituem o conjuntura crítica é fornecida por COLLIER & COLLIER (1991):

a) as *condições antecedentes* ou atributos da conjuntura crítica relacionados ao sistema pré-existente. No caso da ATER isto implica em identificar os atributos do sistema anterior que levaram à conjuntura crítica;

b) *clivagem ou crise* que surge independentemente das condições antecedentes, provocando a conjuntura crítica e deixando um legado. Aqui há que se considerar a crise que afetou o sistema de ATER no início da década de 90, as decisões tomadas naquele momento e que tenham produzido resultados posteriores.

c) o *legado* ou resultado político das decisões e escolhas definidas no âmbito da conjuntura crítica. Implica em se analisar como as decisões sobre mudanças na ATER, tomadas na conjuntura crítica, afetaram a configuração dos serviços nos anos subseqüentes;

d) *explicações rivais* a partir de causas constantes, ou seja, observação dos atributos do sistema que contribuem para a estabilidade dos resultados das decisões (inovações na ATER), mas que não são resultantes da conjuntura crítica;

e) *fim do legado*, admitindo-se que este será finalizado em algum momento. No caso da ATER não se pode falar em fim do legado, já que a conjuntura crítica

estende-se até os dias atuais, ou seja, o fenômeno analisado encontra-se em andamento.

Estes atributos da conjuntura crítica serão utilizados nesta pesquisa para uma caracterização da trajetória da ATER na região norte e, por que não dizer, no contexto brasileiro.

O exemplo de outros países que implementaram reformas em seus sistemas de Extensão Rural é freqüentemente utilizado para apontar um conjunto de idéias e possibilidades de reestruturação deste sistema no Brasil, bem como os riscos inerentes a este processo.¹⁴ Por outro lado, na última década desenvolveu-se no país um conjunto de iniciativas que incluem, por exemplo, o Projeto Lumiar de ATER para os assentamentos de Reforma Agrária, projetos e programas desenvolvidos por ONGs em parceria com organizações dos agricultores familiares e reforma ou reestruturação de empresas estaduais de ATER. As experiências nacionais e internacionais, somadas aos marcos conceituais da democratização, descentralização e participação da sociedade civil, fornecem um “cardápio de idéias e proposições” para a reestruturação da ATER no Brasil. Longe de formar um consenso sobre o tema, este conjunto de idéias expressa, muitas vezes, divergências de opinião entre os principais atores participantes no debate.¹⁵

O papel das idéias é apresentado por HALL (1992) como um dos aspectos determinantes do processo de mudança nas políticas públicas, mas é em CAMPBELL (1998) que encontramos uma formulação mais sofisticada sobre o lugar das idéias na formulação de políticas. Este autor argumenta que as idéias podem se apresentar como *pano de fundo* ou como debates e teorias explicitamente articulados, pela elite formuladora de políticas, no *primeiro plano* deste processo. Por outro lado, as idéias podem estar presentes em dois níveis distintos: um de *caráter cognitivo*, como uma descrição e análise teórica sobre uma relação de causa e efeito especificada, e outro de *caráter normativo*, onde as

¹⁴ Estas idéias envolvem proposições como a terceirização dos serviços, atuação das ONGs e cooperativas de serviços, pluralidade de organismos provedores de ATER, intervenção orientada pela demanda, controle social sobre os resultados, integração com outras políticas, enquadramento do público alvo, entre outros.

¹⁵ Ver Anais do Seminário Nacional de ATER, 1997.

idéias se relacionam com valores e atitudes dos agentes. Do cruzamento entre os planos (plano de fundo e primeiro plano) e os níveis (cognitivo e normativo) derivam quatro tipos de idéias enquadrados como *paradigmas*, *senso público*, *programas* e *estruturas* (**quadro 01**).

Quadro 01. Tipos de idéias e seus efeitos na elaboração de políticas

	Conceitos e teorias no primeiro plano do debate político	Pressupostos básicos no plano de fundo do debate político
	<i>Programas</i>	<i>Paradigmas</i>
Nível cognitivo	Idéias como prescrições da elite política para ajudar os formuladores de políticas a traçar e clarear o curso específico da ação política	Idéias como pressupostos que limitam a extensão cognitiva das soluções úteis e disponíveis para os formuladores de políticas
	<i>Estruturas</i>	<i>Senso público</i>
Nível normativo	Idéias como símbolos e conceitos que ajudam os formuladores de políticas a legitimar as soluções políticas perante o público	Idéias como pressupostos públicos que limitam a extensão normativa das soluções legítimas disponíveis para os formuladores de políticas

Fonte: CAMPBELL(1998). Tradução: Ailton Dias

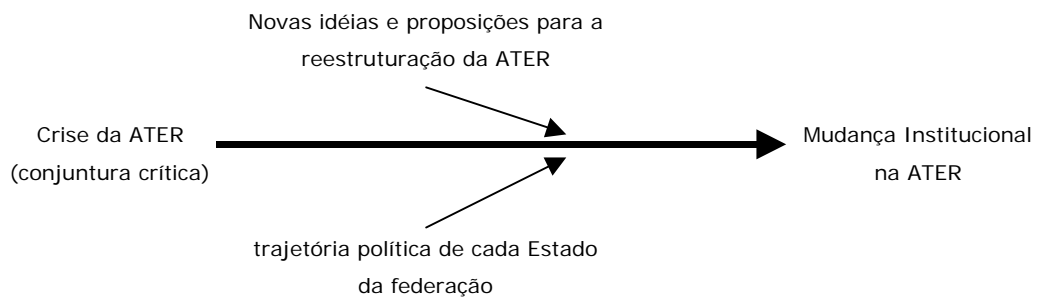
Segundo esta abordagem, a investigação sobre mudança institucional na ATER deverá considerar as prescrições ou recomendações “vindas de cima” (programas), além de identificar, de forma mais precisa, de onde partem tais recomendações e quais são os conceitos que estão influenciando os formuladores de políticas na elaboração de novas propostas para a ATER (estrutura). Em outro sentido, torna-se necessário fazer uma caracterização dos pressupostos que delimitam o debate e a busca de soluções (paradigmas), bem como dos valores públicos que balizam e legitimam as soluções apresentadas (senso público).

Para explicar o cenário institucional atual da ATER no Estado do Tocantins e, por comparação, nos estados do Acre e Rondônia, o modelo explicativo aqui elaborado desenvolve uma investigação sobre a conjuntura crítica vivida pela ATER durante a década de 90. O segundo componente da investigação é em torno das idéias e proposições que são manipuladas pelos formuladores de políticas e apresentadas como alternativa para a reestruturação da ATER. O terceiro componente é a abordagem da trajetória política dos Estados, que por sua vez, condiciona a incorporação ou não de inovações no sistema de ATER de cada

Estado. A interação entre estes componentes da investigação deverá culminar na realização de um estudo de sociologia política da ATER.

O esquema analítico apresentado na **figura 01** procura ilustrar a argumentação que será aqui desenvolvida:

Figura 01 – Fatores condicionantes da mudança institucional na ATER



1.4 Hipóteses de Trabalho

1. As idéias e propostas veiculadas pelo governo federal na segunda metade da década de 90, foram capazes de influenciar a adoção de inovações nos serviços de ATER nos Estados do Tocantins, Acre e Rondônia, deixando um legado institucional e organizacional.
2. Em função da sua trajetória histórica, o contexto político do Estado do Tocantins oferece resistências à inovações na ATER.
3. A conjuntura crítica da ATER ainda não foi finalizada, dada a ausência de definição, dificuldade de formulação política e coordenação das ações de ATER por parte do governo federal e dos governos estaduais.
4. No Estado do Tocantins, a incorporação de inovações ao sistema de ATER pode ser limitada pelo confronto entre novas regras formais e as instituições informais (regras tácitas e sanções correspondentes) dadas pelo forte caráter oligárquico da política estadual.

5. As organizações não-governamentais podem estabelecer “pontes” entre as organizações locais e o governo central (federal) que lhes permitam suplantar as limitações institucionais próprias de cada Estado.

1.5 Metodologia

A pesquisa aqui apresentada teve como Unidade de Análise a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Estado do Tocantins, ou seja, os serviços de assessoria técnico produtiva existentes no Estado e que têm na agricultura familiar o seu público prioritário. No Tocantins, o sistema de ATER é formado por uma empresa oficial, o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (RURALTINS) e organizações não governamentais como a Associação Alternativas para a Pequena Agricultura no Tocantins (APA-TO) e a Cooperativa de Trabalho e Prestação de Serviços de ATER (COOPTER). Por outro lado, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins (FETAET), enquanto entidade representativa dos agricultores, desempenha um papel importante na intermediação e negociação de contratos de ATER firmados entre as ONGs e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Estas cinco organizações são consideradas os atores mais importantes para a ATER do Tocantins e constituem o objeto de estudo da pesquisa.

Como estratégia de pesquisa, foram entrevistados profissionais dirigentes destas instituições com o objetivo de se construir um quadro de referência da ATER no Estado, em termos institucionais e políticos. O resultado da pesquisa no Tocantins foi então confrontado com dados secundários e informações já existentes sobre a situação das ATER nos Estados do Acre e Rondônia, visando a produção de uma análise comparada sobre as características institucionais e organizacionais da ATER nos três Estados.

Pretendeu-se aqui realizar um trabalho científico enquadrado na categoria de pesquisa explicativa. Quanto aos procedimentos, a pesquisa teve como fonte principal de informação as pessoas que atuam nos organismos de ATER do

Tocantins. Foi, portanto, necessária a realização de uma pesquisa de campo, onde foi adotado um delineamento ou guia de investigação, elaborado a partir das perguntas formuladas na definição do problema de pesquisa.

Utilizando-se da classificação dos delineamentos de pesquisa apresentada por CAMPBELL e STANLEY (1979), optou-se, neste trabalho, pelo “*Delineamento pré-experimental – Estudo de um único caso sem controle*”. Este delineamento é mais utilizado para pesquisas de avaliação onde um único grupo é estudado, apenas uma vez, após a introdução de inovações (tratamento) capazes de provocar mudanças. As inferências, neste caso, são feitas a partir da expectativa sobre o que ocorreria com o grupo caso as inovações não tivessem sido introduzidas. Requer, portanto, um estudo minucioso do grupo e do contexto no qual se dão as inovações. É o caso, por exemplo das inovações introduzidas nas políticas públicas, onde a tomada de um grupo de controle nem sempre é possível. ROTHMAN (1994) lembra que,

O estudo de caso é indicado na investigação de eventos contemporâneos, nos quais os comportamentos pertinentes não podem ser controlados. Essa estratégia possui a vantagem de permitir o uso de uma variedade de métodos de coleta de dados, incluindo a observação direta ou observação participante e entrevistas semi-estruturadas, e de uma variedade de fontes de evidência: documentos, artefatos, entrevistas e observações (ROTHMAN,1994:249).

Um dos pontos críticos comumente atribuídos às pesquisas do tipo estudo de caso é o fato de estes estudos não permitem generalizações científicas. Para superar o problema da generalização do estudo de caso, YIN (1989) propõe a prática da generalização analítica em lugar da generalização científica. Portanto, o estudo de caso não deve ser considerado com uma amostra de um universo maior. Os resultados empíricos do estudo de caso devem ser confrontados com as proposições teóricas a fim de se generalizar teorias (generalização analítica) e não os dados próprios do caso analisado (ROTHMAN,1994:251).

CAMPBELL e STANLEY (1979) observam que, no estudo de um único caso, existem *fontes de invalidade internas e externas* que necessitam de controle pois podem oferecer explicações rivais àquelas resultantes da pesquisa. No

estudo de um único caso sem controle as fontes de invalidade internas incidentes são: a) a *história*, ou seja, a ocorrência de mudanças no grupo estudado pode ser o resultado da evolução histórica do contexto político, econômico, social ou natural no qual o grupo está inserido e não em função das inovações introduzidas neste mesmo grupo; b) a *maturação*, quando os resultados obtidos na pesquisa são fruto do amadurecimento dos indivíduos que participam da pesquisa e não das inovações; c) a *seleção* ou o “*recrutamento diferencial de pessoas*” do grupo para participar da pesquisa, o que pode afetar o resultado da mesma; d) a *mortalidade*, entendida como a recusa ou indisponibilidade das pessoas em participar da pesquisa. As fontes de invalidade externas são aquelas que limitam a possibilidade de generalização dos resultados da pesquisa. A fonte de invalidade externa que incide no nosso caso é o grau de interação entre as pessoas selecionadas para a pesquisa (seleção) e as inovações introduzidas no grupo. Uma interação forte entre a seleção (pessoas) e a inovação garante as condições de generalização dos resultados. De outro modo, uma interação fraca compromete a possibilidade de generalização.

Uma vez considerado o tipo de delineamento adotado na pesquisa, e suas fontes de invalidade internas e externas, cabe detalhar o método de pesquisa empregado. Para estudar a ATER no Estado do Tocantins foi adotado o **Método do Caso Estendido** (*The Extended Case Method*), a partir da formulação oferecida por BURAWOY(1998). Já as análises comparativas entre a situação da ATER no Tocantins e nos Estados do Acre e Rondônia, foram fundamentadas no **Método Comparativo**, segundo a abordagem de RAGIN(1987), e tiveram como fonte principal de dados os resultados do *Diagnóstico da Assistência Técnica e Extensão Rural aos Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária no Brasil*. Este estudo foi elaborado sob a responsabilidade da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO.

O Método do Caso Estendido possibilita o estabelecimento de ligações entre um caso particular cuidadosamente analisado e o contexto geral no qual ele está inserido, permitindo uma abordagem das relações entre o “micro” e o

“macro”, entre o presente e o passado, em antecipação do futuro a partir de teorias já existentes (BURAWOY, 1998). Para efeito deste trabalho, a ATER no Estado do Tocantins foi analisada como um Caso Estendido, tendo como estrutura teórica o instrumental oferecido pelo Institucionalismo Histórico. Como instrumento para se garantir a “extensão” do caso, ou seja, a análise das suas ligações e interdependências com o contexto da ATER na região norte e no Brasil, será adotado o método comparativo, conforme exposto a seguir.

O método comparativo é usado quando o número de casos estudados é muito pequeno para se estabelecer controles estatísticos sobre as causas de variação do fenômeno social. Ele permite confrontar diferenças e similaridades com critérios teóricos. O estudo comparativo pode ser quantitativamente ou qualitativamente orientado. Analisa-se a combinação entre as partes a partir de critérios teóricos, sendo a comparação a base para se refinar a interpretação do fenômeno (RAGIN, 1987).

A tomada de um caso particular, a ATER no Estado do Tocantins, e o estudo cuidadoso da sua complexidade foi o ponto de partida para se investigar e existência de relações e correlações com a ATER dos Estados do Acre e Rondônia.

1.5.1 Fonte de dados e técnicas de investigação

A estratégia de pesquisa envolveu uma serie de atividades relacionadas à coleta de dados, sistematização das informações, análises e formulação de conclusões, conforme apresentamos abaixo:

a) Construção dos questionários

A construção do questionário utilizado nas entrevistas com os(as) informantes chave da pesquisa foi realizada com base nas hipóteses e no referencial teórico do trabalho. Assim, o questionário foi estruturado em cinco grandes eixos, a partir dos quais foram elaboradas as perguntas direcionadas

aos(as) informantes. Estes eixos foram: 1) **Senso público** sobre a ATER, onde se procurou registrar as idéias, visões e opiniões das pessoas e das organizações sobre os serviços de ATER no Tocantins. 2) **Conjuntura crítica da ATER**, que consistiu em um relato da história da ATER no Tocantins, na visão dos agentes diretamente envolvidos com este tema, caracterizando os momentos de crise institucional e como estes foram superados. 3) **Inovação Institucional da ATER**, com uma caracterização dos processos de inovação ou das tentativas de inovação institucional da ATER, colocadas em prática no Tocantins na última década. 4) **Regras formais e informais** como fatores que facilitam ou limitam a incorporação de inovações na ATER no Tocantins. 5) **Atuação das ONG's** na provisão de serviços de ATER no Tocantins.

b) Escolha dos informantes

Na escolha dos informantes para a realização das entrevistas observou-se as fontes de invalidez internas e externas no estudo de um único caso sem controle, especialmente o fator seleção ou “recrutamento diferencial de pessoas” (CAMPBELL & STANLEY, 1979).

Os principais critérios de escolha foram: a) participação direta do(a) informante nos processos de inovação institucional da ATER no Tocantins e nas esferas de decisão relacionadas à inovação; b) atuação do informante como dirigente de organizações gestoras ou executoras de ações de ATER; c) tempo mínimo de dois anos de experiência nas organizações gestoras ou executoras de ATER. Assim, segundo estes critérios, foram escolhidas sete pessoas que foram entrevistadas e que constituem o grupo de informantes desta pesquisa.

O **quadro 02** abaixo apresenta uma caracterização destes informantes. Com relação à fonte de invalidez externa, considera-se que há uma forte interação entre estes informantes e as inovações em estudo, o que garante a possibilidade de generalização dos resultados da pesquisa.

Quadro 02: Caracterização dos informantes da pesquisa de campo

Nome do(a) informante	Instituição	Cargo e atribuições
Maria Senhora	FETAET	É agricultora familiar, liderança sindical e secretária de política Agrícola da FETAET. Sua função é assessorar as organizações locais dos agricultores familiares do Tocantins nos processos de organização da produção e comercialização e na intermediação com as agências governamentais executoras das políticas agrícola e agrária no Tocantins. Está a 2,5 anos nesta função e a 5,5 anos na FETAET.
Silvio Ney Barros Monteiro	COOPTER	É técnico em contabilidade e presidente da COOPTER. Sua função é representar politicamente a cooperativa, negociar convênios, contratos e coordenar a execução das atividades planejadas e assumidas pela instituição. Esta a 1,5 anos nesta função e a 5 anos na COOPTER.
Geilson Galvão Sales	COOPTER	É formado em administração de empresas e técnico de campo da COOPTER, sendo responsável pela gestão do Projeto Cerrado, implementado via convênio da COOPTER com o Department for International Development (DFID), órgão do governo britânico para a cooperação internacional. Esta a 6 meses nesta função e a 6 anos na cooperativa.
Maria do Socorro Batista Diniz	COOPTER	É agrônoma e coordenadora de planejamento e projetos da COOPTER. Sua função é assessorar a formulação de convênios e apoiar os processos de planejamento da cooperativa. Esta a 2 anos nesta função e a 5 anos na cooperativa
Paulo Rogério Gonçalves	APA-TO	É agrônomo e coordenador do projeto de Políticas Públicas da APA-TO. Sua função é assessorar as organizações dos agricultores familiares na negociação de políticas públicas para o setor. Foi supervisor externo do Projeto Lumiar entre 1997 e 2000. Esta nesta função a 2 anos e na APA-TO a 3 anos.
Roberto Sahium	RURALTINS	Presidente do RURALTINS
Welton Borges	INCRA	Chefe da divisão de assentamento

c) Coleta de dados em campo e técnicas de registro

As entrevistas com os(as) informantes foram realizadas ao longo de 10 dias de trabalho na segunda quinzena do mês de setembro de 2003. Todas as entrevistas foram gravadas em fitas K7 para posterior transcrição. Além das entrevistas formais foram realizados vários contatos e conversas informais com técnicos e dirigentes das organizações de ATER, especialmente da COOPTER e da APA-TO. Os resultados das conversas informais foram registrados no caderno de campo do pesquisador.

Priorizou-se a realização das entrevistas nas sedes das organizações dos informantes, o que facilitou o acesso a documentos relacionados ao tema da pesquisa. A análise documental foi realizada de duas formas: a) leitura de documentos relevantes para a pesquisa e tomada de notas no caderno de campo; b) fotocópia dos documentos para análise posterior, mediante autorização da organização pesquisada¹⁶.

d) Sistematização e análise dos dados

As fitas K7 resultantes das entrevistas foram transcritas na íntegra e sistematizadas, de forma que cada pergunta do questionário fosse seguida das respostas fornecidas por cada informante da pesquisa, formando uma base de informações, que foi posteriormente analisada.

O passo seguinte consistiu na triangulação dos dados e informações obtidas junto às diferentes fontes e informantes, em um processo de aproximações sucessivas que facilitou a percepção do fenômeno estudado pelo pesquisador em meio ao emaranhado de dados coletados em campo. A triangulação facilita a identificação de incoerências nos depoimentos e nos dados obtidos nas análises documentais. Neste caso, cabe ao pesquisador cruzar os dados de diferentes fontes para qualificar as informações e dar maior precisão ao conteúdo da pesquisa.

Os resultados da triangulação dos dados levantados em campo junto às organizações do Tocantins são apresentados e discutidos no capítulo 3 desta dissertação. Para a análise comparativa realizada no capítulo 4 foram utilizados os resultados da pesquisa “Perfil da Assistência Técnica e Extensão Rural aos Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária no Brasil”, além de fontes secundárias sobre a ATER nos Estados do Acre e Rondônia.

e) Facilidades e dificuldades na coleta de dados

¹⁶ Os principais documentos analisados foram relatórios de atividades, relatório da supervisão do Projeto Lumiar, projetos, artigos que se referiam à experiência estudada, entre outros.

O conhecimento, por parte do pesquisador, das organizações e dos informantes selecionados para a pesquisa facilitaram sobremaneira a realização do trabalho de campo. Constatou-se uma boa disposição e disponibilidade por parte dos informantes contatados, não tendo havido problemas que pudessem comprometer a realização das entrevistas e da análise documental. Uma observação pertinente é o fato de que alguns tópicos do questionário tiveram pouca aplicabilidade para alguns informantes. A dirigente da FETAET, por exemplo, tem muito pouco a dizer sobre a crise no sistema de ATER ocorrida no início da década de 90.

CAPÍTULO II. A ATER NO BRASIL: CRISE E ALTERNATIVAS

2.1 A ATER no Brasil: uma rápida revisão

Os serviços de extensão rural no Brasil tiveram início em 1948 por meio de duas iniciativas pioneiras desenvolvidas em São Paulo e Minas Gerais. A experiência mineira é considerada a mais exitosa, tendo sido patrocinada pela *American International Association* (AIA) e inspirada no modelo da *Farm Security Administration* (RODRIGUES, 1994). A exemplo do modelo norte americano, as ações eram executadas por uma associação civil sem fins lucrativos, a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), a quem o Estado delegava as responsabilidades pelos serviços.

Como afirmamos no primeiro capítulo deste trabalho, a história da extensão rural no Brasil foi estudada de forma competente por autores como LIMA (1985); OLIVEIRA (1987), entre outros. Nosso objetivo aqui não é resgatar em profundidade estes estudos, mas sim, apresentar ao leitor as principais fases vividas pelo sistema de ATER no Brasil enquanto política pública de promoção agrícola e/ou desenvolvimento rural. Para tal vamos nos utilizar da sistematização realizada por RODRIGUES (1994), agrupando as informações do seu estudo que

mais contribuem para se traçar um quadro geral da evolução e crise da ATER no Brasil¹⁷. Este autor procura estabelecer uma relação entre os planos gerais de governo que se sucederam no Brasil entre a década de 50 e o final dos anos 80, abordando o lugar ocupado pela extensão rural em cada um deles, sua orientação enquanto política pública e os modelos organizacionais adotados para implementá-la. Em seguida, passamos a discorrer sobre as mudanças, idéias e desafios que se apresentam com relação à reforma do sistema.

Entre final dos anos 40 e início dos 60 a filosofia de trabalho da extensão rural no Brasil é marcada pelo chamado “humanismo assistencialista”, onde a intervenção no meio rural se voltava para a busca do bem estar social das famílias do meio rural, abordando-se aspectos relacionados com a educação, saúde, além da produção agrícola. Para tal, implementa-se uma política de crédito rural que ficou conhecida como Crédito Rural Supervisionado (CRS), destinado a financiar as unidades de produção familiar de maneira global e não apenas as atividades produtivas. A filosofia de trabalho da ATER preconiza o desenvolvimento integral das famílias, sendo o crédito rural um meio para se alcançar esta meta. Neste contexto estavam em jogo questões ideológicas relacionadas aos interesses americanos na América Latina e onde a ação da ATER se orientava para a criação de uma classe estável no campo de forma a reduzir a receptividade dos agricultores ao comunismo.

Em 1956 é criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) com a missão de coordenar as atividades de suas filiadas nos estados, as ACAR's. Até o início dos anos 50 estas estruturas atuaram de forma relativamente descomprometida com as diretrizes governamentais. Os mecanismos de financiamento do sistema neste período foram fortemente marcados pela atuação de organismos de cooperação internacional, como o Fundação Rockefeller e a Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID). Em 1961, a própria ABCAR identifica a necessidade de se compatibilizar as ações de Extensão Rural com as políticas governamentais voltadas para o desenvolvimento do setor agrícola (RODRIGUES, 1994). Tal

¹⁷ Em sua pesquisa, RODRIGUES(1994) lança mão dos principais estudos sobre a extensão no Brasil produzidos nas décadas de 70 e 80, produzindo uma sistematização bastante útil a esta pesquisa.

articulação das ações foi viabilizada por meio de um plano diretor para a extensão rural que procurou influenciar a ação governamental para o setor. Iniciava-se, assim, um processo de incorporação da ATER à estrutura do Estado.

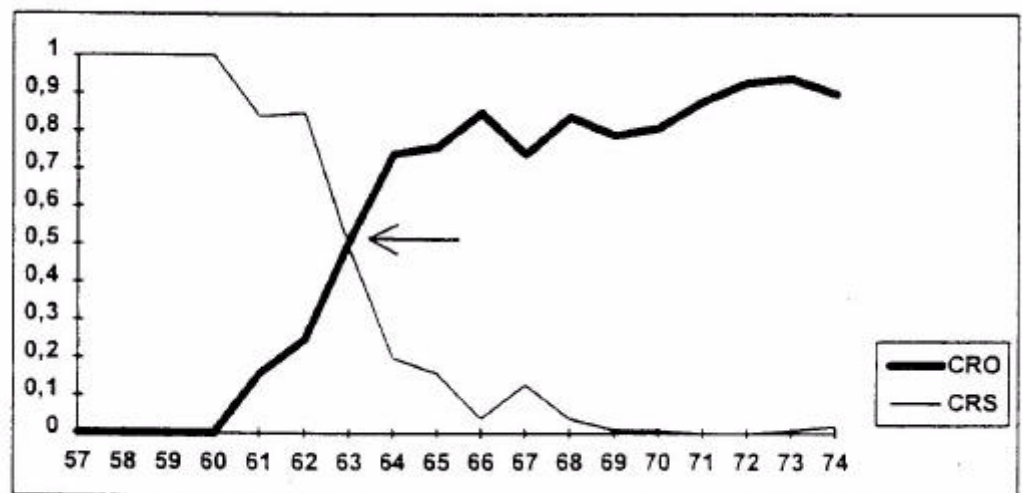
Na década de 60 a orientação fundamentada no “humanismo assistencialista” foi, gradualmente, cedendo lugar ao chamado “produtivismo”, um estilo de intervenção onde a preocupação central é o aumento da produção agrícola, da produtividade e da renda financeira das famílias em detrimento de fatores relacionados ao bem estar social, saúde e educação, entre outros. A política de extensão rural, nesta fase, preconizava uma maior integração da agricultura com a indústria e a pesquisa agrícola e suas metas se relacionam com os impactos globais do desenvolvimento, como por exemplo a elevação do Produto Interno Bruto (PIB). O instrumento de Crédito Rural Supervisionado foi substituído pelo Crédito Rural Orientado (CRO), destinado a financiar especificamente as atividades produtivas (**gráfico 01**).

A partir de 1963 o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER) passa a se enquadrar nos planos governamentais e vai deixando para trás a concepção original de Extensão Rural influenciada pelo modelo americano. Os serviços passam a assumir uma orientação estratégica relacionada com o desenvolvimento do país em detrimento das propostas locais levadas a cabo pela ABCAR no período anterior. A intervenção governamental se faz cada vez mais forte inclusive no financiamento do sistema embora, juridicamente, este se mantenha como uma estrutura não-estatal. Em 1966 o Ministério da Agricultura delega à ABCAR a execução das ações de ATER no Brasil de acordo com os planos governamentais e a política de modernização tecnológica da agricultura. O crédito e a pesquisa agrícola figuram como elementos fundamentais para esta modernização (RODRIGUES, 1994).

Embora setores internos aos serviços de extensão rural tentassem reaver o caráter humanista do sistema, é fato que ao longo da década de 60 o mesmo caminhou a passos largos para um modelo de intervenção acentuadamente produtivista e cada vez mais controlado pelo Estado. No início dos anos 70 os serviços de extensão já se pautavam, de forma exacerbada, nas seguintes

diretrizes: a) elevação da produção e da produtividade agrícola; b) transferência de tecnologias do setor de pesquisa para o setor produtivo; c) planejamento fundamentado nas políticas governamentais; d) utilização de métodos indutivos na propagação de novas tecnologias (RODRIGUES, 1994). Embora neste período a extensão rural brasileira parecesse se afastar do modelo norte americano, os interesses dos Estados Unidos estiveram ainda presentes por meio do receituário da modernização forçada característico da chamada revolução verde. Este preconizava o aumento da produção agrícola nos países pobres, de forma a combater o problema da fome e o risco de cooptação das populações famintas pela ideologia comunista.

Gráfico 01 : Evolução da relação contratos de crédito orientado (CRO) e supervisionado (CRS) sobre o total de operações realizadas pelo SIBER entre 1957-73.



Fonte: ABCAR (1974). Síntese Estatística. Citado por Rodrigues (1994)

Até 1973 a ABCAR vinha gozando de razoável prestígio junto ao governos que se sucediam na esfera federal atuando, por delegação, como a executora das políticas governamentais para a extensão rural. Porém, naquele ano, uma crise

política interna faz cair este prestígio e o Ministério da Agricultura passa a coordenar, ele próprio, os organismos de ATER. Em 1974 o ABCAR é extinta, sendo criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), empresa estatal que passa a coordenar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER). Ao nível dos Estados, as ACARs são convertidas em empresas estaduais componentes do SIBRATER e coordenadas pela EMBRATER. O crédito é convertido em um fim em si mesmo e não como um meio para se promover o desenvolvimento rural, ao passo que os grandes e médios proprietários se consolidam como o público prioritário dos serviços. O sistema de ATER entra, então, em uma fase de máxima regulação e monopólio estatal das suas ações (RODRIGUES, 1994).

O modelo de ATER centrado no “produtivismo”, nos princípios da “revolução verde” e na transferência de pacotes tecnológicos iria vigorar até o início dos anos 80, quando eclode a crise da dívida externa¹⁸. A partir de então o país passa a adotar uma política de ajuste estrutural influenciada por organismos como o BIRD e o FMI e que envolveu, entre outras medidas, o corte dos subsídios governamentais para a agricultura.

Em meio a uma forte recessão econômica, o Estado brasileiro se viu com uma limitada capacidade para manter e financiar as políticas e programas para o meio rural nos moldes anteriores. Saem de cena o crédito rural subsidiado e as taxas de juros diferenciadas. O sistema de ATER estatal entra em crise ao mesmo tempo em que busca uma nova legitimidade pública para a sua permanência, procurando fazer uma espécie de *mea culpa* e incorporando ao seu discurso a defesa dos pequenos e médios produtores, o uso racional dos recursos naturais, o uso de tecnologias apropriadas à realidade das famílias carentes do meio rural e a melhoria da renda e bem estar social destas famílias. Ao final da década de 80 é notável a perda de credibilidade da EMBRATER junto aos setores mais influentes do governo da Nova República. No marco da constituição de 1988 e da

¹⁸ Entre a segunda metade da década de 70 e o início dos anos 80 vale registrar a implementação, pelo governo brasileiro, dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs) nos quais os serviços de ATER adotavam como estratégia estender os benefícios da “revolução verde” aos pequenos e médios produtores, incorporando ao seu discurso os objetivos de melhoria de renda e bem estar social das famílias.

necessidade de enxugar os gastos públicos ocorre a chamada “operação desmonte”. Em 1990 a EMBRATER é extinta e cada unidade federativa passa a assumir a responsabilidade pela provisão dos serviços e pela sua orientação político-metodológica (RODRIGUES, 1994).

Ao longo da década de 90 e especialmente na segunda metade da década, são retomadas as ações voltadas para o fornecimento de crédito agrícola à agricultura familiar e executadas ações de apoio ao desenvolvimento rural. Esta década marca a emergência de outros organismos (ONG’s, cooperativas, empresas privadas...) que passam a atuar na provisão de serviços para a agricultura familiar em um processo que iremos discutir na seqüência deste documento.

Notadamente, a variação nas formas de organização dos serviços de ATER ao longo de sua história no Brasil guarda estreita relação com os momentos políticos vividos pelo país e com os modelos de gestão do Estado em voga em cada período histórico. O **quadro 03** procura esboçar esta relação em cinco fases distintas:

Quadro 03 : Fases do sistema de ATER no Brasil de 1948 a 2003

Período	Modelo institucional Da ATER	Cenário político/ gestão do Estado	Cenário econômico
1949 a 1966	Extensão Rural não estatal coordenado pela ABCAR e desvinculada das políticas governamentais Atuação da cooperação internacional Política de crédito supervisionado Predomínio do humanismo assistencialista Clientela prioritária: pequenos e médios produtores	Democratização (até 1964) Tensões sociais e políticas Cenário da “Guerra Fria”	Política de substituição de importações Industrialização
1966 a 1974	Produtivismo Crédito rural orientado Extensão rural vinculada às políticas governamentais Afastamento da cooperação internacional ABCAR atuando por delegação e sob coordenação do ministério da agricultura Clientela prioritária: grandes produtores	Acirramento do regime militar Centralismo estatal	Milagre brasileiro (altas taxas de crescimento econômico)
1974 a 1980	Extinção da ABCAR e criação da EMBRATER Modernização acelerada Crédito subsidiado como um fim em si mesmo Estatização do sistema de ATER Máxima regulação e controle estatal	Regime militar perde credibilidade Ocorrem pressões pela abertura democrática	Crise no sistema monetário internacional Crise do petróleo Fim do milagre brasileiro
1980 a 1990	Fim do crédito rural subsidiado A ATER permanece como serviço estatal porém com escassez de recursos Crise e perda de credibilidade do sistema de ATER Emergência de ONG’s atuando no meio rural	Abertura democrática Fim do regime militar (1985) Assembléia Nacional constituinte (1986-88) Realização de eleições diretas (1989) Emergência de Movimentos Sociais no campo	Crise da dívida O Estado não dispõe de recursos para financiar os serviços públicos Crise inflacionária Recessão econômica
1990 a 2003	Descentralização dos serviços de ATER Atuação de ONG’s e outras organizações não estatais	Atuação dos Movimentos Sociais no campo Realização de eleições livres para os três níveis de governo Neoliberalismo e retração da ação estatal Privatização dos serviços	Busca de superávites primários Redução dos gastos públicos Descentralização e reforma do estado

Elaborado com base nos registros de RODRIGUES (1994).

Na segunda seção deste capítulo tratamos de registrar os principais elementos que contribuem para a crise contemporânea da Extensão Rural. Em seguida, na terceira seção, apresentamos uma síntese dos principais argumentos favoráveis à provisão de serviços de ATER voltados para a agricultura familiar no Brasil. Na quarta seção procuramos situar as principais idéias em jogo quando se trata da reformulação do sistema de ATER. Por fim, na quinta seção procuramos discutir o problema da reforma do sistema de ATER considerando as particularidades políticas de cada Estado.

2.2 A crise no sistema de ATER no Brasil na década de 90

A crise no sistema de ATER no Brasil pode ser analisada a partir de diferentes ângulos ou pontos de vista. Problemas como o esgotamento do modelo de difusão de tecnologias ou a ineficácia dos métodos de trabalho dos extensionistas em promover o bem estar das populações rurais, a diminuição dos recursos e a falta de renovação dos quadros técnicos das agências de extensão rural são freqüentemente lembrados como atributos de uma situação de crise do sistema. Estes elementos são, sem dúvida, importantes mas, não respondem de forma satisfatória à pergunta: porque o sistema de ATER oficial entrou em crise? Embora a resposta a esta questão guarde uma considerável complexidade, procuramos registrar aqui os principais fatores que provocaram a crise no sistema brasileiro de ATER, fazendo emergir novos impasses e desafios para a sua existência e aprimoramento. A crise em questão é aqui analisada a partir da confluência de quatro fatores determinantes: 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.¹⁹

2.2 1 Mudança de paradigma

Do período do pós-guerra até finais da década de 70 as políticas e os modelos de desenvolvimento estiveram fortemente vinculados e orientados pelo Estado, segundo o paradigma do Estado de bem estar social (*welfare state*) nos países desenvolvidos ou do Estado desenvolvimentista na América Latina. No final dos anos 70 e início dos 80 estes estilos de organização do Estado passam por uma forte crise fiscal e as economias nacionais já não conseguem arcar com o ônus financeiro do modelo. Neste período tornam-se hegemônicas as idéias neoliberais e a proposição de ajustes estruturais voltados para a diminuição dos gastos públicos com políticas sociais, diminuição da intervenção do Estado na economia, “enxugamento” do aparato estatal, privatizações de empresas estatais entre outras medidas que tomaram parte de um “receituário” conhecido como Consenso de Washington (BATISTA, 1994). O desenvolvimento, antes centrado no Estado, centra-se agora no mercado.

Este processo de mudança macro-estrutural ou paradigmática não deixou de fora a Extensão Rural. Com efeito, o que entrou em crise nos anos 80 foi o sistema estatal de ATER, ao passo que observou a emergência de um sistema não-estatal ou não-governamental que passou a atuar na provisão de tais serviços. A mudança ocorrida foi marcada pela retração da atuação do setor público (estatal), até então predominante, e pelo aumento da participação do setor privado, em um processo resultante dos novos papéis atribuídos as esferas do Estado e do mercado nas economias nacionais e global.

As this development emerged, fiscal problems in the public sectors of the developing countries became apparent, and donor organizations began to impose structural adjustment programmes to bring the developing

¹⁹ Um quinto fator poderia ser aqui incluído: as transformações na agricultura empresarial e a emergência de um setor privado de assessoria agrícola. Este setor é particularmente importante em algumas regiões do Brasil mas considerado pouco relevante no caso da região norte, razão pela qual não será detalhado aqui.

countries into line with the financial demands of a stricter financial “world order”. These structural adjustment programmes have strongly impacted the national governments of less developed countries – many of whom were, and continue to be, under pressure to reform their public sector systems (RIVERA, 2001:16).

A new paradigm toward market-driven reforms and with an agribusiness orientation has resulted from this, severely affecting the funding and delivery of agricultural and rural extension. These changes have produced a turning-point, and are having radically repercussions in term of the way public sector agricultural extension is conceived and practiced (RIVERA, 2001:16).

A emergência de um setor não estatal de ATER não pode, no entanto, ser explicada apenas pelo processo de retração da atuação do Estado e pela maior participação do setor privado na provisão deste serviços. A participação de ONG’s, cooperativas e organizações de agricultores na provisão de serviços resulta em última instância de um longo processo de formação de capital social nas comunidades rurais, ampliação das capacidades dos agricultores familiares e suas organizações e da sua participação na vida política do país. Politicamente falando, o meio rural brasileiro passou por profundas transformações nas últimas décadas sendo notável a proliferação de movimentos sociais os mais diversos e de ONGs que passaram a atuar na promoção do desenvolvimento rural. Embora registre-se a existência de recomendações e mesmo de iniciativas voltadas para a privatização dos serviços de ATER, e portanto a sua orientação para o mercado, constata-se a emergência de um setor público não-estatal atuando entre as esferas do mercado e do Estado.

2.2.2 Descentralização do Estado

Um dos principais legados da Constituição de 1988 foi a reformulação do pacto federativo brasileiro, com a transferência de obrigações e responsabilidades da união para as unidades federativas em prover bens e serviços para a sua população. As características de um estado unitário, predominantes até o final da década de 80 cedem lugar a um novo arranjo institucional onde Estados e 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. Este processo de descentralização possui desdobramentos em várias políticas públicas como, por exemplo, as políticas de saúde, educação e assistência social. A tendência descentralizadora atingiu em cheio a Extensão Rural com a extinção da EMBRATER em 1989. A partir de então as unidades federativas, e mesmo os municípios, têm procurado garantir a continuidade do sistema, pelos seus próprios meios ou por repasses orçamentários da união que lhes permitem custear parcialmente as atividades de ATER. 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.

2.2.3 Perda de credibilidade pública

A mudança de paradigma (do Estado para o mercado) e o processo de descentralização do Estado iniciado a partir de 1988 encontraram a ATER em situação de baixa credibilidade perante a sociedade civil e aos tomadores de decisão na esfera política. Críticas originárias de organizações da sociedade civil e do meio acadêmico colocavam a Extensão Rural como uma das principais responsáveis pela modernização desigual da agricultura brasileira, beneficiando os médios e grandes produtores em detrimento da agricultura familiar. Passada a fase inicial da modernização produtiva, a ATER se tornou, de certa forma, desnecessária para os grandes produtores já que este segmento, sendo mais capitalizado, podia contar com seus próprios meios para acessar informações tecnológicas. Com o desenvolvimento do agronegócio, as agências oficiais de ATER se apresentavam como estruturas obsoletas e com pouca contribuição a dar ao processo de crescimento econômico, em razão da maior integração entre agricultura e as empresas fornecedoras de insumos. Não é exagero afirmar que para os grandes produtores os serviços de ATER são dispensáveis, derivando daí, em parte, a sua perda de credibilidade.

Por outro lado, a vinculação da Extensão Rural com os grandes produtores e a utilização de métodos e estratégias “de cima para baixo” quando se tratava de atender aos agricultores familiares colocaram a ATER em “maus lençóis” perante os movimentos sociais e ONGs. A situação atual é paradoxal, pois é justamente para a agricultura familiar que a Extensão Rural se volta quando se depara com uma conjuntura crítica e com a necessidade de reformular a sua estrutura organizacional e sua forma de intervenção.

A atuação de organizações de caráter corporativo, tais como a Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Serviço Público Agrícola do Brasil (FASER) e Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), que representam os interesses dos extensionistas e dirigentes das empresas oficiais de ATER, têm garantido a provisão de recursos federais em um patamar mínimo, mas necessário à permanência de tais empresas. Embora aquelas organizações não tenham a força política para devolver à ATER oficial o status que ela gozava no passado, perante o governo federal, elas jogam um papel determinante no desenho de iniciativas, propostas ou políticas voltadas para a reestruturação do sistema, muitas vezes impedindo uma guinada mais radical pró mercado ou pró setor público não-estatal.

2.2.4 Emergência de Movimentos Sociais no campo e ONG's.

A década de 80 representou um período de efervescência política no agro brasileiro, especialmente em função da atuação de movimentos sociais autônomos, após 20 anos de governos autoritários. ROTHMAN (1993) considera o período entre o final dos anos 70 e meados dos anos 80 como um contexto político favorável à emergência e à atuação de novos movimentos sociais no campo, em função do processo de abertura democrática, da atuação da igreja católica favorável às populações historicamente marginalizadas, do apoio de ONG's internacionais às iniciativas voltadas para a superação das desigualdades sociais nos países em desenvolvimento, entre outros fatores.

Na medida em que ocorria um processo de abertura democrática, surgiam por todo o país movimentos sociais organizados por categorias específicas tais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimentos dos Atingidos por Barragens (MAB), movimento dos seringueiros, entre outros. Estes procuravam afirmar sua agenda política e identidades próprias. No âmbito do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR), assistiu-se a uma fase de criação de novos sindicatos por todo o país e de “tomada” dos antigos sindicatos tradicionalmente “atrelados” ao Estado. Conforme lembra GOHN (1997), estes movimentos sociais foram, em sua fase inicial, marcados por um duplo distanciamento: a) distanciamento em relação ao Estado autoritário e; b) distanciamento em relação às políticas clientelistas presentes nas associações, sindicatos e relações política que vigoravam até então. Ao mesmo tempo, eles defendiam a ampliação da participação das pessoas na vida política do país.

Embora o tema “participação” tenha vigorado como uma das demandas mais importantes dos movimentos sociais desde a década de 70, o mesmo suscitava polêmicas quando se tratava da participação na implementação de políticas públicas coordenadas pelo Estado. Neste caso, a participação era, muitas vezes, considerada como uma estratégia de cooptação e de anulação da autonomia e protagonismo dos movimentos sociais diante do Estado e, portanto, inserida no âmbito da luta de classes (PINTO, 1987).

Se na década de 80 os movimentos sociais e ONGs procuravam afirmar a sua autonomia e independência diante do Estado, na década de 90 a idéia de parceria ou de cooperação entre o Estado e a sociedade civil ganha força. O Estado, antes considerado adversário, passa a ser visto como o principal interlocutor (GOHN, 1997). Temas como participação e controle social das políticas passam a fazer parte da agenda de uma ampla gama de atores. Neste contexto, registra-se a ocorrência de mudanças significativas no padrão de relação entre os atores, favorecendo o engajamento de ONGs e outras organizações privadas no que se refere à provisão de serviços de ATER para a agricultura familiar.

O processo de mudança no cenário político do campo, aqui relatado, é em grande parte resultante da atuação da igreja católica e das idéias originárias da Teologia da Libertação que permearam as ações das pastorais sociais da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) a partir da década de 60. ROTHMAN (1993) destaca que a atuação da igreja católica no Brasil mudou substancialmente a partir da década de 60, migrando de posições conservadoras e, portanto, resistentes à mudanças no cenário político e social, para posições mais progressistas e favoráveis à transformação sócio-política na base da sociedade. Os esforços dos setores “populares” da igreja envolveram a criação de estruturas como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento de Educação de Base (MEB), Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), entre outras destinadas a apoiar a formação de lideranças e a cidadania de parcelas historicamente marginalizadas.

Somadas à atuação da igreja e dos movimentos sociais no campo, registrou-se nos meios acadêmicos e intelectualizados de esquerda uma forte crítica ao modelo de desenvolvimento para o campo, adotado pelos governos brasileiros a partir da década de 60. A aproximação entre acadêmicos, profissionais de ciências agrárias, muitos dos quais recém egressos das universidades, atores sociais ligados à Igreja e os novos movimentos sociais, resultou na criação de diversas ONGs de apoio e assessoria à agricultura familiar nas várias regiões do país (SANTOS, 2002). Por outro lado, mudanças nas política de cooperação de ONG’s internacionais, especialmente as européias, favoreceram a expansão das ações e iniciativas por parte de suas contrapartes brasileiras, mediante o financiamento externo de projetos e programas de trabalho destinados a promover a democracia e a cidadania das populações pobres e a superação das desigualdades sociais (ROTHMAN, 1993).

2.3 A importância da ATER para a agricultura familiar.

A agricultura familiar é reconhecidamente o segmento mais marginalizado e descapitalizado da agricultura brasileira muito embora contribua com um volume

expressivo da produção de alimentos básicos do país²⁰. O aumento da produção de gêneros alimentícios pela agricultura familiar resulta na diminuição dos preços ao consumidor, se convertendo em um benefício geral para a sociedade. Estes produtores também estão em desvantagem para competir no mercado pois não tem os conhecimentos e nem as informações necessárias a uma participação eficiente nos mercados competitivos (MCMAHON & NIELSEN, s.d.). Além disso, a racionalidade econômica própria dos sistema de produção familiares não é necessariamente pautada nas leis de mercado .

A tabela abaixo apresenta dados gerais sobre a agricultura familiar no Brasil em comparação com o segmento da agricultura patronal em termos de número de estabelecimentos agrícolas, área, valor bruto da produção e financiamento total. Estes números dão conta da situação desigual na qual se encontra a agricultura familiar e demonstram a necessidade de se promover ações estratégicas voltadas para o desenvolvimento eqüitativo do meio rural brasileiro. Reconhece-se que é responsabilidade do Estado promover a melhoria das condições de vida da população rural pobre.

Em termos de Renda Total por unidade de área, os dados do Censo Agropecuário de 1995/96 (**tabela 01**) demonstram “que a agricultura familiar é muito mais eficiente que a patronal, produzindo uma média de R\$ 104/ha/ano contra apenas R\$ 44/ha/ano dos agricultores patronais” (MDA/INCRA, 2000:25). Além disso, aquele segmento é o principal gerador de postos de trabalho no meio rural e “mesmo dispondo de apenas 30% da área, é responsável por 76,9% do Pessoal Ocupado (PO)” (MDA/INCRA, 2000:28).

²⁰ Segundo o MDA/INCRA, a agricultura familiar responde por 24% do Valor Bruto da Produção (VBP) da pecuária de corte, 52% da pecuária de leite, 58% dos suínos, 40% das aves e ovos, 31% do arroz, 72% da cebola, 67% do feijão, 84% da mandioca, 49% do milho, 32% da soja, 46% do trigo, 58% da banana, entre outros produtos (MDA/INCRA, 2000)

Tabela 01- Brasil: estabelecimentos, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamento total (FT).

Categorias	Estab. Total	% do total de Estab.	Área total (mil ha)	% da área total	VBP (mil R\$)	%VBP s/ total	FT (mil R\$)	%FT s/ total
Familiar	4.139.369	85,2	107.768	30,5	18.117.725	37,9	937.828	25,3
Patronal	554.501	11,4	240.042	67,9	29.139.850	61,0	2.735.276	73,8
Inst. Pia/Relig.	7.143	0,2	263	0,1	72.327	0,1	2.716	0,1
Entid. Pública	158.719	3,2	5.530	1,5	465.608	1,0	31.280	0,8
Não identificado	132	0,0	8	0,0	959	0,0	12	0,0
TOTAL	4.859.864	100,0	353.611	100,0	47.796.469	100,00	3.707.112	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 IBGE

Elaboração: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO

Embora se comprove a importância da agricultura familiar em termos de produção agrícola e geração de postos de emprego, os dados do Censo Agropecuário atestam que apenas 16,7 % dos agricultores desta categoria contam com algum tipo de serviço de ATER. Entre os patronais esta percentagem chega a 43,5% (MDA/INCRA, 2000). Por outro lado, os grandes produtores tem muito mais facilidade para acessar informações quanto comparados aos agricultores familiares e, freqüentemente, são subsidiados indiretamente pelo setor público. Prover a agricultura familiar de oportunidades equitativas de acesso à informação e assessoria que lhes permitam competir nos mercados e contribuir para o crescimento econômico em geral, torna-se tanto uma necessidade quanto uma questão de justiça social (MCMAHON & NIELSEN, sem data).

Diante da contundência dos números, na segunda metade da década de 90 o governo brasileiro passou a investir recursos mais significativos para a promoção da agricultura familiar, muito embora a ATER tenha continuado em uma situação de crise e com baixa capacidade para assessorar a viabilização dos investimentos em programas como o PRONAF (crédito, infra-estrutura municipal, capacitação), Programa de Crédito Fundiário, entre outros. Para MATOS(s.d.),

(...) é difícil compreender como o governo investe mais de quatro bilhões de Reais por ano em programas de desenvolvimento e não provê uma

contrapartida proporcional em serviços técnicos para garantir a sustentabilidade e o retorno dessas aplicações nos planos social e econômico (MATOS, s/d:01)

Ao se constatar a importância da agricultura familiar e a “dívida social” do Estado brasileiro para com este segmento, o mesmo passa a ser definido como o alvo prioritário da ATER, posição validada em inúmeros fóruns de debate, como por exemplo o Seminário Nacional de ATER de 1997, Seminários Estaduais de ATER, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, entre outros. Ao defender a provisão de serviços públicos de ATER, SILVA(1997) registra que, atualmente, a sustentabilidade destes serviços torna-se fortemente associada à sustentabilidade da própria agricultura familiar e vice-versa:

(...) O desenvolvimento é um processo complexo e multidimensional que depende de intervenções apropriadas e consistentes ao longo do tempo. (...) não haverá agricultura familiar sustentável sem serviços públicos sustentáveis, incluindo-se o serviço de pesquisa e ATER (SILVA, 1997:183).

Muito embora tenha se construído um relativo consenso quanto a vinculação entre a ATER e a agricultura familiar, existem inúmeros impasses conceituais, operacionais e políticos que, até o presente, não permitiram a superação da situação de crise na ATER no Brasil. Cabe portanto uma breve discussão sobre as principais idéias que tem subsidiado os debates sobre a reestruturação da ATER. É o que procuramos fazer nas seções seguintes deste capítulo.

2.4 Novas idéias para a reestruturação da ATER

A crise nos sistemas de ATER pode ser considerada como um fenômeno generalizado entre os países em desenvolvimento e mesmo entre as nações desenvolvidas. A reforma ou reestruturação de tais serviços tem sido tentada com diferentes resultados e a partir de variadas escolhas realizadas pelos formuladores de políticas para a agricultura e guardam estreita relação com os processos de

reorganização dos Estados e com o paradigma econômico hegemônico. Sem a pretensão de realizar uma explanação exaustiva sobre as alternativas que estão sendo buscadas ou viabilizadas para a reforma dos sistemas de ATER, procuraremos aqui registrar as principais idéias ou princípios que emergem do debate sobre o tema e que se encontram presentes na literatura especializada. Em seguida apresentamos uma tipologia dos modelos de reforma da ATER a partir da contribuição de RIVERA (2001).

2.4.1 Serviços de ATER: bem público ou bem privado ?

Um dos principais dilemas que perpassam o debate atual sobre a ATER é se estes serviços devem ter um caráter público ou privado. A legislação agrícola brasileira e o senso público dominante situam a ATER como um serviço de caráter público, muito embora existam situações onde a provisão dos serviços e a incorporação dos seus benefícios ocorram de forma privada. Os argumentos a favor de uma ATER pública normalmente restringem-se a considerar estes serviços como uma obrigação do Estado, mas sem entrar no mérito da questão: afinal, a ATER é um bem público ou um bem privado? Em que situações a ATER pode ser considerada um bem público?

Na teoria econômica, um bem é considerado público quando a sua provisão “não causa rivalidade” e não ocorre de maneira exclusiva. Um bem “não causa rivalidade” quando, ao ser consumido por uma pessoa, não afeta o consumo do mesmo bem por parte de outra pessoa. Por exemplo, o fato de uma pessoa ser atendida em um hospital público não impede que outras pessoas também sejam atendidas neste mesmo hospital. Um bem é “não exclusivo” se a pessoas que o pagam não podem se apropriar do bem de forma exclusiva (KATZ, 2002; MCMAHON & NIELSEN, s.d.). Por exemplo, o fato de uma pessoa pagar um plano de saúde tal não dá a ela o direito de ser atendida com exclusividade no nosso hospital, impedindo, assim, o atendimento de outras pessoas que não tem plano de saúde. Neste caso, pelo menos em tese, o serviço de saúde prestado é um bem público.

Quando a provisão de serviços de ATER ocorre por meio de visitas individuais aos agricultores a disponibilidade deste bem para outras famílias pode ser afetada provocando uma rivalidade pelo uso do bem, que neste caso torna-se privado. Por outro lado, os agricultores que pagam uma taxa de ATER embutida nos financiamentos tem direito aos serviços de forma prioritária, contribuindo para a exclusividade, ou seja, para a apropriação privada dos serviços. Portanto, para ser considerada um bem público, a ATER deve ser praticada por meio de métodos grupais e em um volume de provisão que não provoque rivalidade pelo acesso a este bem. Além disso, os serviços não devem ser fornecidos apenas para aqueles que o pagam, devendo ser garantidos, em direito, para a totalidade dos agricultores. Como veremos nos capítulos seguintes, a ATER, no Brasil, está situada numa posição ambígua ora se comportando com um bem público ora como bem privado. Esta ambigüidade aquece o debate sobre o financiamento de tais serviços e a sua finalidade imediata.

Porém, KATZ (2002) alerta para a complexidade do tema já que a provisão de serviços de ATER pode responder tanto a interesses públicos quanto privados. A definição da forma de financiamento (pública ou privada) deve, portanto, partir de uma identificação mais precisa de quais são os interesses públicos e privados em jogo.

(...) considerations about who is to pay for what type of services should be based on the public and private interest attached to a service, and not, as often suggested, on the distinction between public and private goods according to economic theory (KATZ, 2000:27).

Ainda seguindo a argumentação de KATZ (2000), a distinção entre público e privado não pode ser tratada como preto e branco, ou seja, como dois extremos estanques. Esta distinção pode ser melhor compreendida como um *continuum* ou um gradiente entre dois extremos, o público e o privado. A percepção do caráter público ou privado pode mudar de acordo com o ponto de vista do observador e de sua posição neste *continuum* entre os dois extremos. A assistência técnica fornecida de forma individualizada para os seringueiros de uma reserva extrativista do Acre pode estar respondendo a interesses privados quando observada do

plano das comunidades ou do município e a partir do ponto de vista dos agentes locais. Porém, observada a partir das esferas estadual, nacional e mesmo internacional, esta ação pode estar satisfazendo a interesses públicos importantes, tais como a diminuição da pobreza e do êxodo rural e a conservação dos recursos florestais que, por sua vez, pode amenizar o processo de aquecimento global. Por outro lado, o interesse público, em cada nível de observação, não corresponde a uma massa uniforme mas, sim, a uma variedade de interesses setoriais ou de grupos específicos.

Consequently, societies – at local as well as international levels – need to determine the public interests that represent the interest of the broader society at the respective level by some form of negotiation between different players. The resulting decisions are based on political beliefs, and the balance of power between interest groups, rather than economic theories (KATZ, 2000:27).

2.4.2 Orientação pela demanda

A abordagem tradicional da Extensão Rural esteve sempre fundamentada na oferta de opções tecnológicas voltada para a modernização dos sistemas produtivos praticados pelos agricultores. Em substituição a este enfoque “descendente” está em voga atualmente a orientação “ascendente” dos serviços, ou seja, estes passam a se orientar não mais pela oferta mas sim pela demanda apresentada pelos agricultores e suas famílias. Este enfoque exige um aprimoramento das organizações associativas e da participação do público alvo em todas as etapas do processo que envolve a prestação de serviços de ATER (ECHENIQUE, 1998).

2.4.3 Cultura de negócios agrícolas

As ações promovidas pela Extensão Rural tradicional ao longo das últimas décadas no Brasil tiveram como meta prioritária o aumento da produção e da

produtividade agrícola, situando em segundo plano fatores relacionados com a viabilidade econômica, social e ambiental das propostas tecnológicas preconizadas, sendo este modelo fortemente arraigado entre os extensionistas e produtores rurais. Atualmente identifica-se a necessidade de promover o fortalecimento das organizações dos agricultores e da comercialização associativa, formando uma cultura de negócios agrícolas fundamentada em uma visão mais ampla do processo de ATER. ECHENIQUE (1998) lembra que este processo deve se iniciar

(...) con un diagnóstico de las oportunidades reales que brinda el mercado para un determinado producto, para luego hacer el análisis de las técnicas más adecuadas que se utilizarán para producirlo (ECHENIQUE, 1998:08).

2.4.4 Orientação por resultados

A mensuração dos resultados obtidos pelos processos de ATER se apresenta como um fator fundamental para a identificação de problemas, correção dos rumos e adoção de incentivos e medidas motivadoras tanto para extensionistas quanto para os agricultores atendidos. No entanto, a medição de resultados nos processos agrícolas não se mostra uma tarefa fácil pois trata-se de processos complexos e onde interagem um grande número de variáveis. O desenho de sistemas de monitoramento e avaliação dos resultados deve levar em conta esta complexidade, procurando “integrar todas as variáveis que incidem tanto na definição como na obtenção de um determinado resultado atribuível a um processo de assistência técnica” (ECHENIQUE, 1998:09).

2.4.5 Separação entre financiamento e execução

A burocratização, a baixa eficiência e relevância das empresas estatais de ATER são considerados resíduos de um estado fortemente centralizado. A dificuldade de se promover mudanças significativas nestas estruturas

desestimulam a realização de novos investimentos públicos para garantir a sua permanência e tentar o seu aprimoramento. A alternativa que se apresenta é de se promover a separação entre as fontes de financiamento e as estruturas que executam os serviços de ATER (MCMAHON & NIELSEN, sem data). Com esta separação, a realização das ações se fundamenta em uma relação contratual entre as estruturas financiadoras e executoras, com incentivos concretos à inovação e melhoria da qualidade dos serviços, tanto para os extensionistas individualmente, quanto para as agências de ATER. As alternativas baseadas em contratos podem incluir fontes financiadoras públicas ou privadas, a contratação de serviços públicos ou privados e a provisão de serviços públicos ou privados (RIVERA et alii, 2000).

2.4.6 Opções para a reforma do sistema de ATER

Em todo o mundo, os sistemas de extensão rural vem passando por reformas, seja nos países desenvolvidos seja naqueles em vias de desenvolvimento. Partindo das experiências de países que reformularam o seu sistema de extensão rural, RIVERA (2001) analisa e discute as tendências e alternativas colocadas em prática em termos de reestruturação destes serviços. Este autor situa as reformas em cursos em termos de duas orientações básicas: a) reformas orientadas para o mercado de ATER; b) reformas não orientadas para o mercado de ATER. Esta distinção permite uma classificação das principais inovações institucionais observadas nos países que implementaram estas reformas.

2.4.6.1 Reformas orientadas para o mercado de ATER

Em termos de reformas orientadas para o mercado RIVERA(2001) distingue cinco tipos básicos que procuraremos detalhar a seguir: revisionismo, pluralismo, comercialização dos serviços, recuperação de custos e privatização total (**quadro 04**).

a) **Revisionismo:** consiste em um tipo de reforma na qual ocorre uma diminuição ou “enxugamento” das estruturas oficiais de ATER, com corte de gastos, reformulação dos organogramas e das estratégias de atuação das equipes no atendimento da clientela. A provisão destes serviços continua sendo realizada por parte do Estado mas com uma pequena recuperação dos custos com a ATER.

b) **Pluralismo:** compreende o tipo de reforma no qual o estado deixa de ter o monopólio sobre o financiamento e execução dos serviços de ATER. Neste modelo os governos diminuem a sua participação na execução dos serviços, recorrendo a diversas categorias de provedores privados, com fins lucrativos ou não, tais como ONG’s, cooperativas, firmas de consultoria ou mesmo outras agências públicas dos vários níveis de governo. O pluralismo é considerado como uma oportunidade para a reforma do setor público, conferindo-lhe mais flexibilidade e agilidade, e também para o setor privado, com ou sem fins lucrativos. A parceria público(estatal)-privado são normalmente firmadas com base em parâmetros contratuais e pode implicar na partilha de poder de decisão sobre a condução do processo e ATER. O seu sucesso depende das atitudes e motivações das partes interessadas, nos vários níveis.

c) **Recuperação de custos:** trata-se de um modelo no qual o Estado se encarrega de prover os serviços de ATER, mas são adotados mecanismos que permitam aos governos a recuperação de parte dos custos com a realização dos serviços. Neste caso os agricultores atendidos contribuem para a amortização dos custos por meio de um sistema de taxação ou via pagamento de honorários correspondentes aos serviços prestados pelos extensionistas. O sistema de cobrança de honorários pode envolver a formalização de contratos diretamente entre os técnicos e os agricultores, funcionando como um incentivo ao aumento da qualidade dos serviços prestados e ao maior controle e participação por parte dos agricultores atendidos.

d) comercialização: consiste na venda de serviços por parte do setor público e sua compra por parte dos clientes, sejam eles agricultores, firmas e organizações governamentais ou não governamentais.

e) privatização total: envolve processos de comercialização dos serviços, porém sem a participação do Estado na provisão. Neste caso, tanto o financiamento quanto a execução dos serviços são deixados inteiramente a cargo do setor privado.

Quadro 04 - Reformas orientadas para o mercado de ATER

		Financiamento	
		Público	Privado
Provisão	Público	revisão do setor público (diminuição de tamanho) e pequena recuperação dos custos	recuperação de custos e sistema de honorários
	Privado	Pluralismo, parceria, partilha de poder	comercialização dos serviços e privatização total

Adaptado de RIVERA(2001)

2.4.6.2 Reformas da ATER não orientadas para o mercado

Ainda seguindo a sistematização feita por RIVERA (2001), as reformas não orientadas para o mercado de ATER podem ser basicamente de dois tipos, conforme mostra o **quadro 05**: a descentralização e a delegação de responsabilidades para outras entidades externas à esfera governamental e situadas na base da sociedade (subsidiaridade):

a) descentralização: implica na transferência de responsabilidades e autoridade para os níveis inferiores de governo (estadual, municipal). Este tipo de

reforma pode envolver a redefinição do sistema fiscal (arrecadação e distribuição) do qual se originam os recursos para a ATER, a descentralização das responsabilidades do governo central por meio de reformas estruturais e, por fim, a definição de novos arranjos institucionais pelos quais os agricultores possam ser envolvidos no processo de tomada de decisão, assumindo maiores responsabilidades pelos programas de extensão.

b) delegação de responsabilidades: o Estado delega a responsabilidade pela provisão dos serviços de ATER para organizações situadas na base da sociedade. Neste caso ocorre um desengajamento do Estado com relação a provisão de serviços públicos. Estes passam a ser assumidos por ONG's, associações e sindicatos, de forma prática e coerente com o interesse público. Este modelo integra governos locais e a população no desenho e implementação de programas de extensão.

Some governments have shifted the institutional and technical responsibility for exchanging and transferring information to the farmers, who manage the agricultural extension programmes themselves. Such participatory involvement is thought to make services more responsive to local conditions, more accountable, more effective and more sustainable (RIVERA, 2001:29).

Quadro 05 - Reformas não orientadas para o mercado de ATER

Política fiscal e questões administrativas	descentralização para níveis inferiores de governo	delegação de responsabilidades para outras entidades situadas na base da sociedade
--	--	--

Adaptado de RIVERA(2001)

O problema da regulação ou da coordenação da política de ATER perpassa as opções para a reforma daqueles serviços, aqui sistematizadas. Os mecanismos de regulação vão variar enormemente em função do grau de centralização ou descentralização do Estado. Mesmo em um modelo de Estado centralizado é

possível a atuação de organizações não-governamentais que possam atuar na provisão de serviços agropecuários. Neste caso, estas organizações se vinculariam à rede de políticas públicas implementadas e coordenadas pelo Estado, atuando segundo as regras, normas e procedimentos definidos pela esfera governamental.

Por outro lado, os modelos descentralizados de Estado favorecem a fragmentação das ações ou iniciativas de ATER. A eficácia do processo de descentralização depende da adoção de mecanismos mais sofisticados de regulação e coordenação dos sistemas de ATER. Se estes mecanismos são frágeis ou ineficientes os sistemas tendem para a fragmentação ou proliferação de iniciativas localizadas, com baixo grau de coordenação ou regulação. Neste cenário, ONGs, cooperativas e outras organizações podem atuar de forma relativamente independente perante o Estado, ao passo que a replicação das experiências consideradas exitosas é dificultada pelas suas próprias especificidades e pela ausência de um marco regulador geral. O quadro 06, abaixo, sistematiza a relação entre o grau de centralização ou descentralização do Estado e a coordenação ou fragmentação do sistema de ATER.

Quadro 06 - Descentralização e fragmentação das ações de ATER

		Provisão dos serviços centralização x descentralização	
Coordenação/ fragmentação	Estado centralizado	Estado descentralizado e relativa fragmentação das ações	
	Sociedade civil atuando em rede de políticas públicas	Atuação da sociedade civil, ONGs e atores independentes	

2.5 As reformas na ATER e as particularidades políticas dos Estados.

A mudança do paradigma de organização do Estado e dos meios para a provisão de bens e serviços é uma constante em todo o mundo. Porém, a reforma dos sistemas de ATER apresentam grande variabilidade entre os países e mesmo dentro de cada país. Nossa percepção é de que as escolhas relacionadas com a reestruturação destes serviços guarda estreita ligação com as trajetórias sócio-políticas e com as instituições inerentes a cada país ou região.

A diferenciação regional ou estadual e a descentralização político-administrativa são elementos que estão nos alicerces do modelo federativo de organização do Estado. A constituição de 1988 privilegiou estes aspectos, procurando suplantar as características centralizadoras e unitárias que marcavam a organização do Estado até então, sendo seguida de medidas descentralizantes em um amplo leque de políticas públicas.

Com a diminuição do poder coercitivo do governo central (federal) abrem-se “brechas” que permitem o extravasamento da institucionalidade inerente a cada unidade federativa a partir de sua própria história política que, neste caso, conta muito. Passada mais de uma década do início deste processo de descentralização do Estado, é possível visualizar uma clara diferenciação de trajetórias estaduais e algumas tendências gerais com relação às políticas públicas.

No caso da ATER, muito embora se possam identificar mudanças gerais que vem ocorrendo em todo o país, também identificam-se particularidades ao nível dos Estados, onde o processo de reforma dos serviços ou a busca de alternativas para sua reestruturação recebe diferentes tratamentos por parte dos governos e dos grupos políticos hegemônicos.

Nos capítulos seguintes analisaremos os processo de mudança dos serviços de ATER nos Estados do Tocantins (nosso estudo de caso), Acre e Rondônia. Estes representam diferentes cenários políticos onde vem ocorrendo inovações na ATER, seja por iniciativas autóctones, seja por intervenções do governo federal no setor. No decorrer deste estudo procuraremos estudar a relação entre estas inovações e a trajetória política e institucional de cada Estado.

CAPÍTULO III. A ATER NO TOCANTINS: ESTUDO DE CASO ORIENTADO

3.1 A Trajetória Política do norte goiano (Tocantins): limites institucionais à inovação

Para compreender o ambiente no qual ocorrem as tentativas de inovação no sistema de ATER no Tocantins cabe analisar as instituições políticas predominantes no Estado, suas origens e como elas afetam, favorecendo ou dificultando, as inovações aqui estudadas. Não é possível, no entanto, realizar esta análise a partir do “marco zero” da criação do Estado, sendo necessário estudar a trajetória político-institucional do norte goiano, identificando as regras do jogo político amadurecidas ao longo da sua história. O propósito aqui não é realizar um estudo histórico sobre as instituições políticas em Goiás, e depois no Tocantins, mas sim identificar elementos que nos ajudem a explicar por que, em termos político-institucionais, o contexto atual do Tocantins oferece limitações ao processo de inovação na política de ATER. Assim, de maneira breve, centraremos nossa abordagem na identificação dos processos políticos predominantes em Goiás, e em especial no norte goiano, ao longo do século XX.

A colonização de Goiás foi motivada pela descoberta do ouro, ainda no século XVIII. Inicia-se então o chamado “ciclo do ouro” que durou de 1722 até 1822 e representou a incorporação da região ao sistema colonial português. Com esgotamento das minas, a partir de 1779, a atividade econômica, antes centrada na mineração, migra lentamente para outro setor produtivo: a pecuária extensiva de corte (ARAÚJO,1981). A pecuária passa a se destacar como a única atividade econômica capaz de gerar divisas e possibilitar a acumulação de capital, frente a situação de isolamento geográfico da região e a precária integração com outros mercados e centros consumidores. A criação de gado *vacum* se dava pelo aproveitamento das pastagens naturais, nos campos abertos, com baixa demanda de mão-de-obra e investimentos, mas necessitando grandes extensões de terra. A reprodução vegetativa e a facilidade de deslocamento do rebanho fazia da criação bovina uma atividade viável mesmo nas longínquas regiões do interior do goiano.

Com a expansão desta nova atividade pelos vastos sertões de Goiás emerge uma classe social que marcaria de forma definitiva o cenário político do Estado: a dos grandes proprietários de terras, que se articulam em oligarquias rurais. Segundo ARAÚJO (1981), esta nova classe dominante agropastoril seria formada por três elementos básicos: “1) *ex-mineiros*; 2) *funcionários graduados da coroa*; 3) *fazendeiros provenientes do Maranhão, Piauí, Bahia e Minas Gerais*” (ARAÚJO, 1981:26). Em termos políticos a história de Goiás se confunde com a história das oligarquias rurais que detiveram o poder político no Estado durante boa parte do século passado, especialmente na sua primeira metade.

As oligarquias rurais de Goiás começam a se estruturar como tal ainda no final do império quando

(...) grupos locais manifestaram-se insatisfeitos com a administração, responsabilizaram os presidentes (da província) ‘estrangeiros’ pelo grande atraso de Goiás e passaram a lutar pelo nascimento de uma consciência política (ARAÚJO, 1981:61).

Com a implantação do regime republicano o poder político em Goiás passa a ser exercido pelas oligarquias. Entre os anos de 1890 e 1911 o domínio político

é exercido pela oligarquia Bulhões, liderada por Leopoldo de Bulhões, seus familiares e aliados próximos. A partir de 1912, até 1930, o poder é exercido pela oligarquia Caiado, liderada por Antonio Ramos Caiado e seus aliados. No auge do seu poderio, esta oligarquia chegou e ter a sua própria milícia armada formada por jagunços, os “camisas vermelhas”, a “*quem competia assegurar o domínio do caiadismo*”(ARAÚJO, 1981:61).

As distâncias e a ausência ou precariedade do sistema de comunicação e transporte tornavam praticamente impossível a presença e a atuação do governo estadual nas extensas áreas do interior goiano. Enquanto a capital era o centro do poder político, no interior do Estado se formavam vários poderes locais liderados pelos grandes proprietários de terras.

Dada essa pulverização do poder a nível regional, dividido entre os fazendeiros de gado nos seus municípios, o governo estadual, sediado no seu principal reduto, a capital, apesar de ser forte e poderoso, era incapaz de dar uma maior unidade política e econômica ao Estado (ARAÚJO, 1981:63).

MACHADO(2002) registra a ocorrência do fenômeno do “coronelismo” e de lutas intestinas pelo poder político entre oligarquias do norte goiano, ainda na República Velha. A coerção, entendida como a capacidade de arregimentar força e, eventualmente, fazer uso dela, consistia no principal instrumento de manutenção do poder político naquele contexto. Os acordos entre as oligarquias locais e aquelas que controlavam o governo estadual se sustentavam em compromissos mútuos que, quando rompidos, desencadeavam disputas por vezes sangrentas, como foi o caso da “guerra” entre as oligarquias Caiado, então no governo estadual, e a do clã dos Volney, que dominava politicamente a região de São João do Duro (atual Dianópolis), no norte goiano. MACHADO (2002) registra ainda a ocorrência de conflitos armados em Pedro Afonso e Tocantinópolis, também na República Velha, tendo como protagonistas os coronéis do norte goiano e suas milícias de jagunços.

Mas situações extremas, de conflitos entre chefes locais e o poder estadual constituído, foram exceções. Normalmente o “coronelismo” se caracteriza pelo que

JANOTTI (1987) chamou de uma “política de compromissos” entre chefes locais, o poder público municipal, estadual e federal, estruturado em um sistema eleitoral. Seguindo o mesmo raciocínio, LEAL (1975) lembra que este compromisso envolvia,

(...) da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar (LEAL, 1975:50).

O estilo político caracterizado pelo “coronelismo” entrou em decadência após a década de 30, “*restringindo-se às áreas economicamente inexpressivas*” sem, no entanto, se poder falar no seu desaparecimento (JANOTTI, 1987:07). Vários fatores contribuíram para a sua decadência, entre os quais podemos citar a drástica diminuição da população rural e, por conseguinte, do eleitorado rural vivendo sob a influencia de chefes políticos locais, mudanças na relações de trabalho no campo, urbanização e modernização produtiva na agricultura, entre outros.

Com a revolução de 30 e emergência do Estado Novo, o interventor federal, Pedro Ludovico Teixeira, assume o poder, estruturando um terceiro grupo político que vai dominar o Estado de Goiás até 1964, sendo este domínio interrompido apenas entre 1946 e 1950, quando governou um opositor seu.

A década de 30 pode ser considerada como um divisor de águas entre o norte e o centro sul goianos. Segundo ARAÚJO (1981) esta década marca um período de transição em que o domínio político e econômico dos grandes proprietários pecuaristas vai se mesclar com a atuação de novos personagens: os produtores rurais voltados para o mercado, praticantes de um agricultura comercial, além do consumo familiar e os comerciantes urbanos que se instalam em centros como Anápolis e Goiânia, favorecendo a formação de um mercado interno em Goiás, especialmente no centro-sul do Estado. O norte goiano, por seu lado, permanecerá numa situação de isolamento geográfico, com precária atuação dos governos estadual e federal e estagnação econômica. Em termos políticos, a

região esteve sob o domínio de oligarquias locais de pouco prestígio e poder ao nível estadual, mas empenhadas na manutenção do seu domínio e na preservação das suas instituições.

Nas décadas de 50 e 60 iria emergir um movimento político favorável á separação entre o norte o sul do Estado de Goiás. Este movimento foi liderado por estudantes membros da Casa do Estudante do Norte Goiano (CENOG), uma organização civil, inicialmente de caráter assistencialista, que se converteu em uma importante precursora do debate sobre autonomia político-administrativa do norte goiano. Além de estudantes, o movimento separatista também agregava lideranças políticas, profissionais liberais, juizes, entre outros. O discurso do movimento denunciava a situação de abandono do norte goiano e a necessidade de se iniciar um processo de desenvolvimento e integração da região ao restante do país, para o que o desmembramento de Goiás seria uma condição fundamental. A partir de 1964, inicia-se um processo de perseguição às ações da CENOG, tanto por parte dos políticos de Goiás, quanto por parte do governo militar, nada simpático à atuação de organizações estudantis. A partir do final da década de 60 vários membros da CENOG são cassados, sendo alguns deles exilados. A organização enfrenta enormes dificuldades nos anos seguintes, sendo extinta por decisão judicial em maio de 1979 (SANTOS, 2002).

No início da década de 80 um grupo de intelectuais originários do norte goiano e radicados em Brasília decide retomar a bandeira do separatismo ao criar a Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano (CONORTE). Em 1982 o grupo realiza o seu primeiro congresso, dando início a uma campanha favorável a criação do Tocantins. Com o processo de abertura democrática e a implementação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1986, a campanha da CONORTE ganha impulso. A ela se soma a atuação do deputado José Wilson Siqueira Campos na Câmara dos Deputados e que, desde a década de 70, defendia a criação do Tocantins.

A posição das oligarquias rurais do norte goiano em relação ao desmembramento do Estado de Goiás se apresenta de forma ambígua. Para MARTINS(2003), até a década de 80 prevaleceu o acordo entre as elites políticas

do sul e as oligarquias locais e regionais do norte goiano, que garantia a estas últimas a o domínio político do norte e impedia a união de forças em torno da proposta separatista. Na década de 80 este acordo se rompe, já que as elites do centro-sul do estado se manifestam favoráveis à criação do Tocantins.

Ao romperem com o acordo, as elites políticas do centro-sul abriram caminho para a unanimidade em torno da proposta, visto que a situação dos deputados radicados e eleitos no norte goiano, contrários à autonomia da região, tornava-se delicada. Como ser contrário a uma proposta que tem amplo apoio popular, que já foi aprovada por unanimidade no senado e, ao mesmo tempo, é apoiada pelos políticos do centro-sul? Ou eles se uniam em torno da proposta ou corriam o risco de não serem mais eleitos na região (MARTINS, 2003:233).

Com a realização de eleições diretas periódicas, era mais conveniente para as elites do centro-sul goiano defenderem a criação do Tocantins do que assumir a difícil missão de promover o desenvolvimento do norte. Por outro lado, a criação do Tocantins se apresentava vantajosa para as oligarquias do norte pela implantação de novos cargos eletivos para o governo estadual, assembléia legislativa e câmara dos deputados, além dos cargos administrativos e para o poder judiciário estadual.

A arena política que se estrutura no Tocantins a partir de sua criação se fundamenta nas instituições próprias das oligarquias rurais: a) centralismo político, b) impermeabilidade dos grupos oligárquicos a elementos externos, c) personalismo das decisões e estratégias de governo, c) mandonismo e coibição do surgimento de novas lideranças capazes de disputar o poder político, d) reprodução e manutenção do poder político entre os membros das famílias oligarcas, e) formulação de compromissos entre os chefes políticos locais e o poder estadual, a fim de preservar a hegemonia político-eleitoral e o controle quase absoluto do aparato estatal.

Embora não se possa falar em permanência do “coronelismo” no norte goiano, constata-se que muitas das suas instituições foram preservadas na cultura política local, tais como o paternalismo, entendido como a proteção e ajuda do chefe político local aos seus correligionários, o “filhotismo”, ou a convocação dos

seus agregados ou afilhados para a ocupação de cargos na administração pública, o “mandonismo”, ou seja, a perseguição ou relação de hostilidade para com os adversários e, por fim, a exorbitância do poder privado do chefe político diante do poder público (LEAL, 1975).

A situação do governo estadual desde 1988 até hoje comprova a ocorrência do modelo acima descrito. O então deputado federal José Wilson Siqueira Campos, emerge como o principal benfeitor, defensor e herói da criação do Tocantins, muito embora este tenha sido o resultado dos esforços de um grande número de agentes políticos, ao nível estadual e federal. No “mandato tampão” entre 1988 e 1990 o deputado é elevado à condição de governador, sendo derrotado nas eleições para o governo do estado em 1989. Nas eleições de 1994 e 1998, Siqueira Campos é eleito e reeleito governador, e ainda “fez o seu sucessor” Marcelo Miranda, nas eleições de 2002. Seu filho, Eduardo Siqueira Campos foi eleito deputado federal 1989, prefeito da capital Palmas, em 1992, e senador em 1998, tendo como suplente a sua irmã, Telma Siqueira Campos.

A coalização política liderada por Siqueira Campos (o pai), a União do Tocantins, detém a hegemonia política em praticamente todo o Estado. Municípios cujos prefeitos são da oposição ao governo estadual são freqüentemente aliados das ações e dos investimentos governamentais, sendo forçados a “ler na cartilha do governo”, ou seja, apoiar politicamente o grupo no poder, caso pretendam cumprir minimamente os seus compromissos de campanha. Por outro lado, os compromissos políticos entre os chefes locais e o poder estadual são firmados com base na relação pessoal e direta, onde o aspecto partidário importa pouco.

O estilo político acima descrito não se restringe ao governo estadual, se reproduzindo tanto no âmbito municipal e regional quanto nos órgãos governamentais. Há, portanto, um código de conduta que determina a ação dos indivíduos e um correspondente sistema de sanções aplicadas àqueles que não seguem as regras, formais ou tácitas, estabelecidas. Mas em que isto afeta os processos de inovação no sistema de ATER do Tocantins? A resposta a esta pergunta nos leva a discutir as situações práticas com as quais as organizações

de ATER se deparam em sua atuação e nas suas tentativas de inovação. É o que faremos a seguir.

3.2 Institucionalidade da ATER no Tocantins

Sendo o RURALTINS uma autarquia do governo estadual, ocorre internamente a este órgão uma convivência entre as regras formais que normatizam a operacionalização dos serviços de ATER e as regras tácitas ou informais, de cunho político, às quais dirigentes e técnicos locais devem obedecer. Estas regras não são outras senão aquelas que caracterizam o sistema político oligárquico, como o descrevemos acima. Ao nível municipal, a viabilização dos escritórios locais do RURALTINS depende de acordos informais entre os prefeitos e a direção do órgão. Em função da escassez de recursos para a ATER, normalmente as prefeituras são convidadas a arcar com parte dos custos operacionais dos serviços, como as despesas com combustível, aluguel entre outras. O RURALTINS normalmente se compromete a assumir os custos dos salários dos técnicos e dos veículos usados no serviço.

Dada a situação de informalidade e o viés político que perpassa a realização dos serviços de ATER oficiais, os chefes políticos locais podem não apenas interferir na sua realização como, também, exigir da direção do órgão o afastamento de técnicos cuja atuação não esteja de acordo com os seus interesses. Estes devem obedecer as diretrizes fornecidas pelo escritório central mas, também, estão sujeitos às interferências dos políticos do município. Atuar na elaboração de projetos de financiamento, realizar atividades de capacitação técnica dos agricultores e assessorar a implementação de inovações técnicas nos sistemas de cultivo e criação animal são ações bem aceitas, desde que não esbarrem nos interesses político-eleitorais dos chefes. A situação de vulnerabilidade dos técnicos às regras de conduta estabelecidas, aliada aos baixos salários e às limitações materiais e humanas existentes, afastam a possibilidade de inovações no sistema.

A renovação do quadro de profissionais do RURALTINS via contratação de novos técnicos foi muitas vezes apontada como uma alternativa para se promover mudanças conceituais na sua abordagem, seja no aspecto tecnológico, seja nos aspectos metodológico ou na forma de interação com sua clientela. Porém, na prática, a entrada de novos profissionais não altera a estrutura institucional que rege a atuação do órgão. Os novos extensionistas são facilmente incorporados ao sistema vigente, passando a atuar segundo as regras já estabelecidas.

(...) eu conheço técnicos que já foram da COOPTER e hoje estão no RURALTINS e aí eu pensei assim: bom, talvez comece agora uma revolução silenciosa da base, do escritório local ou de Palmas ou de Caseara, mas não aconteceu. Parece que termina o efeito institucional pressionando para que este técnico só faça o de praxe, o que já vem sendo feito, e pronto. Por isso que eu perdi a esperança de achar que institucionalmente a mudança venha logo. Eu esperava que a mudança viesse do técnico e não da direção e isso eu não tenho visto acontecer (entrevista com dirigente da COOPTER)

Idéias defendidas como fatores de inovação do sistema de ATER, tais como a livre escolha dos agricultores dos serviços que melhor lhes convém, a participação dos beneficiários na gestão dos serviços, encontram pouco ou nenhum respaldo entre os chefes políticos e, portanto, não devem ser adotados pelo órgão oficial de ATER.

Organismos não-governamentais como a COOPTER e a APA-TO guardam uma relativa independência e liberdade de ação diante das instituições oligárquicas predominantes no Tocantins. Estas organizações são financiadas por recursos externos originários do governo federal, no caso da COOPTER, e da cooperação internacional, no caso da APA-TO. A atuação dos técnicos, nestes casos, não envolve qualquer compromisso de suas organizações com as prefeituras ou com os chefes políticos locais. Por outro lado, procura-se estabelecer acordos ou alianças com as organizações dos agricultores, tanto no âmbito local quanto estadual, e também com as agências financiadoras dos serviços. São estes acordos, muitas vezes informais, que permitem a concretização de convênios e contratos de prestação de serviços de ATER.

Os políticos locais, e mesmo estaduais, muitas vezes se mostram insatisfeitos com a presença de técnicos cuja atuação escapa ao seu controle e ingerência. Esta insatisfação se agrava quando as ações dos técnicos envolvem processos participativos de mobilização comunitária, fortalecimento e autonomia das organizações e apresentação e negociação das demandas dos agricultores junto ao poder público. No caso da COOPTER, os chefes políticos muitas vezes tentam bloquear a atuação das equipes técnicas, fazendo gestões junto à Superintendência Estadual do INCRA, diretamente ou por meio de outros agentes. A relação COOPTER-INCRA é assim permeada de uma forte tensão pois, se por um lado ela se pauta nas normas operacionais formais fornecidas pelo INCRA-Nacional, por outro, ela está sujeita às pressões e interferências das instituições políticas próprias do Tocantins.

No caso da APA-TO, há uma menor vulnerabilidade à interferência política dos chefes políticos locais ou estaduais. Os técnicos desta organização atuam de forma mais independente e não estão sujeitos a policiamentos de ordem político-ideológica já que seus projetos são financiados por acordos de cooperação internacional sobre os quais os políticos locais quase nada podem fazer. Por outro lado, tendo sua origem na atuação da Comissão Pastoral da Terra e no Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, a atuação da APA-TO possui uma conotação mais de movimento social do que de prestadora de serviços de ATER.

Do exposto acima, conclui-se que a reforma do sistema de ATER no Tocantins, tendo como base as idéias anteriormente abordadas, encontrará enormes barreiras de ordem político-institucional. No caso do RURALTINS observa-se uma grande impermeabilidade a estas inovações, ocorrendo uma situação de impasse onde os técnicos e gerentes do órgão percebem a necessidade de mudanças mas não contam com um ambiente institucional favorável a elas.

No caso da COOPTER e APA-TO, as inovações passam necessariamente pelo fortalecimento dos seus vínculos com organismos financiadores externos ao Tocantins (INCRA, Ministério do Meio Ambiente, cooperação internacional) o que

lhes permite “escapar” das interferências políticas contrárias às inovações em curso.

3.3 Evolução e crise no sistema de ATER no Tocantins

É comum na literatura especializada referências a uma espécie de “época de ouro” da Extensão Rural no Brasil, situada entre o final da década de 60 até o início dos anos 80. Neste período as empresas oficiais de ATER gozaram de elevado prestígio junto aos governos e produtores rurais. A missão modernizadora da Extensão Rural justificou investimentos em infra-estrutura e recursos humanos a fim de dotar as empresas de ATER da capacidade operacional necessária ao alcance de suas metas, especialmente nos Estados do centro-sul do país.

Mas a região que hoje compreende o Estado do Tocantins não conheceu esta “época de ouro” da ATER. Antes da criação do Estado, em 1988, a EMATER-GO contava com apenas três escritórios regionais no extenso norte de Goiás. Com um reduzido quadro de funcionários e fortes limitações de infra-estrutura, estes escritórios permitiam, quando muito, uma atuação precária junto a um reduzido número de produtores rurais. Após a criação do Tocantins, parte destes funcionários optaram por permanecer na região e integrar o quadro de servidores do Estado.

Quase não tinha escritório aqui, a região norte era muito mal atendida também. Tínhamos escritórios em Araguaína, Porto Nacional e Gurupi. Eram só esses. Não havia uma grande empresa da ATER. Ela foi construída em 1989 com a criação do Estado. O que nós herdamos foi a metodologia, a experiência dos técnicos que ficaram com a gente (entrevista com presidente do RURALTINS).

Não vimos um tempo em que a ATER estatal estivesse fazendo um trabalho diferenciado. Só vimos ela em crise. Ela nunca conseguiu sair desta crise. Na época de Goiás a EMATER-GO tinham alguns escritórios espalhados aqui pelo norte Goiano (...) altamente ineficiente. A ATER estatal que atuava aqui parece que praticamente nem existia (entrevista com coordenador da APA-TO).

Em 1989 é criado o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (RURALTINS), uma autarquia do governo estadual responsável pelos serviços de ATER, pesquisa agropecuária e defesa sanitária. Em 1992 o Instituto perde parte de suas atribuições para outros órgãos da administração estadual, ficando responsável somente pelos serviços de ATER. Tendo iniciado suas atividades com um pequeno grupo de funcionários oriundos da EMATER-GO, o RURALTINS foi, gradualmente, ampliando a sua estrutura e capacidade operacional, com a contratação de novos técnicos e estruturação de escritórios nos municípios.

Enquanto a maioria das empresas estaduais de ATER vivia uma crise financeira que ameaçava a sua existência, resultado do demantelamento do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), o RURALTINS partia de um “marco zero”, ou seja, da quase inexistência dos serviços, para uma tentativa de estruturar o órgão e ampliar os serviços, sob a responsabilidade da administração estadual.

Então, de lá para cá, se formos analisar, o Ruraltins não piorou, ele cresceu. Mas ele cresceu por isso. Porque ele nasceu numa situação tão miserável (...) ele começou e pegou uma pequena fatia de recursos e conseguiu crescer nestes 13 anos. Há 10 anos atrás se você fosse falar de Agricultura Familiar o cara te dava um tiro. Hoje você até fala, você discute (...) (entrevista com coordenador da APA-TO).

Mas logo nos primeiros anos de existência do RURALTINS o instituto se depara com a insuficiência de recursos e incapacidade do Estado em arcar com o ônus da ampliação e manutenção dos serviços. Entre 1995 e 1997 o órgão vive uma fase de estagnação e incertezas quando, ao nível do governo estadual, cogitou-se inclusive a sua extinção ou privatização. Assim, mesmo tendo partido de um momento inicial particular, a extensão rural oficial do Tocantins chega ao mesmo impasse que se abateu sobre as demais empresas de ATER no Brasil.

Mas este órgão nunca teve recurso, inclusive até hoje é pouco. Teve um determinado momento, a crise era tão grande que pensou-se em privatizar o Ruraltins. Isso foi pouco antes da criação do PRONAF. Pensou-se nisso porque o Estado não estava conseguindo manter aquela estrutura e pagar os salários dos funcionários. Chegou-se a pensar na privatização do

órgão. Aquele foi o momento mais crítico (entrevista com chefe da divisão se assentamento do INCRA).

Teve um crise na época em que eles queriam acabar com a extensão e fundi-la como uma diretoria da secretaria da agricultura. Aí nós descobrimos isso e corremos atrás para explicar que este não seria o caminho. Uma diretoria não teria a autonomia que tem uma autarquia , inclusive para puxar recursos de fora, fazer convênios (entrevista com presidente do RURALTINS).

A crise financeira é, no entanto, resultado de uma crise maior que envolve a perda de credibilidade dos serviços junto ao público beneficiário, esgotamento do modelo de desenvolvimento rural centrado na transferência tecnológica, inadequação metodológica das práticas da extensão rural ao contexto da democratização e ao aumento da participação dos agricultores familiares no cenário político do país, entre outros aspectos.

Concomitante à conjuntura crítica vivida pelo RURALTINS, a primeira metade da década de 90 representou uma fase de expansão da reforma agrária no Tocantins, com o rápido aumento de número de famílias assentadas no Estado, conforme mostra a **tabela 02**, abaixo.

Tabela 02: Número de famílias assentadas pelo INCRA no Tocantins (1985-1999)

Ano	Número de Famílias	%
1985	40	0,25
1986	0	-
1987	363	2,24
1988	1291	7,97
1989	1503	9,28
1990	0	-
1991	440	2,72
1992	490	3,03
1993	96	0,59
1994	0	-
1995	1733	10,70
1996	2200	13,59
1997	868	5,36
1998	5613	34,67
1999	1552	9,59
Total	16189	100

Fonte: Superintendência Regional do INCRA no Tocantins – SR 26.

Ao mesmo tempo em que o RURALTINS se via impedido de ampliar a sua intervenção, pelas limitações materiais e estruturais a que estava submetido, aumentavam as pressões das organizações dos agricultores assentados por serviços de ATER de qualidade e recursos para o financiamento da produção nos assentamentos. Estava criado um impasse no qual aumenta a demanda pelos serviços de ATER e reduzia-se a capacidade do Estado em prover tais serviços.

Dois fatores iriam mudar substancialmente o cenário da ATER no Tocantins a partir de 1997. O primeiro foi o lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o segundo foi a criação e implementação, em nível nacional, do Projeto Lumiar de ATER aos assentamentos de Reforma Agrária criados pelo INCRA. Dada a sua importância para a mudança no cenário da ATER no Tocantins, a inovação representada pelo Projeto Lumiar será discutida em um tópico à parte²¹.

O PRONAF foi inicialmente concebido como um programa composto por quatro grandes linhas de atuação:

- a) financiamento da produção da agricultura familiar, via crédito agrícola;
- b) investimentos em infra-estrutura visando melhorar as condições de produção, beneficiamento e comercialização em municípios com forte presença da agricultura familiar;
- c) financiamento das empresas oficiais de ATER para a realização de ações de capacitação dos agricultores familiares;
- d) articulação de políticas públicas visando integrar as ações de desenvolvimento ao nível municipal.

No caso do RURALTINS, em uma situação em que se cogitava a extinção ou privatização do órgão, o repasse de recursos do PRONAF, para custeio das atividades de ATER e financiamento da infra-estrutura dos escritórios locais, representou uma verdadeira “tábua de salvação”. Coube aos próprios funcionários do órgão alertar a administração estadual sobre a impertinência da extinção ou

²¹ O PRONAF foi criado pelo governo federal entre 1995 e 1996. Porém, a sua operacionalização ao nível do Tocantins só se concretiza a partir de 1997.

privatização dos serviços e sobre as perspectivas que se abriam com a possibilidade de convênios com o PRONAF e com outros órgãos financiadores.

O que realmente fez com que o órgão sobrevivesse foi a criação do PRONAF. Porque aí houve a disponibilização de recursos para a Assistência Técnica oficial. Assim o órgão teve um fôlego porque aí, além dos recursos do Estado, ele conseguiu recursos do PRONAF. E depois disso continuou viabilizando convênios. Se não fosse isso ele teria sido fechado, falido (...). Então, o que realmente salvou a ATER oficial foi o PRONAF. Este foi o momento mais crítico (entrevista com o chefe da divisão de assentamento INCRA).

Além disso o RURALTINS passou a firmar convênios e a prestar serviços, o que passou a facilitar a captação de recursos externos. De fato, com os repasses do PRONAF, o RURALTINS contou com uma sobrevida importante para amenizar a situação de crise. A **tabela 03** abaixo apresenta o montante de recursos repassados pelo PRONAF ao Ruraltins entre 1996 e 2000.

Tabela 03 - Repasses do Governo Federal para o Ruraltins (via Pronaf) entre 1996 e 2001 – valores em R\$

Ano	Tocantins	%	Região Norte	%	Brasil	%
1996	74013	2,51	379121	12,85	2950000	100
1997	580958	1,68	2650057	7,68	34500154	100
1998	800885	1,93	5898813	14,19	41579228	100
1999/2000(*)	746803	2,35	4778451	15,04	31761797	100
2000/2001(*)	357858	1,67	2524696	11,79	21404967	100

Fonte: PRONAF, 2002/SUFRAMA/ASBRAER

(*) Recursos liberados em um exercício mas aplicados no exercício seguinte.

Na prática, os repasses de recursos do PRONAF para as empresas oficiais de ATER não representaram grandes mudanças conceituais, metodológicas ou de gestão na forma de execução dos serviços. Os recursos foram direcionados para o aparelhamento dos escritórios locais (compra de veículos, computadores, equipamentos de áudio-visual, entre outros). Estes repasses serviram como um reforço de infra-estrutura para o RURALTINS. A única alteração em relação ao

que se fazia antes em termos de ATER é que a partir de então estes serviços seriam, em tese, prioritariamente voltados para a agricultura familiar.

3.4 Inovações recentes na ATER do Tocantins

Adotando-se uma conceituação mais ampla de ATER conforme propõe atualmente o Ministério do Desenvolvimento Agrário, apresentamos a seguir (**quadro 06**) o conjunto das organizações que realizam algum tipo de prestação de serviços para a agricultura familiar no Tocantins. Na sua grande maioria estas iniciativas são de pequeno porte e não se vinculam diretamente a uma política pública de ATER. Em geral elas são viabilizadas por recursos da cooperação internacional geridos ou não pelo governo brasileiro.

As iniciativas de maior envergadura e que podemos considerar como inovações substanciais no cenário da ATER são levadas a cabo pela COOPTER, como empresa executora dos serviços, pela APA-TO, que presta assessoria especializada ao processo de inovação e pela FETAET, responsável pela negociação de contratos e convênios voltados para o atendimento da demanda de ATER apresentada pelos agricultores familiares do Estado.

A FETAET foi fundada em 1989, logo após a criação do Estado do Tocantins, e reúne cerca de cinquenta Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs), se constituindo na principal entidade de representação política dos agricultores familiares, sejam eles assentados do programa de Reforma Agrária, pequenos proprietários ou mesmo posseiros ou famílias sem terra.

A APA-TO é uma associação civil sem fins lucrativos fundada em 1992 por iniciativa de agentes da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e lideranças sindicais vinculadas à FETAET. Sua missão primordial era assessorar tecnicamente organizações locais dos agricultores familiares na viabilização de iniciativas técnico-produtivas e sócio-organizativas que pudessem garantir a sustentabilidade dos assentamentos de reforma agrária recém criados no Tocantins. Posteriormente a APA-TO passou a atuar também na assessoria à FETAET em

processos de negociação e implementação de políticas públicas de apoio a agricultura familiar. Foi neste contexto que a organização se tornou uma das principais articuladoras no processo de criação e implementação do Projeto Lumiar no Tocantins. Tanto para a APA-TO quanto para a FETAET, o Projeto Lumiar representava uma oportunidade para se ampliar a escala das intervenções pontuais que se realizavam até então junto a algumas organizações locais dos agricultores. Com efeito, em 1997, a equipe técnica da APA-TO era formada por apenas cinco profissionais, cujas ações de assessoria técnica se concentravam em algumas áreas-piloto situadas no extremo norte e no centro-sul do Estado.

A COOPTER é uma cooperativa de trabalho criada em 1997 por influência direta do lançamento do Projeto Lumiar por parte do governo federal. O anúncio do projeto estimulou a aglutinação de um grupo profissionais, recém formados na sua maioria, interessados em atuar na assistência técnica em áreas de reforma agrária. Por outro lado, a idéia da criação de uma nova estrutura destinada a prover serviços de ATER para a agricultura familiar foi defendida também pela APA-TO, pela FETAET, por alguns professores da UNITINS e técnicos do INCRA engajados no apoio às organizações dos agricultores familiares. Na prática, a criação da COOPTER resultou de uma aliança política entre estes vários atores de forma a viabilizar uma estrutura independente perante o governo estadual. Obviamente cada um destes atores, sejam eles organizações e pessoas individualmente, tinham os seus próprios interesses na criação e implementação do Projeto Lumiar e não raro estes interesses foram conflitantes.

Ao nível governamental, desde 1997, o INCRA vem jogando um papel importante no processo de inovação ao viabilizar, ainda que precariamente, dotações orçamentárias para a contratação de serviços de ATER destinados aos assentamentos de Reforma Agrária. No capítulo IV será discutida a atuação de cada uma das várias categorias de organizações que atuam na provisão de serviços de ATER no Tocantins, Acre e Rondônia. No presente capítulo nos limitaremos a analisar a atuação da COOPTER como a principal inovação na ATER do Tocantins.

Quadro 07 – Organizações de ATER em atuação no Estado do Tocantins e suas diversas categorias

Categoria - tipo de org.	Sigla	Nome completo da organização	Município (Sede)
1	RURALTINS	Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins	Palmas
2	Projeto Cerrado - DFID / SEPLAN	Projeto Cerrado - Department for International Development / Secretaria Estadual de Planejamento e Meio Ambiente	Palmas
2	SPRN-PPG7/SEPLAN	Programa de Capacitação Ambiental - PPG7 / Secretaria Estadual de Planejamento e Meio Ambiente	Palmas
3	APA-TO	Alternativas para a Pequena Agricultura no Tocantins	Palmas
3	CIMI GO/TO	Conselho Indigenista Missionário Goiás / Tocantins	Gurupi/TO
3	Ecológica	Instituto Ecológica	Palmas
3		Prelazia de Cristalândia	Araguacema
4	ATRVC	Associação dos Trabalhadores Rurais do Vale do Corda	Wanderlândia
4	FETAET	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins	Palmas
6	COOPTER	Cooperativa de Trabalho Assistência Técnica e Extensão Rural	Palmas
7		Prefeitura Municipal de Arapoema	Arapoema
7		Prefeitura Municipal de Conceição do Tocantins	Conceição do Tocantins
7		Prefeitura Municipal de Filadélfia	Filadélfia
7		Prefeitura Municipal de Nazaré	Nazaré
7		Prefeitura Municipal de Mateiros	Mateiros
7		Prefeitura Municipal de Santa Maria do Tocantins	Sta. Maria do Tocantins
7		Prefeitura Municipal de Araguaína	Araguaína
7		Prefeitura Municipal de Araguatins	Araguatins
7		Prefeitura Municipal de Axixá do Tocantins	Axixá do Tocantins
7		Prefeitura Municipal de Colinas do Tocantins	Colinas do Tocantins
7		Prefeitura Municipal de Dianópolis	Dianópolis
7		Prefeitura Municipal de Guaraí	Guaraí
7		Prefeitura Municipal de Gurupi	Gurupi
7		Prefeitura Municipal Miracema do Tocantins	Miracema
7		Prefeitura Municipal Palmas	Palmas
7		Prefeitura Municipal Paraíso do Tocantins	Paraíso do Tocantins
7		Prefeitura Municipal de Porto Nacional	Porto Nacional
7		Prefeitura Municipal de Rio Sono	Rio Sono
7		Prefeitura Municipal de Tocantínea	Tocantínea
8	EAF de Araguatins	Escola Agrotécnica Federal de Araguatins	Araguatins
8	EFA Colinas	Escola Família Agrícola de Colinas	Colinas
8	EFA Porto Nacional	Escola Família Agrícola de Porto Nacional	Porto Nacional
8	EMBRAPA – TO	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - TO	Palmas
8		Fundação Bradesco	Araguanã

Categoria - tipo de org.	Sigla	Nome completo da organização	Município (Sede)
8	UNITINS	Universidade do Tocantins	Palmas
9	SEBRAE – TO	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Tocantins	Palmas
9	SENAR – TO	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural	Palmas

1- Empresas estaduais de ATER;
2- Outras empresas gov. de ATER;
3- ONG's;
4- Organizações representativas;

5- Cooperativas de Produção
6- Pretadoras de serviços;
7- Prefeituras Municipais;
8- Instituições de ensino e pesquisa;
9- Organizações do sistema S;

3.4.1 O Projeto Lumiar e a atuação da COOPTER

A mudança mais marcante no sistema de ATER do Tocantins resulta da criação e implementação do Projeto Lumiar, destinado a ofertar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural às famílias instaladas nos assentamentos de reforma agrária. Iniciado em 1997, por meio do INCRA, este projeto representou uma experiência inovadora²² no Brasil, já que abria a possibilidade de instituições não estatais, como cooperativas e ONGs, atuarem na prestação de serviços agropecuários com o financiamento do governo federal, embora previsse uma participação gradativa dos beneficiários no custeio dos serviços. Alguns princípios presentes no desenho do projeto iriam influenciar de forma marcante o debate subsequente sobre ATER (INCRA/MDA, 1997):

- a) *atuação da ATER orientada pela demanda dos beneficiário;*
- b) *participação das organizações dos beneficiários na fiscalização, monitoramento e avaliação dos serviços (gestão por resultados);*
- c) *interação das equipes técnicas com núcleos universitários, especialistas e instituições de pesquisa;*
- d) *Desenvolvimento de metodologias e estratégias de ação da ATER adaptadas às condições das famílias assentadas e de suas organização;*

²² Embora seja considerada como uma iniciativa inovadora, o Projeto Lumiar resulta, na verdade, de uma experiência anterior desenvolvida na região nordeste do Brasil por meio de uma parceria entre o INCRA e o Banco do Nordeste: a CONTACAP (Conta Capacitação). O Projeto Lumiar pretendeu replicar para todo o Brasil esta experiência regional desenvolvida com relativo sucesso.

e) *Atuação da ATER vinculada a linhas de crédito específicas para a Agricultura Familiar;*

A implementação do Projeto Lumiar estimulou a criação de inúmeras cooperativas de prestação de serviços que aglutinaram profissionais das ciências agrárias interessados em atuar nos assentamentos de reforma agrária e também a atuação de ONGs aptas a prestar serviços de ATER. No Tocantins, já em 1997 e por estímulo direto do anúncio oficial do Projeto Lumiar, um grupo de jovens profissionais, recém formados na sua maioria, cria a COOPTER. Com o Apoio da FETAET e da ONG APA-TO, a COOPTER formaliza, ainda em 1997, o seu primeiro contrato de prestação de serviços com o INCRA.

Embora tenha tido uma existência efêmera, tendo sido encerrado em 2000, o Projeto Lumiar representou a abertura de novas possibilidades e novos arranjos institucionais para a provisão de serviços de ATER no marco da descentralização e dos requisitos de transparência e controle social sobre as ações governamentais. O projeto é considerado como uma experiência bem sucedida devido os seguintes aspectos principais:

a) Os contratos de prestação de serviços envolviam três partes: o INCRA como financiador, a COOPTER como executora dos serviços e a organização local dos assentados (sindicato ou associação) como a contratante. Desta forma a organização dos assentados assume um papel preponderante na gestão do projeto, no planejamento das ações, no monitoramento e avaliação dos resultados. Embora, muitas vezes, a participação das associações ou sindicatos assumisse um caráter meramente formal, este modelo oferecia as chaves para uma nova forma de controle social sobre o conjunto das ações de ATER e sobre os resultados obtidos com os serviços.

b) Uma equipe de supervisão, formada por profissionais independentes e por servidores ligados ao INCRA, atuou na seleção dos(as) profissionais e na capacitação das equipes locais, além de assessorar os processos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações.

c) As equipes locais eram compostas, na sua maioria, por jovens profissionais dispostos a inovar na metodologia de atuação e a estabelecer relações mais dialogadas com as famílias e organizações clientes dos serviços. Muitos destes profissionais atuaram também na própria gestão da COOPTER e dos contratos com o INCRA, conferindo dinamismo e agilidade ao sistema.

d) Desde o seu início o Projeto Lumiar se pautou pela inovação no aspecto metodológico. A capacitação inicial dos supervisores e das equipes locais tiveram um papel chave para a definição das abordagens metodológicas adotadas no projeto. Embora houvesse uma orientação básica por parte da coordenação nacional do projeto, quanto aos métodos a serem empregados pelas equipes, houve também uma grande flexibilidade para que, ao nível estadual, as prestadoras de serviços adaptassem estes métodos de acordo com as suas necessidades e contexto. Em geral as ações envolveram uma etapa inicial de diagnóstico da realidade e planejamento participativo e uma etapa posterior de implementação das ações. Dois métodos de diagnóstico foram adaptados e incorporados, em diferentes medidas, ao trabalho das equipes locais do Tocantins: o Diagnóstico Rural Participativo (DRP) e o Diagnóstico dos Sistemas Agrários (DSA).

e) O Projeto Lumiar atendeu a um público específico e diferenciado: famílias instaladas nos projetos de assentamento do INCRA no Estado do Tocantins. Na sua fase mais abrangente, o projeto atendia a cerca de 3000 famílias instaladas em assentamentos localizados de norte a sul do Estado. A escolha dos assentamentos ocorreu em função de critérios pré-estabelecidos e de negociações entre o INCRA e as organizações dos assentados. Ao todo foram instaladas nove equipes locais de ATER, com um total de 36 técnicos em campo.

f) O Projeto Lumiar consistiu na realização de serviços de ATER de forma terceirizada e descentralizada. Não cabendo ao INCRA executar ações de ATER nos assentamentos, este órgão optou pela contratação de empresas públicas ou privadas com o objetivo de implementar as ações. Coube à coordenação nacional o estabelecimento de regras operacionais para a contratação dos serviços e

repassse dos recursos. Ao nível estadual, a operacionalização do sistema cabia a uma secretaria executiva criada na superintendência estadual do INCRA.

A realização do Projeto Lumiar foi marcada por uma grande heterogeneidade já que em cada Estado as iniciativas lançavam mãos de uma institucionalidade própria, muito embora existissem regras gerais para a sua implementação. O relativo sucesso do projeto em alguns estados despertou simpatias e antipatias por parte de diversos setores envolvidos. Em 2000 o governo federal decidiu pelo encerramento do projeto, em mais um lance na instável história da extensão rural no Brasil. Três fatores foram determinantes nesta decisão. O primeiro foi a escassez de recursos advinda do corte de gastos públicos em função da crise cambial que eclodiu no final de 1998. Segundo a direção da COOPTER, originalmente o orçamento do Projeto Lumiar girava em torno de 28 milhões/ano, enquanto que os recursos disponíveis em 1999 e 2000 eram inferiores a 20 milhões.

O segundo aspecto determinante foi a crise política entre o governo e os movimentos sociais, especialmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Em alguns estados ocorreram denúncias de “desvio de função” dos técnicos que atuavam nos assentamentos de Reforma Agrária, já que em muitos casos estes profissionais desenvolviam atividades de caráter político-organizativo. Tais ações, embora condizentes com processos mais amplos de desenvolvimento local, eram muito mal vistas tanto pelas elites políticas locais quanto pelos técnicos do próprio INCRA, para quem a ação dos profissionais deveria se restringir às questões meramente técnicas ou produtivas. O fato é que as organizações locais passaram a contar com uma assessoria qualificada, muitas vezes formada por profissionais recém formados mas com um histórico de militância no movimento estudantil e em partidos políticos de esquerda.

O terceiro aspecto não é menos polêmico. No caso específico do MST é comum que os técnicos contratados pelas cooperativas ligadas ao movimento ofereçam uma contribuição financeira voluntária na forma de uma pequena taxa sobre sua remuneração. Taxação semelhante também pode ocorrer sobre os valores dos contratos individuais de crédito negociados com os agentes

financeiros por intermédio das organizações, tanto do MST quanto de outros movimentos sociais do campo. Para o INCRA, tal prática seria inaceitável e caracterizaria um desvio de recursos públicos para subsidiar as atividades políticas dos movimentos. Obviamente os pontos de vista sobre esta questão apresentam grande variação e alimentam a polêmica.

Estes três aspectos, acrescidos pela deterioração da relação entre o governo federal e o MST no final da década de 90, resultaram em uma espécie de “caça às bruxas” onde o lance final foi o encerramento do Projeto Lumiar. A própria COOPTER foi alvo de uma sindicância interna levada a cabo pelo INCRA com o objetivo de identificar possíveis “desvios de função e de recursos” conforme caracterizados acima, o que não se confirmou. O mesmo ocorreu com outras prestadoras de serviços de outros estados. Estes fatores ajudam a explicar o porque da finalização do Projeto Lumiar, mesmo se tratando de uma experiência inovadora de ATER e considerada exitosa.

A criação de uma rede não-governamental de prestadoras de serviços de ATER não estava entre os objetivos do Projeto Lumiar, tendo ocorrido como um efeito não intencional das ações do próprio governo. Com o fim do projeto Lumiar, as organizações criadas buscaram fontes alternativas de financiamento, realizando outros tipos de serviços de capacitação, assessorias técnicas para clientes diversos. O cenário da ATER no Tocantins mudou substancialmente, havendo fortes indícios de que esta mudança seja duradoura.

O governo não previa isso mas aumentou a pluralidade, com outras instituições oferecendo os mesmos serviços que as empresas estatais ofereciam, mas de uma forma diferenciada, um serviços diferenciado.

Em 2000 ele (o governo federal) cria um novo sistema mas para dificultar o acesso, das instituições que estavam se criando, a este tipo de recurso. Mas mesmo assim a gente estava se organizando e já tinha uma estrutura mais ou menos consolidada. Continuamos tendo acesso aos recursos, mesmo regrados, com contratos de 6 em 6 meses, mas nós conseguimos resistir (entrevista com dirigente da Coopter).

A realização do projeto Lumiar, embora tenha ocorrido em um curto período de tempo, alterou substancialmente o cenário da ATER no Tocantins. Esta experiência criou um precedente importante ao demonstrar que é possível se implementar ações voltadas para a provisão de serviços agropecuários segundo marcos institucionais e metodológicos diferentes daqueles que nortearam a ATER oficial até então. O relativo sucesso do projeto e o diagnóstico das suas limitações moldaram o discurso e a atuação dos agentes diretamente envolvidos no debate sobre a ATER no Tocantins, como veremos na seqüência deste capítulo.

Quadro 08 - Variações na forma de contratação e gestão dos serviços de ATER não estatais no Tocantins

Período	Tipo de contrato	Lógica de contratação e gestão do sistema
1997 a 2000	Projeto Lumiar – contratos anuais com possibilidade de renovação.	<ul style="list-style-type: none"> • O INCRA contrata a COOPTER para executar as ações de ATER em assentamentos pré-definidos. • As organizações dos beneficiários fornecem carta de anuência mensal atestando a realização das atividades de ATER. • Os recursos são repassados mensalmente para a COOPTER pela superintendência regional do INCRA. • A COOPTER é a única prestadora contratada no Tocantins. • Os serviços são monitorados por uma equipe de supervisão externa.
2000 (primeiro semestre)	Fim do projeto Lumiar – é firmado um contrato de seis meses.	<ul style="list-style-type: none"> • O contrato é firmado entre o INCRA e a organização dos assentados (associação). • A associação dos assentados recebe os recursos e remunera a COOPTER pelos serviços prestados. • A associação dos assentados pode escolher entre os serviços da COOPTER e do RURALTINS.
2000 a 2002	Contratos de seis meses com possibilidade de renovação.	<ul style="list-style-type: none"> • O contrato é firmado entre o INCRA e a FETAET. • A FETAET terceiriza os serviços e contrata a COOPTER como executora. • A organização dos assentados fornece a carta de anuência sobre a realização dos serviços. • O INCRA fiscaliza a realização dos serviços. • A FETAET presta contas do uso dos recursos. • A COOPTER presta contas da realização dos serviços. • Os serviços podem ser realizados pela COOPTER, pelo RURALTINS ou por outra prestadora de serviços credenciada. • O SEBRAE realiza ações de ATER por seis meses, perdendo a credencial no semestre seguinte.

Período	Tipo de contrato	Lógica de contratação e gestão do sistema
2002 a 2003	Os contratos são individuais (por produtor/a) e vinculados a um projeto de financiamento via PRONAF. Tem duração de 4 anos.	<ul style="list-style-type: none"> • A ATER é vinculada ao projeto de crédito agrícola (PRONAF). • O contrato de ATER é firmado entre o produtor e a COOPTER via agente financeiro (banco). Os recursos são repassados semestralmente para a prestadora de ATER. • A viabilização dos serviços depende do número de projetos de crédito elaborados. • Os projetos de crédito são elaborados tanto pela COOPTER quanto pelo RURALTINS.
2003	Contrato de 7 meses (transição) sem vinculação ao crédito.	<ul style="list-style-type: none"> • A FETAET é contratada pelo INCRA e terceiriza a realização dos serviços sub-contratando a COOPTER. • As associações dos assentados devem participar do monitoramento e avaliação das ações de ATER.

Fonte: Pesquisa de Campo

3.4.2 Situação da ATER não estatal após 2000

O **quadro 07** acima apresenta a situação de grande instabilidade a que estão sujeitos os serviços de ATER não-estatais no Tocantins. Com fim o Projeto Lumiar e a escassez de recursos para a ATER, a solução encontrada pelos agentes foi a manutenção dos serviços por meio de contratos precários e com pouca garantia de continuidade.

Em 2002, a Instrução Normativa 1415 do Ministério do Desenvolvimento Agrário vinculou formalmente a ATER ao crédito agrícola. Neste modelo, o agricultor assume o ônus financeiro dos serviços de ATER que lhe são prestados. Uma solução privatizante onde o agricultor paga, mediante o financiamento, pelos serviços de elaboração do projeto e pela assistência técnica a se realizar por um período de quatro anos a partir da data de contratação. Este sistema de financiamento coloca as prestadoras de serviços diante da difícil tarefa de elaborar um grande número de projetos de crédito a fim de obter a remuneração necessária à manutenção das suas estruturas e quadro de pessoal técnico.

Uma outra constatação é o fato de que, com base na Instrução Normativa 1415, a preocupação central da ATER é a viabilização dos projetos produtivos financiados com o crédito agrícola. A atuação mais ampla da ATER, voltada para a melhoria das condições de vida da família, para o incentivo ao processo organizativo, à participação das pessoas nas decisões, à organização da produção e comercialização, não encontra lugar aqui. A exemplo do modelo de Crédito Rural Orientado implementado nas décadas de 60 e 70, a assistência técnica se voltou para os projetos financiados e não para as famílias, o que gera constrangimentos para muitos técnicos responsáveis pelas ações.

Hoje tudo está vinculado ao crédito. Você tá atendendo ao projeto e não à família. Você chega na casa do agricultor para saber como está o projeto dele e não a sua família, não a sua propriedade mais aquilo que foi financiado. (...) Não se pode dizer que se está contribuindo para o bem estar do agricultor. A gente está sendo apenas um agente que está levando informações sobre o financiamento e sobre o crédito. A gente tá sendo apenas fiscal do banco que chega lá para pedir

informações sobre aquele crédito que foi aplicado e não sobre o desenvolvimento daquela família, daquele agricultor, do seu lote, da sua produção. Isso nos constrange muito pois estamos inseridos neste processo (Entrevista com dirigente da COOPTER).

Um outro aspecto que denota a precariedade do sistema de ATER em vigor é o fato que, embora existam instrumentos legais de operacionalização, este sistema é conduzido com um alto grau de informalidade nas decisões e na relação entre os agentes. Não há, portanto, um quadro de referência consolidado que incorpore de, maneira mais clara, as inovações em curso e oriente a atuação dos atores.

O que temos até hoje é um termo de referência direcionando algumas coisas mas não temos uma política. Temos indicações e recursos para convênios mas é preciso que se defina realmente qual será a política. No papel também não existe muita coisa. Existem intenções mais ainda não aconteceu. Tudo é muito informal (Chefe da divisão de assentamentos do INCRA)

Em última instância, o formato dos contratos e da estrutura de gestão dependem do entendimento entre os dirigentes da entidade contratante, no caso o INCRA, as organizações representativas dos agricultores familiares e prestadoras de serviços. O Superintendente do INCRA, por exemplo, pode dificultar ou facilitar a operacionalização do sistema, dada a ausência ou precariedade de regras formais que normatizem as relações entre as partes. A vulnerabilidade do sistema à interferências políticas é grande.

3.5 Idéias sobre a reforma do sistema de ATER no Tocantins: a visão dos atores

Procurando identificar as principais idéias em jogo no processo de inovação nos serviços de ATER do Tocantins, retomaremos a abordagem de CAMPBELL (1998), que propõe uma tipologia das idéias. Segundo este modelo as idéias presentes no processo de formulação política se apresentam em dois

planos distintos e que procuraremos detalhar a seguir: o *plano cognitivo* e o *plano normativo*.

As idéias localizadas no *plano cognitivo* se apresentam como fundamentos teóricos, contendo relações de causa e efeito especificadas e um leque de soluções úteis com as quais os agentes formuladores de políticas podem contar. Quando situadas no pano de fundo do debate político, as idéias são consideradas como *paradigmas*, ou seja, “*pressupostos ontológicos e teóricos sobre como o mundo funciona*”. Demonstam, portando, as “visões de mundo” dos formuladores de política e se apresentam de maneira não explícita ou não declarada à primeira vista. Por outro lado, os efeitos paradigmáticos são profundos, pois definem a base do discurso político (CAMPBELL, 1998). Os *paradigmas*, nos termos aqui colocados, partem de círculos intelectuais altamente especializados e cuja influencia na formulação de políticas é determinante. Eles perpassam várias esferas da ação política, de forma não setorializada, influenciando um leque diverso de ações.

Durante a década de 90, o *paradigma* dominante na formulação de políticas públicas no Brasil partia principalmente da área econômica do governo federal, sendo fortemente influenciada pelas recomendações de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD). As diretrizes para o conjunto das políticas públicas estiveram pautadas no chamado neoliberalismo, e prescreviam a retração da atuação do estado (Estado mínimo) pela restrição da sua participação na provisão de bens e serviços públicos e a busca por superávits primários (arrecadação > gastos públicos). No setor agrícola, prescrevia-se o aumento da competitividade das empresas rurais e a sua integração aos mercados nacional e internacional. Por outro lado, as soluções para os problemas do meio rural deveriam ser buscadas pela via do mercado (mercado de terras, mercado financeiro, mercado de Assistência Técnica), diminuindo as obrigações do Estado para com o setor.

No caso da ATER, o estímulo à soluções privatizantes, ao engajamento de atores privados na provisão dos serviços e à inserção competitiva da agricultura familiar nos mercados, demonstram a coerência desta política setorial com o *paradigma* dominante. O Projeto Lumiar, por exemplo,

representou um estímulo à participação de agentes privados na provisão dos serviços de ATER e previa que, após três anos de gratuidade, os agricultores passassem a pagar pela prestação de serviços²³. Além disso, o projeto tinha como objetivo geral:

(...) viabilizar os assentamentos, tornando-os unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção, voltadas para o mercado, integradas à dinâmica de desenvolvimento municipal e regional”(INCRA/MDA, 1997:04).

Ainda no *plano cognitivo*, situam-se os programas, entendidos como um conjunto de prescrições ou recomendações da elite política e que ajudam os formuladores de política a traçar o “mapa de rota” específico da ação política. Ao contrário dos *paradigmas*, que não se apresentam de forma explícita, os *programas* são utilizados pelos atores de forma auto-consciente e deliberada, especificando uma relação de causa e efeito bem definida. Partindo da experiência do Projeto Lumiar, e das ações de ATER subseqüentes, identifica-se as seguintes idéias como sendo *programas*, segundo a formulação de CAMPBELL(1998).

- a) terceirização: a provisão dos serviços de ATER deixa de ser executada exclusivamente pelo Estado. Este pode delegar à ONG’s ou empresas privadas a responsabilidade pela provisão dos serviços, segundo normas, critérios e parâmetros de financiamento definidas por agências governamentais.
- b) desconcentração: não deve haver uma unidade executora central responsável pelos serviços. Os recursos para a contratação das prestadoras de serviços devem ser repassados para unidades estaduais de agências como o INCRA. As negociações envolvendo os contratos, público a ser atendido e empresas aptas a executar as ações, devem ser realizadas ao nível de cada estado.
- c) privatização dos serviços: embora em um primeiro momento os serviços sejam prestados sem ônus para os agricultores, prevê-se que

²³ Esta informação não está presente no documento oficial do Projeto Lumiar mas era corrente no discurso dos formuladores e gestores do projeto ao nível de governo federal.

paulatinamente estes sejam convocados a pagar pelos serviços prestados. A taxa de assistência técnica incluída nos contratos de financiamento contraídos pelos agricultores junto ao PRONAF constitui um mecanismo para remunerar as empresas prestadoras de serviços, transferindo o ônus financeiro do Estado para o agricultor beneficiado pela política de crédito e ATER. A assessoria técnica deve se voltar para os projetos, de forma individualizada e, portanto, como um bem privado.

- d) eficiência econômica da agricultura familiar: os serviços de ATER devem ter como meta a ampliação da capacidade produtiva da agricultura familiar, visando a sua inserção competitiva nos mercados.

Estes “programas” estiveram presentes como diretrizes explícitas tanto no Projeto Lumiar quanto na Instrução Normativa 1415.

Já no *plano normativo* as idéias se relacionam com os valores e atitudes dos agentes envolvidos na formulação das políticas e na sua implementação. Elas podem se apresentar como *senso público*, ou seja, como um leque de soluções politicamente aceitáveis, as quais os formuladores de política podem utilizar ou não, de acordo com a conveniência política. As idéias que compõem o *senso público* muitas vezes se mostram incoerentes e são passíveis de contradições. Elas compõem o pano de fundo do debate político e são originárias dos segmentos da sociedade interessados em determinada política. Os *paradigmas* também compõem este pano de fundo mas a sua origem e compreensão mais profunda restringe-se aos circuitos intelectuais especializados. Ao analisar o processo de inovação da ATER no Tocantins constatamos que o *senso público* sobre o tema é composto das seguintes idéias centrais, obtidas por meio de entrevistas com os informantes-chave²⁴:

- a) deve haver **pluralidade no sistema de ATER**, ou seja, a provisão dos serviços não deve ser uma exclusividade do Estado.

²⁴ A sistematização destas idéias foi realizada a partir das entrevistas com pessoas da COOPTER, APA-TO, FETAET e INCRA. Elas não refletem, portanto, o pensamento predominante no RURALTINS, que notadamente contraria algumas destas idéias.

(...) nós acreditamos que é preciso abrir o leque de instituições de Assistência Técnica para que elas atendam a Agricultura Familiar. Mesmo com a atuação da COOPTER e RURALTINS nós ficamos com uma grande parcela da Agricultura Familiar sem atendimento. Acredito que é preciso expandir mais ainda (entrevista com técnico do INCRA).

b) o **direito das organizações dos agricultores escolherem**, entre as prestadoras de serviços credenciadas, aquela que melhor pode atender às suas expectativas, é uma das idéias mais presentes no discurso de dirigentes das organizações não-governamentais como a FETAET, a COOPTER e a APA-TO. Mas é também defendida pelo INCRA, principal financiador das inovações observadas no Tocantins. Esta idéia, explicitamente articulada pelos agentes, se sobrepõe a outra relacionada ao não monopólio da execução dos serviços por parte de organismos do Estado.

c) a noção de que um serviço de caráter público pode ser realizado por organizações não-estatais emerge como outra idéia importante. Se, por um lado, reconhece-se a necessidade e pertinência da atuação do Estado na provisão dos serviços de ATER, defende-se que exista uma complementação nesta provisão por parte de um **setor público não-estatal**. Neste caso, empresas ou outras organizações privadas atuam na prestação de serviços de interesse público, sendo financiadas com recursos públicos mediante um sistema de regulação que envolve o monitoramento e avaliação das ações e o controle social²⁵ sobre os resultados. Na prática, porém, reconhece-se as grandes limitações e dificuldades que o Estado enfrenta para realizar, com eficiência, o papel regulador esperado. O RURALTINS, no entanto, defende a exclusividade das empresas públicas na execução dos serviços de ATER. O principal argumento, neste caso, é o fato de que somente as empresas estatais podem garantir a continuidade dos serviços de forma permanente. No caso das prestadoras de serviços não estatais, esta continuidade estaria prejudicada pois, uma vez encerrados os contratos, os serviços seriam interrompidos.²⁶

²⁵ Uma das formas já testadas no sentido de se garantir um mínimo de controle social sobre os resultados da ATER é o estabelecimento de uma relação contratual tripartite envolvendo o órgão financiador, a entidade executora e a organização representativa dos beneficiários. A anuência desta última pode ser um condicionante para a execução física e financeira dos contratos e convênios firmados entre as partes.

²⁶ O problema da descontinuidade na provisão dos serviços é uma realidade no Tocantins. O caso mais grave ocorreu em 2002, quando do SEBRAE atuou na elaboração de projetos de crédito agrícola do

(...) nós temos muitas ONGs e empresas não governamentais fazendo extensão rural, mas só fazem enquanto tem recurso. Quando termina o recurso eles abandonam o projeto pela metade e fica toda a responsabilidade para a ATER pública (entrevista com presidente do RURALTINS)

d) o direcionamento da **ATER para públicos diferenciados** é uma idéia presente quando se trata da renovação do sistema no Tocantins. Porém aqui há uma certa controvérsia entre as posições dos agentes. A COOPTER defende a diferenciação do público, ou seja, a limitação e o enquadramento do público a ser atendido pelas prestadoras de serviços (estatais ou não) no âmbito dos convênios ou contratos.²⁷ Já a FETAET defende a expansão dos serviços para um público mais amplo, envolvendo também os pequenos proprietários não beneficiários do programa de Reforma Agrária. O RURALTINS, de outra parte, possui um leque mais amplo de público, que vai desde os assentados até médios e grandes proprietários. Na prática observa-se que a especialização por público possibilita uma maior objetividade nas ações e maior qualidade nos serviços, porém, neste caso, a ATER assume um caráter de bem privado, dada a exclusividade dos serviços ofertados. A amplitude do público atendido, em geral, resulta na precariedade do atendimento.

Também acho que a Extensão estatal não dá conta de cumprir com o seu papel, seja por falta de recursos, seja por falta de prioridade de governo. Mas ela não deu conta de cumprir o seu papel porque tem um leque muito amplo de atendimento ao público. Podem atender tanto ao grande quanto ao pequeno (produtor). Esta abertura do sistema de ATER veio trazendo um novo tipo de Assistência Técnica para um público específico, como é o caso da Coopter e outras instituições que trabalham exclusivamente com agricultura familiar. O seu público é um público específico e então você consegue desenvolver um trabalho com uma qualidade maior e atender a um público que necessita mais deste tipo de atuação. (...) com isso você consegue resultados

PRONAF e na assessoria técnica a um certo número de famílias assentadas. No final daquele ano a organização perde a sua credencial como prestadora de serviços de ATER e os projetos elaborados e contratados ficaram desprovidos da assistência técnica esperada.

²⁷ A COOPTER se especializou no atendimento de um público específico: as famílias assentadas no programa de Reforma Agrária no Tocantins. Mais recentemente a cooperativa atua também junto à uma parcela da população atingida pela construção da Usina Hidrelétrica do Lageado, em um programa de reassentamento das famílias.

melhores para o público mais necessitado (entrevista com dirigente da COOPTER).

e) a **atuação da ATER deve ser orientada pela demanda** apresentada pelas organizações dos agricultores. Este aspecto pressupõe uma forte interlocução entre a prestadora dos serviços e a organização dos agricultores que demandam atendimento, requerendo um alto grau de adaptabilidade das equipes técnicas locais. O foco da intervenção, neste caso, não é a transferência ou difusão de tecnologias mas sim a busca de soluções para os problemas identificados pelo público beneficiário. A COOPTER, a FETAET e a APA-TO compartilham desta idéia.

f) a idéia de **terceirização dos serviços** é defendida pelo INCRA e pelas organizações não-governamentais (COOPTER, FETAET e APA-TO), desde que acompanhada de um sistema de gestão que permita o controle social sobre os resultados. O RURALTINS posiciona-se contra a terceirização dos serviços em função da descontinuidade dos contratos e convênios.

g) a **privatização dos serviços de ATER**, onde o agricultor paga pelos serviços que recebe é apontado como algo indesejável pelos agentes. Todos concordam que a agricultura familiar do Tocantins, devido ao seu baixo nível de capitalização, não se encontra em condições de arcar com o ônus destes serviços. No entanto, a privatização é cogitada para o futuro, como forma de se evitar o assistencialismo governamental na provisão dos serviços. Aceita-se que os agricultores mais capitalizados possam pagar pelos serviços.

h) a mudança na abordagem dos serviços de ATER deve ser o resultado de mudanças na própria **formação profissional dos técnicos**, ao nível das universidades. As problemáticas da agricultura familiar, do desenvolvimento rural e da reforma agrária, devem pautar a formação dos extensionistas.

i) a **participação dos agricultores beneficiários**, por meio de suas organizações, é apontada como um elemento fundamental na estratégia de

renovação do sistema de ATER. Esta participação é defendida pela COOPTER, FETAET e APA-TO, tanto na construção conjunta dos planos de ação das equipes técnicas locais quanto no processo de monitoramento e avaliação dos serviços prestados:

j) a atuação da ATER deve estar voltada para o **desenvolvimento integral das comunidades ou assentamentos rurais**. Sua atuação deve ocorrer não apenas em relação à mudança tecnológica mas também nas áreas de saúde, educação, organização, comercialização e meio ambiente:

Então uma das coisas mais importantes é isso: o produtor pagando ou sendo subsidiado pelo INCRA, pelo governo federal, que a gente consiga definir uma estrutura lógica, para atender o assentamento de uma maneira global. A fim de que você tenha “pernas” para discutir problemas de educação, da saúde, do pé de banana, do adubo, e a questão da gestão mesmo, seja da comunidade, da associação ou do sindicato. Uma das propostas é essa: que a gente não aborte aquilo que a COOPTER conseguiu iniciar, um trabalho com este aspecto mais abrangente (entrevista com dirigente da COOPTER).

k) a implementação das ações de ATER ao nível estadual deve ser orientada por uma política nacional de ATER, segundo **regras claramente definidas e um sistema de regulação e controle** por parte do governo federal.

Uma boa parte destas idéias não constava no discurso dos atores de ATER do Tocantins antes de 1997. Pode-se afirmar que elas são um legado deixado pelo Projeto Lumiar, que funcionou como uma espécie de laboratório, favorecendo a formação de uma “massa crítica” sobre a reestruturação dos serviços de ATER. Elas resultam, portanto, da intervenção do governo federal, via INCRA, no setor de ATER.

CAPÍTULO IV. “ESTENDENDO” O CASO ESTUDADO: ANÁLISE COMPARADA DA ATER NO TOCANTINS, ACRE E RONDÔNIA

4.1 Trajetória Político-econômica do Estado do Acre

A região que corresponde ao atual Estado do Acre foi a última porção incorporada ao território nacional após um período de litígio com a Bolívia no final do século XIX. Até então a região era predominantemente ocupada por povos indígenas de diversos troncos lingüísticos tais como os *Kaxinawá*, *Pano*, *Aruan*, *Jamamadi*, *Kamadeni*, *Ashaninka*, *Apurinã*, entre muitos outros povos, alguns dos quais já desaparecidos (NEVES, 2003). A ocupação da região por populações não indígenas teve início a partir de 1860 e está ligada de forma indissociável à exploração da seringueira (*Hevea brasiliensis*) para a produção de borracha.

O processo de industrialização em curso nos países europeus e na América do Norte fazia destes países importantes centros consumidores de uma matéria prima que se encontrava com relativa abundância nas florestas do Acre: o látex da seringueira. A demanda por este produto estimulou uma verdadeira corrida ao “ouro negro” daquela região.

Nas últimas décadas do século XIX, o fato do território do Acre pertencer à Bolívia não impediu a sua ocupação por parte de trabalhadores brasileiros e

seringalistas que para lá se deslocavam para se dedicar a exploração dos imensos seringais. O conflito com o governo boliviano não tardou a acontecer. Para garantir a integridade do seu território aquele país optou pela ocupação militar da região, em 1899, ao mesmo tempo em que negociava “contratos de arrendamento com capitalistas europeus e norte americanos interessados na exploração da borracha da região” (NEVES, 2003:14).

Medidas administrativas e alfandegárias tomadas pelo governo boliviano sobre um território predominantemente ocupado por brasileiros foram o estopim de uma insurreição que ficou conhecida como *Revolução Acreana*, muito embora o termo revolução não se aplique exatamente a este tipo de movimento. Se por um lado o governo brasileiro reconhecia que o território pertencia à Bolívia e exigia a sua devolução àquele país, por outro, os brasileiros do Acre não se mostraram dispostos a devolvê-lo, perdendo assim o controle dos ricos seringais. Diante deste impasse, em 1899 o espanhol Luiz Galvez, apoiado pelos seringalistas brasileiros do Acre, chegou a uma solução drástica: a criação de um estado independente no Acre.

Uma república da borracha foi fundada no dia 14 de julho de 1899, de forma a reverenciar a Revolução Francesa que 110 anos antes havia estabelecido os princípios da liberdade, igualdade e fraternidade fundamentais para a formação da cidadania burguesa contemporânea (NEVES, 2003:14).

Em 1890 Galvez foi preso pela Marinha brasileira e os territórios do Acre foram oficialmente devolvidos à Bolívia. Porém, um conflito de proporções ainda maiores estava por vir. Liderados pelo ex-militar gaúcho Plácido de Castro, os brasileiros partiram para o confronto armado contra as unidades do exército boliviano instaladas na região, proclamando mais uma vez o Estado independente do Acre.

Uma guerra foi conflagrada no Xapurí, em agosto de 1902, e só foi concluída seis meses depois em Puerto Alonso com um saldo de quinhentos mortos em uma população de dez mil indivíduos (NEVES, 2003:15).

Pressionado e encontrar uma solução para a crise o governo brasileiro negociou com a Bolívia a anexação do Acre ao Brasil, o que foi oficializado pelo Tratado de Petrópolis, assinado em novembro de 1903²⁸. No ano seguinte o Acre se tornaria o primeiro território federal da história brasileira.

(...) um novo sistema político-administrativo, não previsto na constituição, que estabelecia que o Acre seria administrado diretamente pela presidência da república, a quem caberia nomear seus governantes e arrecadar impostos (NEVES, 2003:16).

Na condição de território e sob a tutela do governo federal, o Acre não podia ter a sua própria constituição, não podia arrecadar impostos e sua população não podia votar para cargos ou funções executivas. Para aqueles que defendiam a autonomia político-administrativa da região, este não era exatamente o melhor dos mundos.

(...) os acreanos que haviam conquistado, pelas armas, o direito de serem brasileiros, ao alcançar a vitória foram condenados a serem cidadãos de segunda categoria em seu próprio país. Enquanto isso o Presidente da República – de seu gabinete no Rio de Janeiro a mais de quatro mil quilômetros de distância dos problemas acreanos – nomeava sucessivamente militares, magistrados ou políticos derrotados para governar o território federal do Acre (NEVES, 2003: 16).

A insatisfação com esta condição provocou novas revoltas autonomistas como as ocorridas em Cruzeiro do Sul em 1910, quando houve uma nova proclamação do Estado do Acre, em Sena Madureira (1912) e em Rio Branco (1918). Estes movimentos insurrecionais foram devidamente sufocados pelo governo brasileiro. Além disso, Plácido de Castro, líder da oposição do governo federal, fora assassinado em 1908 em uma espécie de “morte anunciada” (NEVES, 2003). Nas décadas seguintes o Acre viveria uma situação de decadência econômica e social provocada pela queda dos preços da borracha no mercado internacional, pelo abandono da região por parte do governo

²⁸ Pelo tratado de Petrópolis o governo brasileiro se comprometia a indenizar a Bolívia em dois milhões de libras esterlinas além da construção da ferrovia Madeira-Mamoré, para compensar a anexação do território do Acre.

federal e situação de dependência econômica dos repasses financeiros da união.

Em um dos mais inusitados e conhecidos processos de tráfico de recursos genéticos, sementes da seringueira brasileira, foram levadas aos países asiáticos onde a árvore passou a ser cultivada com sucesso. A partir de 1912, a produção de borracha, em sistema de monocultivo, em países como a Malásia e Ceilão, passava a concorrer com a produção brasileira, provocando a queda dos preços no mercado internacional. A economia do Acre, centrada exclusivamente na borracha, enfrentaria uma crise de grandes proporções.

(...) A economia acreana formou-se e consolidou-se dependente da atividade monoextrativista da borracha, em função do mercado externo. Assim, é possível afirmar que o processo de ocupação do espaço territorial acreano foi determinado por circunstâncias exógenas, dentro dos tradicionais traços de subordinação e dependência característicos das economias coloniais, de acordo com os interesses das economias centrais (SILVA, 1982:08).

No contexto da segunda guerra mundial, a demanda por borracha por parte dos países aliados faria reaquecer a economia acreana e uma nova corrida aos seringais. Neste contexto entra em cena a mítica figura do “soldado da borracha”: trabalhadores recrutados no nordeste brasileiro eram mandados aos seringais da amazônia ocidental visando o aumento da produção da borracha e o seu fornecimento aos aliados em uma economia de guerra. Com o final da segunda guerra mundial e o desenvolvimento de processos industriais voltados para a produção de borracha sintética a partir de derivados do petróleo, a economia acreana centrada na exploração dos seringais entraria novamente em crise.

E exploração da borracha nativa na Amazônia brasileira deu-se sempre pelo chamado “sistema de aviamento”. Uma extensa (em tamanho) teia ou cadeia produtiva fundada em relações de trabalho desiguais. Desta cadeia participavam: a) o seringueiro, produtor direto responsável pela extração do látex; b) o seringalista, proprietário dos seringais ou patrão, que também se encarrega de prover o seringal dos gêneros de primeira necessidade que eram fornecidos às famílias quase sempre a preços extorsivos e em troca da borracha bruta; c) as casas aviadoras localizadas em Manaus e Belém e que

garantiam o funcionamento dos seringais; d) as casas exportadoras, que quase sempre financiavam o processo (SILVA, 1982).

Neste sistema as casas exportadoras emprestam dinheiro às casas aviadoras, levando ao seu endividamento. Estas adiantam aos seringalistas toda a “parafernália” necessária ao funcionamento do seringal (gêneros alimentícios, bebidas, utensílios, e instrumentos de trabalho). O seringalista detém o monopólio do comércio no seringal e se compromete a vender toda a produção à casa aviadora que lhe financiou. Na base do sistema, e alimentando-o, estão os seringueiros, que pagam em borracha o consumo nos barracões dos patrões (SILVA, 1982).

O depoimento da antropóloga Mary Alegretti sobre sua pesquisa no Seringal Alagoas, mesmo se tratando de um estudo relativamente recente, ilustra bem a condição de extrema exploração à que os seringueiros estavam submetidos no interior do sistema de aviação:

Na pesquisa que realizei no Seringal Alagoas, estudei e copiei diversas contas-correntes dos seringueiros que entrevistava. Para isso, levava os livros de contabilidade para meu quarto e ficava com eles durante dias seguidos. Esse fato despertou enorme interesse dos seringueiros, uma vez que atribuíam à minha presença no seringal o papel de fiscal do governo, algo que nunca ocorrera naquela região. No decorrer dos dias, seringueiros de todos os seringais vizinhos começaram a formar filas na porta do meu quarto querendo que suas contas fossem conferidas, para poderem comprovar o fato incontestável de que trabalhavam anos seguidos, produziam muita borracha, consumiam só o indispensável no *barracão* e estavam sempre devendo (ALLEGRETTI, 2002:170).

Em meio à crise da economia da borracha, e apesar dela, em 1962 o Acre é finalmente elevado à condição de Estado da federação. Neste ano são realizadas as primeiras eleições, vencidas por José Augusto de Araújo, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), um professor de apenas 32 anos que concorreu com Guimard Santos, que havia dominado a cena política acreana por mais de 20 anos sendo, inclusive, o autor do projeto de lei que transformou o território do Acre em Estado. Mas esta experiência de eleições livres e governo autônomo não duraria muito. Após o golpe militar de 1964, o novo governador do Acre foi deposto por um capitão do exército depois de um cerco

ao Palácio Rio Branco, sede do governo estadual. Assim, o Acre voltaria à condição de ser governado por políticos indicados pelo governo federal, situação que perduraria até o início da década de 80 (NEVES, 2003).

Na década de 70, em um contexto de estagnação da economia da borracha, o governo federal colocaria em curso novos planos para a região amazônica e que iriam impactar de forma irreversível o cenário político do Acre. Com o intuito de promover a colonização e a integração econômica da região ao restante do país, os governos militares ofereciam incentivos fiscais para empresas e produtores rurais dispostos a migrar para a região e iniciar atividades no ramo da agricultura e pecuária. Em poucos anos uma onda migratória, formada sobretudo por paulistas, iria proceder a ocupação das terras e a expropriação das populações tradicionais, ribeirinhos, seringueiros e indígenas. A expulsão destas populações para a periferia das cidades e a devastação da floresta para a implantação de pastagens criavam uma situação de conflitos entre os “paulistas” e seus funcionários e as populações locais que dependiam dos recursos florestais para a sua sobrevivência (SILVA, 1982).

A partir de 1975, intensifica-se a atuação da igreja católica na animação e promoção de organizações de base na luta por direitos civis e cidadania das populações marginalizadas. Neste mesmo período fundam-se os primeiros STRs no Estado do Acre, organizações que passaram a aglutinar os seringueiros na defesa dos seus direitos frente ao processo de expropriação de suas terras. A intensificação dos conflitos opunha, de um lado, as populações extrativistas e de outro os empreendedores e colonos originários do centro sul do país. A atuação da Igreja, em um primeiro momento, dos STR's e, posteriormente, do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), configuraria um quadro caracterizado pela emergência de novos atores na cena política do Acre. Na esfera político-partidária, amplia-se gradualmente a participação de setores de centro-esquerda identificados com os movimentos sociais no campo, e as relações destes movimentos com agentes externos, como órgãos do governo federal, ONG's e agências de cooperação

internacional, processo este intensificado após o assassinato de Chico Mendes, em 1988.²⁹

Este processo de mudança política experimentado pelo Acre nas últimas décadas tem como conseqüência a mudança do modelo ou do projeto de desenvolvimento defendido para o Estado. Sai de cena o projeto de desenvolvimento fundamentado na atração de capital externo e nos grandes projeto agropecuários e passa a vigorar um projeto de desenvolvimento que tem como base o uso sustentável dos recursos naturais e a inclusão social das populações tradicionais. A proposta das Reservas Extrativistas (RESEX), por exemplo, representa uma alternativa original de ordenamento agrário elaborada pelo movimento dos seringueiros liderado por Chico Mendes, com o apoio de ONG's nacionais e internacionais. Sua efetivação foi viabilizada por meio da interlocução entre as organizações dos seringueiros e os órgãos da administração federal, até converter-se em uma política pública (ALLEGRETTI, 2002).

O desafio histórico que se apresenta para o Estado do Acre neste início de século é fazer valer as aspirações autonomistas e de auto-afirmação que marcaram o seu surgimento e evolução. A superação da estagnação econômica, da dependência com relação aos recursos da união, do isolamento geográfico e do uso predatório dos recursos naturais emergem como condições básicas para o desenvolvimento sustentável. Este é o cenário no qual ocorrem mudanças no sistema de ATER do Acre, conforme veremos nos tópicos seguintes deste capítulo.

4.2 Trajetória Político-econômica do Estado de Rondônia

Os primeiros registros da presença de núcleos humanos não indígenas na região que hoje compreende o Estado de Rondônia data de finais do século XVII, quando da instalação de missões jesuíticas na região. Até então o território vinha sendo ocupado por diversos povos indígenas que só seriam devidamente conhecidos a partir do final do século XIX, tais como os

²⁹ ROTHMAN (1993) registra que desde 1985 as organizações dos seringueiros e os STRs vinham se relacionando com ONGs nacionais e internacionais.

Caripunas, Pakaas Novos, Karitianas, Uru-Eu-Wau-Wau, entre muitos outros. No início do século XVIII a descoberta de ouro na província de Cuiabá, despertou a atenção dos bandeirantes paulistas para a exploração do vale do Rio Guaporé. Em meados daquele século uma leva de colonizadores parte para a região mas esta primeira corrida do ouro não duraria muitos anos, prevalecendo o isolamento geográfico da região e o seu abandono em termos de presença e controle por parte do Estado. Este quadro iria se alterar com o início do ciclo da borracha, em finais do século XIX, quando uma nova onda de migrantes nordestinos partiu para a região Amazônica para trabalhar na exploração do látex da seringueira.

Os acontecimentos relacionados ao conflito fronteiriço entre o Brasil e a Bolívia pela posse do território do Acre tiveram um impacto importante em termos de ocupação dos vales dos rios Madeira e Guaporé. Pelo Tratado de Petrópolis, que colocava um fim ao conflito, o governo brasileiro se comprometia a construir estradas de ferro que deveriam facilitar o acesso dos bolivianos ao oceano Atlântico, permitindo assim o comércio dos seus produtos com os países europeus. Logo após a promulgação do tratado ao governo inicia-se a construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, inaugurada em 1912. A construção da ferrovia atrai para a região um novo contingente de trabalhadores favorecendo o processo de ocupação do território e o crescimento dos núcleos populacionais então existentes. Porém, com a crise da borracha, já no início do século XX, a região entraria novamente em estado de estagnação econômica, isolamento geográfico e abandono.

O isolamento geográfico e a falta de integração da região ao restante do país se apresentava como um sério problema para o governo brasileiro. Para contorná-lo, inicia-se na década de 40 do século passado a instalação de linhas telegráficas destinadas a facilitar a comunicação entre Cuiabá e o Amazonas. Esta missão ficou a cargo do então Coronel Candido Mariano da Silva Rondon, que contou com a mão-de-obra de trabalhadores do centro sul do país. Estes mesmos trabalhadores também foram os responsáveis pela instalação de núcleos de povoamento ao longo da linha telegráfica recém implantada. Rondon seria ainda o responsável pelo estabelecimento de contatos com os vários povos indígenas que habitavam a região em situação

de isolamento e inclusive pela criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) precursor da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), inaugurando uma nova forma de tratamento da questão indígena por parte do Estado.

Em 1943 o governo brasileiro cria a Território Federal do Guaporé mediante o desmembramento de partes dos Estados do Mato Grosso e Amazonas. Em 1953 a região passa a se denominar Território Federal de Rondônia, em homenagem ao Marechal Candido Rondon. A condição de território federal permaneceu até 1982, quando o mesmo foi transformado em Estado, tendo como seu primeiro governador o General Jorge Teixeira, que já governava o território e permaneceu no cargo pela nomeação do presidente da república, General João Figueiredo.

No final da década de 50 garimpeiros descobrem em Rondônia as primeiras jazidas de cassiterita, dando início a um novo ciclo de mineração na região. Em 1970 Rondônia já respondia por 70% da produção nacional do minério mas a atividade mineradora entraria em decadência no final dos anos 80, quando inicia-se um novo ciclo econômico, o ciclo da agricultura (CIM, 2002).

A história política de Rondônia no século XX é fortemente marcada pela intervenção do governo federal mediante ações voltadas para a integração da região ao restante do país e também para a sua ocupação por parte de colonos originários do centro-sul. Embora o ciclo da borracha, a construção da ferrovia Madeira-Mamoré e a instalação das linhas telegráficas ligando Cuiabá ao Amazonas tenham provocado a migração de contingentes populacionais para a região, os maiores impactos em termos da ocupação de Rondônia resultam de políticas deliberadas colocadas em prática pelo governo federal a partir da década de 70 do século passado, antes mesmo da criação do Estado. Idealizadas pelos governos militares do período e no âmbito de uma geopolítica voltada para a ocupação e integração da Amazônia, estas ações foram em parte financiadas pelo Banco Mundial (BIRD). Assim, a construção ou o amadurecimento de uma institucionalidade própria da região vem sendo fortemente pautada pela intervenção externa, que influencia sobremaneira o processo de desenvolvimento do Estado, mesmo após a sua autonomia, em 1982.

Em 1979, antes mesmo da criação oficial do Estado de Rondônia, o governo federal iniciou negociações com o Banco Mundial, estudando a possibilidade de um financiamento para a conclusão das obras de pavimentação da rodovia BR 362 (Cuiabá-Porto Velho). Esta obra fora iniciada em 1976, mas encontrava-se paralisada devido a escassez de recursos provocada pela crise na balança de pagamentos do país, entre outros fatores (PEDLOWSKI, 1997).

Como o BIRD se mostrou reticente em financiar este tipo de projeto, as negociações caminharam no sentido de incorporar à proposta inicial componentes relacionados com o desenvolvimento sócio-econômico da região, combate às desigualdades regionais, incluindo medidas visando a consolidação dos projetos de colonização já em curso, proteção ambiental e apoio às comunidades indígenas. Em 1981 o acordo com o Banco Mundial foi formalizado via Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), cujos objetivos foram:

I- Concorrer para uma maior integração nacional, pavimentando a BR - 364, no trecho Cuiabá- Porto Velho; II - Promover a adequada ocupação da região programa, absorvendo populações economicamente marginalizadas de outras regiões; III- Lograr o aumento significativo da produção da região e na renda de sua população; IV- Favorecer a redução das disparidades de desenvolvimento, a nível intra-regionais; V- Assegurar o crescimento da população em harmonia com as preocupações de preservação do sistema ecológico e da proteção às comunidades indígenas (Cartilha Planaflo, 1990:5/6, citado por GOMES (s/ data).

No momento da inauguração da pavimentação da rodovia BR 364, em 1984, já eram visíveis os impactos negativos provocados pelo POLONOROESTE tais como: aumento do fluxo de migrantes rumo a Rondônia, taxas alarmantes de desmatamento, concentração fundiária e desistência dos agricultores familiares em continuar nos projetos de colonização, exploração predatória dos recursos florestais madeireiros, invasão da terras indígenas, crescimento desordenado dos garimpos e da periferia das cidades da região (MILLIKAN, 2001).

A pavimentação da rodovia BR 364, acompanhada da propaganda oficial que estimulava a migração de agricultores e outros empreendedores para a região Amazônica, provocou um crescimento vertiginoso da população de Rondônia na década de 80, como mostram as **tabelas 04 e 05** abaixo. A chegada de um grande contingente de migrantes originários de Estados como Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, entre outros, criou em Rondônia uma espécie de “caldeirão cultural” onde as tradições políticas locais se mesclam com os valores e instituições políticas trazidas pelos grupos de migrantes.

Tabela 04 : Crescimento Populacional em Rondônia (1950-1990)

Ano	População
1950	36.935
1960	70.232
1970	111.064
1980	593.142
1990	1.130.400

Fonte: Perdigão e Bassegio (1992), apud Pedlowski(1997)

Tabela 05 : Evolução do Total de Migrantes Cadastrados em Rondônia entre 1977 e 1986.

Ano	Migrantes/População
1977	3.140
1978	12.658
1979	36.791
1980	49.205
1981	60.218
1982	58.052
1983	92.723
1984	153.377
1985	151.684
1986	165.679
TOTAL	783.527

Fontes: Seplan/Cetremi (s/d) e Rondônia (1995), citado por CIM (2002). Estimativa da FIERO/1995

Não é exagero afirmar que os resultados obtidos com o POLONOROESTE estiveram muito distantes dos objetivos inicialmente previstos. Segundo MILLIKAN (2001),

(...) grande parte dos desvios no POLONOROESTE foi relacionada a mediação de grupos políticos e econômicos dominantes na região sobre a sua implementação. Essa intervenção se manifestou em termos de desvios de recursos; falta de compromisso político com as ações de proteção ambiental a apoio a comunidades indígenas (...) e, persistência de políticas governamentais que entravam em conflito com os objetivos do programa (p.e. abertura de estradas e a criação de projetos de assentamento em áreas ecológicamene frágeis, tipicamente ocupadas por populações tradicionais (MILLIKAN, 2001: 83).

O desempenho do POLONOROESTE colocava em questão tanto o modelo de desenvolvimento levado a cabo pelo governo brasileiro quanto as políticas do Banco Mundial e seus procedimentos quanto ao financiamento de projetos nos países em desenvolvimento. Em meados de 1985, em meios a pressões de ONGs nacionais e internacionais e de parlamentares de vários países e após uma avaliação de meio termo do programa, o Banco Mundial suspendeu temporariamente o repasse de recursos destinados ao POLONOROESTE (MILLIKAN, 2001).

Neste contexto, o Governo de Rondônia, com o apoio de consultores do Banco Mundial, inicia uma nova rodada de negociação e a elaboração de uma segunda versão do POLONOROESTE que passou a ser chamado de Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (PLANAFLORO). Se para o governo do estado este novo programa representava a oportunidade de manter o fluxo de recursos originários do Banco Mundial, para este agente financeiro aquela era uma oportunidade de tentar reverter os problemas sócio-ambientais provocados pelo programa precedente, além de reparar o desgaste da sua imagem pública ao nível nacional e internacional (MILLIKAN, 2001).

O PLANAFLORO tivera como objetivos iniciais a intensificação agrícola nas áreas já ocupadas, especialmente aquelas localizadas ao longo da rodovia BR 364, e viabilização de estratégias de conservação ambiental nas demais regiões do Estado, inclusive com a implantação de unidades de conservação.

Entre 1989 e 90 um grupo de ONGs e movimentos sociais de Rondônia lançou sérios questionamentos quanto à participação da sociedade civil na elaboração e execução do programa e quanto à vontade política do governo estadual em implementá-lo com responsabilidade, embora reconhecesse a pertinência e validade das propostas ali contidas (MILLIKAN, 2001).

Em 1991 é formulado um “protocolo de entendimento” entre o Banco Mundial e as ONGs, de forma a garantir a sua participação formal na execução do programa. Ao mesmo tempo é formado o Fórum de ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia, iniciando-se um ciclo de mobilização e articulação da sociedade civil no Estado. Em 1994 o Fórum solicita ao Banco Mundial a suspensão dos desembolsos sob o argumento de que haviam desvios de recursos e dos objetivos iniciais do PLANAFLORO, a exemplo do que havia ocorrido anos antes no POLONOROESTE. No ano seguinte, 1995, o Fórum envia ao Banco um pedido de investigação sobre os desvios de recursos e de objetivos do programa, mas o mesmo foi rejeitado pelo banco (MILLIKAN, 2001).

No aspecto político, enquanto no vizinho Estado do Acre registrou-se ao longo do século XX uma tensão entre a agenda dos atores políticos autóctones, inclusive com suas demandas autonomistas, e as diretrizes (ou a falta delas) do governo central, em Rondônia registra-se uma forte intervenção por parte do governo federal.

Em muitas regiões do Brasil, a atuação da Igreja Católica no apoio a comunidades rurais e indígenas é freqüentemente apontada como o elemento desencadeador do processo de organização destes grupos sociais e da sua participação na arena política. Em seu início de atividade em Rondônia, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), encontraram um contexto de forte intervencionismo por parte do Estado, via governo federal.

The creation of these NGOs served to counter-balance the dominance of the State agencies in the rural areas. However, given their creation having occurred three years after the beginning of POLONOROESTE, the influence of CPT and CIMI in the implementation of the program generally was negligible. In POLONOROESTE, NGO participation was

negligible. The State maintained tight political control throughout the process (PEDLOWSKI, 1997:79).

Em termos de afirmação ou emergência de movimentos sociais e ONGs ao longo e após a execução do POLONOROESTE, PEDLOWSKI (1997) lembra que,

The immediate consequence of the lack of autonomous political representation by the different social groups populating Rondônia at the time of POLONOROESTE was that they became totally dependent on the policies dictated by State agencies executing the program (PEDLOWSKI, 1997:78).

Se, por um lado, as agências do Estado eram as grandes responsáveis por estabelecer a institucionalidade do processo de ocupação da região, por outro lado, a sua incapacidade em monitorar os resultados da sua própria intervenção e corrigir desvios dos objetivos das políticas, e sua vulnerabilidade aos interesses de grupos políticos e econômicos locais criava uma situação de forte instabilidade social. De outra parte, nas últimas décadas o Estado de Rondônia foi um importante palco para a atuação do Banco Mundial por meio das sua política de cooperação e financiamento de programas e projetos para países em desenvolvimento.

Rondônia, shaped by POLONOROESTE and PLANAFLORO, is closely tied to the national efforts of the Brazilian government to achieve sustained settlement of the Amazon Basin. Rondônia represents a showcase for intervention of the World Bank in the region. The Bank has not only provided the bulk of funds used in different Amazonian regional development programs, it has also pressed for specific public policy reforms in the state (PEDLOWSKI, 1997:96).

Em que pesem as críticas ao PLANAFLORO, BROWN et alii (2002) argumentam que a participação das ONGs e movimentos sociais de Rondônia nas atividades de elaboração e na execução e monitoramento do programa resultou no fortalecimento das organizações da sociedade civil já que as mesmas tiveram acesso a recursos para a realização de atividades organizativas, de formação e capacitação de seus quadros e construção de redes. Os autores identificam ainda uma correlação positiva entre o

financiamento das ONGs via PLANAFLORO e o aumento do número de votos obtidos pelos partidos de centro-esquerda nas eleições presidenciais de 1998. O melhor desempenho destes partidos naquelas eleições seria um resultado não intencional do financiamento das ONGs no âmbito do PLANAFLORO (BROWN et alii, 2002).

Neste cenário, a atuação da ATER oficial, por meio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Rondônia (EMATER-RO), assumiu um papel fundamental na implementação das políticas de desenvolvimento rural, tanto no POLONOROESTE quanto no PLANAFLORO. Em finais da década de 70, Rondônia inicia um novo ciclo econômico centrado na agropecuária. Nas décadas seguintes o Estado diversificaria de maneira significativa a sua produção agrícola, assumindo o posto de maior produtor de cereais e grãos da região norte, além de contar com uma expressiva produção de café, cacau e frutas tropicais FIERO (1997). A EMATER-RO se constituiu na principal agência de ATER do período, sendo uma das principais responsáveis pela execução das políticas governamentais para a agricultura, muito embora fosse uma associação civil de direito privado, como veremos nas seções seguintes deste capítulo.

4.3 A ATER nos Estados do Acre, Rondônia e Tocantins: uma abordagem comparativa

Entre os anos de 2002 e 2003 o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO, realizou um estudo intitulado “Perfil dos Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para os agricultores familiares e assentados no Brasil”, cujo objetivo central foi oferecer um retrato a situação da ATER no Brasil contemplando a pluralidade de organização que atuam na prestação deste serviços em todo o país. Os relatórios deste estudo fornecem inúmeros elementos, tanto para fomentar o debate acadêmico sobre o tema, quanto para a formulação de políticas de ATER no plano federal, estadual e mesmo municipal. Nesta seção faremos uso dos dados fornecidos por este estudo no que se refere ao contexto da ATER nos estados do Acre, Rondônia e Tocantins, de forma a proceder uma análise

comparativa das mudanças institucionais ocorridas neste setor ao longo da última década.

Os **quadros 08 e 09** abaixo apresentam um levantamento das organizações de ATER nos estados do Acre e Rondônia, obtido no âmbito da pesquisa para o MDA/FAO(2003a). Estas organizações foram agrupadas em oito categorias principais, cuja presença ou atuação é observada nos Estados da região norte. São elas:

1. Organizações governamentais de ATER: compreendem as empresas estaduais de ATER, em seus vários formatos.
2. Outras organizações públicas que prestam serviços de ATER: trata-se de empresas governamentais, de abrangência federal ou estadual, que executam ações de ATER, na área agrícola ou ambiental.
3. Organizações Não-Governamentais (ONGs): compreendem as organizações sem fim lucrativos, que atuam na execução de projetos e assessoria a grupos e organizações de base.
4. Organizações representativas: refere-se a organizações de representação e defesa de direitos ou interesses de populações rurais ou parte delas.
5. Cooperativas de Produção: refere-se a organizações controladas pelos próprios agricultores mas cuja intervenção se volta para os aspectos estritamente produtivos e comerciais.
6. Prestadoras de serviços: trata-se de organizações de direito privado que prestam serviços de ATER à agricultura familiar por meio de contratos firmados com órgãos governamentais como o INCRA, por exemplo.
7. Prefeituras Municipais: compreende as administrações municipais que podem contar com equipe técnica própria, em geral subordinada às secretarias municipais de agricultura.
8. Instituições de ensino e pesquisa: trate-se de organismos cuja missão está relacionada ao ensino, podendo desenvolver atividades de extensão rural permanente ou por meio de projetos específicos.
9. Organizações do sistema S: compreende as organizações não-governamentais cujo financiamento tem origem em parte dos tributos

trabalhistas pagos pelas empresas quando da contratação de funcionários pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Quadro 09: Organizações de ATER em atuação no Estado do Acre

Estado (UF)	Categoria/tipo de org.	Sigla	Nome completo da organização	Município (Sede)
AC	1	SEATER-GP	Secretaria Executiva de Assistência Técnica e Extensão Rural - Garantia da Produção	Rio Branco
AC	2	DFA	Delegacia Federal da Agricultura	Rio Branco
AC	2	IBAMA-CNPT	IBAMA-Centro Nacional de Populações Tradicionais	Rio Branco
AC	2	SEAP	Secretaria Executiva de Agricultura e Pecuária	Rio Branco
AC	2	SEFE	Secretaria Executiva de Floresta e Extrativismo	Rio Branco
AC	3	Andiroba	Associação Andiroba	Rio Branco
AC	3	Comissão Pró-Índio	Comissão Pró-Índio	Rio Branco
AC	3	CPT – Acre	Comissão Pastoral da Terra	Rio Branco
AC	3	CTA	Centro de Trabalhadores da Amazônia	Rio Branco
AC	3	ECO-Amazon	Instituto de Ecomércio da Amazônia	Rio Branco
AC	3	FUNTAC	Fundação de Tecnologia do Acre	Rio Branco
AC	3	PESACRE	Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre	Rio Branco
AC	3	SOS- Amazônia	SOS- Amazônia	Rio Branco
AC	4	AMOREX	Assoc. dos Moradores da Reserva Extrativista Chico Mendes em Xapuri	Xapuri
AC	4	ASA REA	Associação dos Seringueiros Agrícola R.E.A	Juruá
AC	4	CAPEB	Central de Associações de Pequenos Produtores Rurais de Epitaciolândia e Brasiléia	Brasiléia
AC	4	FETACRE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Acre	Rio Branco
AC	5	COOP. ECOLÓGICA MISTA DE PROD. DO SERINGAL JAPÃO LTDA	Cooperativa Ecológica Mista de Produção do Seringal Japão	Rio Branco
AC	6	COOPEAGRO	Cooperativa de ATER e Assessoria Agropecuária Ltda.	Rio Branco
AC	6	COOTEPA	n.d.	Cruzeiro do Sul
AC	8	EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	Rio Branco
AC	8	Parque Zoobotânico	Parque Zoobotânico	Rio Branco
AC	8	UFAC	Universidade Federal do Acre	Rio Branco
AC	9	SEBRAE-AC	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Acre	Rio Branco
AC	9	SENAR – AC	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Acre	Rio Branco

Fonte: Dados de campo da pesquisa MDA/FAO

Quadro 10: Organizações de ATER em atuação no Estado de Rondonia

Estado (UF)	Categoria/tipo de org.	Sigla	Nome completo da organização	Município (Sede)
RO	1	EMATER – RO	Empresa de Assistência e Extensão Rural de Rondônia	Porto Velho
RO	2	CEPLAC – RO	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira	Porto Velho
RO	2	PGAI-UAP	Programa de Gestão Ambiental Integrada -Grande Ouro Preto	Ouro Preto do Oeste
RO	3	ARCO - Tucumã	Agência Regional de Comercialização Tucumã	Ji - Paraná
RO	3	CPT-RO	Comissão Pastoral da Terra - Rondônia	Porto Velho
RO	3	ECOPORE	Ação Ecológica Guaporé	Porto Velho
RO	3	KANINDÉ	Associação de Defesa Etnoambiental	Porto Velho
RO	3	PACA	Proteção Ambiental Cacoalense	Cacoal
RO	3	Projeto Pe. Ezequiel	Projeto Pe. Ezequiel - Diocese de Ji-Paraná	Ji-Paraná
RO	4	ACARAM	Articulação central das associações Rurais de Ajuda Mútua	Ji-Paraná
RO	4	APA	Associação dos Produtores Alternativos	Ouro Preto D'Oeste
RO	4	APLURAM	Ass. Dos Produtores Rurais Rolimorenses para Ajuda Mútua	Rolim de Moura
RO	4		Ass. Dos Seringueiros do vale do Guaporé	Costa Marques
RO	4	FETAGRO	Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Rondônia	Ji-Paraná
RO	4	OSR	Organização dos Seringueiros de Rondônia	Porto Velho
RO	4	Projeto RECA	Associação dos Pequenos Agrosilvicultores do Projeto RECA	Nova Califórnia
RO	6	Cootraron	Cooperativa de Trabalho Múltiplo de Rondônia	Porto Velho
RO	6	Milênio	Cooperativa de Trabalho Misto Milênio	Porto Velho
RO	7	SMA Alto Alegre do Parecis	Secretaria Municipal de Agricultura de Alto Alegre dos Parecis	Alto Alegre do Parecis
RO	7		Prefeitura Municipal de Alto Paraíso	Alto Paraíso
RO	7		Prefeitura Municipal de Alvorada D'Oeste	Alvorada D'Oeste
RO	7		Prefeitura Municipal de Cacaúlândia	Cacaúlândia
RO	7		Prefeitura Municipal de Castanheiras	Castanheiras
RO	7		Prefeitura Municipal de Chupinguaia	Chupinguaia
RO	7		Prefeitura Municipal de Corumbiara	Corumbiara
RO	7		Prefeitura Municipal de Costa Marques	Costa Marques
RO	7		Prefeitura Municipal de Governador Jorge Teixeira	Gov. Jorge Teixeira
RO	7		Prefeitura Municipal de Ji-Parana	Ji-Paraná
RO	7		Prefeitura Municipal de Machadinho	Machadinho D'Oeste
RO	7		Prefeitura Municipal de Nova Brasilândia D'oste	Nova Brasilândia do Oeste
RO	7		Prefeitura Municipal de Novo Horizonte D'oste	Novo Horizonte do Oeste
RO	7		Prefeitura Municipal de Ouro Preto do Oeste	Ouro Preto do Oeste
RO	7		Prefeitura Municipal de Parecis	Parecis
RO	7		Prefeitura Municipal de Rio Crespo	Rio Crespo
RO	7		Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé	S. Francisco do Guaporé

Estado (UF)	Categoria/tipo de org.	Sigla	Nome completo da organização	Município (Sede)
				do Guapore
RO	7		Prefeitura Municipal de Vale do Anari	Vale no Anari
RO	8	AEFARO	Associação das Escolas Família Agrícola de Rondonia	Cacoal
RO	8	EAF Colorado do Oeste	Escola Agrotécnica de Colorado do Oeste	Colorado do Oeste
RO	8	EFA Chico Mendes	Escola Família Agrícola Chico Mendes	Novo Horiz. D' Oeste
RO	8	EFA Itapirema	Escola Família Agrícola de Itapirema	Ji-Paraná
RO	8	EFA Pe. Ezequiel	Escola Família Agrícola Pe. Ezequiel Ramin	Cacoal
RO	8	EFA Vale do Paraíso	Escola Família Agrícola do Vale do Paraíso	Vale do Paraíso
RO	8	EMBRAPA - RO	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Rondônia	Porto Velho
RO	9	SEBRAE - RO	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Rondônia	Porto Velho
RO	9	SENAR - RO	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural de Rondônia	Porto Velho

Fonte: Dados de campo da pesquisa MDA/FAO

4.3.1 A ATER estatal e sua diversidade

Ao se analisar o perfil dos organismos estaduais de ATER dos estados do Acre, Rondônia e Tocantins comprova-se que mesmo dentro desta categoria ou deste tipo de organização há uma considerável diversidade de arranjos institucionais e, portanto, de regras operacionais formais e informais. Esta diversidade é observada em todas as regiões do país e refletem mudanças no padrão de gestão do Estado. O **quadro 11** abaixo apresenta as características organizacionais de cada uma das agências de ATER dos três estados, bem como a sua origem (MDA/FAO, 2003a).

Quadro 11 – Características organizacionais dos organismos oficiais de ATER dos Estados do Acre, Rondônia e Tocantins

Organização	Principais mudanças organizacionais e de missão	Descrição da estrutura e funcionamento organizacional atual
SEATER-GP-GP	A SEATER-GP foi criada em 1999 como resultado da fusão entre a EMATER-AC e a a CAGEACRE (Cia de Armazéns Gerais e Entrepósitos do Estado do Acre). Esta fusão foi motivada pela grave crise financeira que se abatia sobre as duas organizações e pela necessidade de melhorar a gestão do Estado. A EMATER-AC, por sua vez foi criada em 1975, tendo se originado da ACAR-AC, fundada no início dos anos 70.	A SEATER-GP é um órgão da administração direta do Estado, uma secretaria executiva ligada à SEPRO (Secretaria da Produção) e cuja missão é a garantia da produção a abastecimento. Atua com cinco escritório regionais e um escritório central e está em processo de reaparelhamento da sua estrutura física e operacional.

Organização	Principais mudanças organizacionais e de missão	Descrição da estrutura e funcionamento organizacional atual
EMATER-RO	A Emater-RO foi criada em 1971 como ACAR-RO. Em 1976 foi transformada em ASTER-RO e em 1986 sofreu nova mudança para Emater-RO. Apesar destas mudanças não parece ter havido grandes transformações em seu modo operacional, a não ser a ampliação da sua área de abrangência e público beneficiário.	A EMATER-RO é uma associação civil de direito privado, independente da estrutura do Estado, o que lhe garante autonomia administrativa. Apesar disso tem no governo estadual o seu principal financiador mediante contratos de prestação de serviços. Na prática atua como uma estrutura estadual, com nove gerências regionais e uma boa cobertura do Estado. Nos anos recentes promoveu mudanças em seu organograma visando torná-lo mais ágil.
RURALTINS	O Estado do Tocantins foi criado com a constituição de 1988 como um desmembramento do Estado de Goiás e estruturado a partir de 1989. O Ruraltins foi criado neste ano e incorporou parte da estrutura e pessoal técnico da Emater-GO. De início o Instituto surge com as atribuições de prestar ATER, pesquisa agropecuária, defesa sanitária e classificação de produtos. Em 1992 perde estas atribuições, ficando somente com a ATER. A partir de 1996/97 as ações de ATER se intensificam junto à Agricultura Familiar.	O RURALTINS é um órgão da administração direta do Estado e que opera com 7 escritórios regionais distribuídos pelas regiões administrativas do Tocantins. Estes escritórios regionais parecem atuar com reduzida autonomia em relação ao escritório central.

Adaptado de MDA/FAO(2003b)

Enquanto a agência oficial de ATER do Tocantins é uma autarquia do governo estadual, em Rondônia esta agência é uma associação civil de direito privado e no Acre é um órgão executivo, da administração direta do Estado, ligada à Secretaria da Produção.

Tabela 06: Público beneficiário da EMATER-RO nas três últimas décadas

Ano	Famílias assistidas	Pessoas beneficiadas
1971	616	2460
1981	11684	21749
1991	24469	32985
2001	51836	118949

Fonte: EMATER-RO – Relatório de atividades 2001

A trajetória da EMATER-RO é fortemente marcada pelo fato de que esta organização não ter sido incorporada ao SIBRATER como uma empresa estadual de ATER, tendo permanecido como uma associação civil de direito privado mesmo após a criação da EMBRATER, em 1974. A situação atual da

agência, e sua maior eficiência relativa em termos de região norte, é fortemente influenciada por esta trajetória.

Em Rondônia, a relação entre a EMATER e as prefeituras municipais apresenta um maior grau de formalização quando comparado a realidade da SEATER-GP e do RURALTINS. Ao formalizar os convênios com as prefeituras as EMATER-RO procura dividir com aquelas os custos dos serviços fornecidos aos agricultores familiares ao nível dos municípios. O convênio de co-financiamento pode ocorrer em dois formatos: a) a prefeitura repassa para a EMATER-RO parte dos valores correspondentes ao pagamento dos salários dos técnicos que atuam no município; b) a prefeitura contrata, ela própria, técnicos que passam a integrar a equipe da EMATER, embora figurem na folha de pagamento do município. Em 2002 este segundo modelo era predominante, sendo que, das 18 prefeituras conveniadas com a EMATER, apenas uma delas fazia repasses financeiros para a empresa. As demais co-financiavam os serviços mediante o pagamento de salários dos técnicos (MDA/FAO, 2003c).

Já nos Estados do Acre e Tocantins a relação das agências com as prefeituras são marcadas pela informalidade e pelo viés político-eleitoral. Nestes casos os acordos de cooperação são firmados entre os prefeitos municipais e a administração central das agências de ATER. No caso do Acre, por exemplo, em 2002, a “parceria” explícita entre a SEATER-GP e as prefeituras ocorrem apenas, e informalmente, naqueles municípios cujos prefeitos concordam politicamente com as diretrizes do governo do estado ou são aliados ou colegas de partido do governador. Em 2002, apenas sete dos vinte e dois municípios do Estado encontravam-se nesta condição. Nos demais, a atuação da SEATER-GP ocorre sem o comprometimento das administrações estaduais. Por outro lado, não ocorria o co-financiamento dos serviços de ATER por parte das prefeituras. No Tocantins, os acordos do RURALTINS com as prefeituras envolviam o fornecimento de combustível e o pagamento de aluguel ou a cessão de uma sala ou prédio para o funcionamento dos escritórios locais (MDA/FAO, 2003c).

Não se observa nos três estados uma tendência de municipalização dos serviços de ATER. Muito embora no Tocantins algumas prefeituras tenham viabilizado Secretarias Municipais de Agricultura com a formação de uma

pequena equipe técnica, estas não se encarregam mais de tarefas administrativas do que dos processos de elaboração de projetos de crédito e assistência técnica *in loco*, principais demandas dos agricultores familiares e suas organizações.

Tabela 07: Indicadores de abrangência das agências oficiais de ATER dos Estados do Acre, Tocantins e Rondônia.

Organização/ Estado	N° de Escritórios		Municípios atendidos		famílias/ escritório municipal
	Regionais	municipais	N°	%	N°
EMATER-RO	9	50	52	100	1037
SEATER-GP – AC	5	21	22	100	496
RURALTINS – TO	7	58	115	83	274
Total Norte	36	300	367	82	735

Fonte: MDA/FAO(2003b). Adaptado pelo autor.

A **Tabela 07** acima demonstra que a EMATER-RO possui uma cobertura espacial de 100 dos municípios do Estado, ou seja, possui escritórios locais em cada um dos 52 municípios de Rondônia, o mesmo ocorrendo com a SEATER-GP. Já o RURALTINS encontra dificuldades para atuar nos 139 município do Estado, o que ocorre em apenas 83% deles. A EMATER-RO também se destaca em termos de número de famílias atendidas por escritório municipal. A organização declarou que em 2001 atendeu a 1037 famílias, contra 496 famílias atendidas pela SEATER-GP e 274 atendidas pelo RURALTINS.

Tabela 08: Relação entre o público potencial e atendido pelas organizações oficiais de ATER do Acre, Rondônia e Tocantins

Organização/ Estado	Público Potencial (N° de famílias)	Público Atendido (N° de famílias)	% de atendimento
EMATER-RO	91843	51836	56
SEATER-GP – AC	45829	10421	23
RURALTINS – TO	50438	15913	32
Total Norte	572257	220370	39

Fonte: MDA(2003b). Adaptado pelo autor.

A **Tabela 08** apresenta também ao público potencial, em número de famílias, e público efetivamente atendido por cada organização oficial de ATER. Ai também de destaca a EMATER-RO, com um atendimento de 56% do seu público potencial. Nos casos da SEATER-GP e do RURALTINS estes números são 23% e 32% respectivamente.

É emblemático que a agência de ATER considerada como a mais eficiente da região norte seja uma associação civil de direito privado e não um organismo estatal no sentido restrito do termo. O mesmo ocorre no Estado do Rio Grande do Sul, onde a principal agencia de ATER é também uma associação de direito privado. A decisão de não incorporação da ACAR-RO à estrutura do Estado via EMBRATER, em 1974, marcou a trajetória institucional da organização e a sua evolução para a atual EMATER-RO. No entanto, o caráter estatutário da organização não é o que define a sua intervenção como sendo pública, estatal ou privada. Na verdade, durante as décadas de 70 e 80 a EMATER-RO se apresentava diante do seu público como um organismo do Estado, responsável pela execução das ações governamentais para o setor agrícola segundo as regras institucionais ditadas pelo governo federal, inicialmente, e depois pelo governo estadual. Com a perda de credibilidade das agências estatais de ATER na década de 90 a EMATER-RO busca uma nova identificação institucional, passando a propagar o seu caráter não governamental.

Conforme lembra a pesquisa MDA/FAO (2003b) o Estado de Rondônia apresenta um perfil diferenciado em termos de operacionalização das políticas de crédito para a agricultura familiar, quando comparado às outras unidades federativas da região norte. Com certeza, o desempenho da EMATER-RO contribui para isso mas, também, a atuação de outros organismos como a Comissão Executiva do Plano da Lavoura cacaueira (CEPLAC) e outras Prestadoras de Serviços de Direito Privado, tais como a Cooperativa de Trabalho Múltiplo de Rondônia (COOTRARON) e a Cooperativa de Trabalho Misto Milênio (MILENIO).

A existência de outros organismos estatais atuando na prestação de serviços para a agricultura familiar da região norte atesta a ocorrência de novos desenhos operacionais nas próprias ações do Estado voltadas para o setor.

Por outro lado, a atuação de organismos não-governamentais na provisão de serviços demonstra que, gradualmente, vem se construindo uma situação que pode ser caracterizada como pluralismo, segundo a definição fornecida no segundo capítulo deste trabalho.

Em termos da atuação de outras organizações públicas (categoria 02) a CEPLAC, um órgão do Ministério da Agricultura, se destaca como uma agência promotora de inovações técnico-produtivas adaptadas às condições sócio-ambientais da agricultura familiar de Rondônia. Com 18 escritórios locais e quatro regionais, a CEPLAC atua em 38 municípios do Estado, atendendo cerca de 6000 famílias em projetos de assentamento ou áreas de colonização, além de oferecer um curso regular de nível médio em Agropecuária e Agroindustrialização e desenvolver pesquisas sobre sistemas agroflorestais com ênfase na cultura do cacau. Trata-se, portanto, de uma intervenção diferenciada e pouco pautada no modelo difusionista ou de transferência de tecnologias preconizado pelas agências oficiais de ATER nas últimas décadas.

Ao nível do Estado do Acre destaca-se a atuação do Parque Zoobotânico (PZ), uma estrutura vinculada à Universidade Federal do Acre (UFAC). Embora seja gerido por uma fundação ligada à UFAC, o PZ possui uma dinâmica interna própria e conta com recursos na cooperação internacional e de fontes governamentais nacionais para executar ações sócio-educativas junto a comunidades extrativistas com forte ênfase no uso sustentável dos recursos florestais.

Em termos de enfoque temático do trabalho de ATER a atuação do PZ se contrasta com a da SEATER-GP. Embora nas últimas décadas tenha se travado no Acre uma luta política voltada para a afirmação de uma identidade sócio-ambiental própria e de um projeto de desenvolvimento pautado no uso sustentável dos ativos ambientais (agro-florestais) do Estado, até muito recentemente (final da década de 90) a SEATER-GP ainda atuava segundo o pressupostos da difusão de tecnologias para cultivos agrícolas comerciais, especialmente culturas anuais. Somente nos últimos anos é que o quadro técnico desta agência vem passando por processos de capacitação visando habilitá-los a assessorar comunidades extrativistas em temas como manejo florestal e sistemas agro-florestais, temas já trabalhados a décadas por ONGs

e movimentos sociais. Este processo de capacitação interna é realizado em parte via parceria com o PZ.

A atuação de outros organismos públicos confere à ATER estatal dos Estados do Acre e Rondônia uma certa diversidade, o que não se observa no Tocantins. Na seção seguinte deste capítulo discutiremos a atuação das agências não estatais de ATER nos três estados.

4.3.2 A ATER não estatal: compreendendo o pluralismo

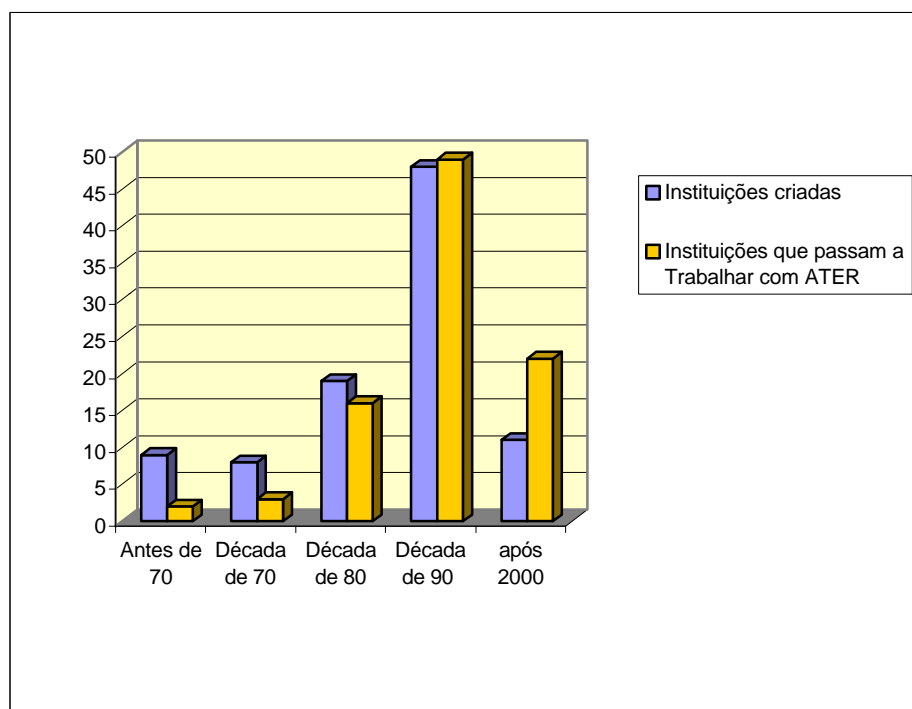
A ampliação do leque de provisão de serviços por parte de organismos diversos deve ser compreendida como parte das mudanças institucionais em curso naqueles Estados e no Brasil de maneira geral. Compreender a complexidade de tais mudanças e o seu impacto para o sistema de ATER é tarefa de grande envergadura. Por esta razão, ao abordarmos as diversas categorias de provedores de ATER nos estados do Acre, Rondônia e Tocantins, procuramos observar dois aspectos considerados fundamentais no processo de mudança aqui estudado: a) a lógica de financiamento do sistema de ATER; b) a relação entre os atores diretamente envolvidos na provisão dos serviços.

Quanto à orientação das ações da ATER na região norte, a pesquisa MDA/FAO(2003) lembra que ali se destacam dois grandes grupos de organizações: 1) organizações cujas ações estão fortemente relacionadas ao crédito agrícola e aprimoramento das técnicas produtivas; 2) as organizações cujas atividades se voltam para o apoio as entidades de base a ações de proteção ambiental. No primeiro grupo se destacam as agências oficiais de ATER e as prestadoras de serviços, especialmente as cooperativas de trabalho e prestação de serviços. No segundo grupo se destacam claramente as ONGs ambientalistas ou não, organizações representativas e instituições de ensino e pesquisa.

A maioria das ONGs da região norte foi criada na década de 90 com diversas finalidades, missões e públicos. Um aspecto relevante para este estudo é que muitas destas organizações, embora não tendo como objetivo inicial a prestação de serviços de ATER, passaram a fazê-lo a partir da última

década. Estas intervenções ocorrem por meio de projetos financiados, seja cooperação internacional, seja por fontes nacionais. Este é o caso de entidades ambientalistas como a Ação Ecológica Guaporé (ECOPORE) e mesmo de entidades de apoio a assessoria a movimentos sociais, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), ambas no Estado de Rondônia. Por outro lado, registra-se a ocorrência de entidades que já nasceram com a missão de assessorar, tecnicamente, grupos ou organizações de agricultores familiares no aspecto da produção e comercialização, porém com enfoque metodológico diferenciado, buscando alternativas ao difusionismo e ao pacote tecnológico da revolução verde. Este é caso da APA-TO, no Tocantins, do Projeto Padre Ezequiel, em Rondônia, e do Centro de Trabalhadores da Amazônia (CTA), no Acre. O **gráfico 02** abaixo apresenta uma distribuição temporal do número de organizações criadas com a finalidade de prestar ATER comparado ao número das que não foram criadas com esta finalidade mas passaram paulatinamente a executar este tipo de serviço.

Gráfico 02 - Instituições criadas e que passam a atuar com ATER na região norte, nas últimas décadas.



Fonte: MDA/FAO (2003a).

Embora não seja algo comum na região norte, as entidades representativas dos agricultores familiares, tais como federações de trabalhadores, sindicatos e associações, podem, eventualmente, contratar profissionais para executar ações de ATER. Isso geralmente ocorre quando a organização executa projetos financiados com recursos externos e que envolvem atividades de capacitação e assessoria técnica. Também é relativamente comum estas organizações atuarem em processos de capacitação do seu próprio público, contando com a assessoria de seus próprios dirigentes ou de técnicos de organizações parceiras. Embora esta categoria seja pouco significativa em termos de prestação de serviços na região norte, registra-se a ocorrência de experiências locais relevantes. Uma destas experiências é o trabalho de ATER realizado pela Associação dos Produtores Alternativos (APA), no município de Ouro Preto D' oeste e entorno, no Estado de Rondônia. A organização direciona o seu trabalho para três eixos de intervenção: a) produção sem o uso de agrotóxicos; b) beneficiamento da produção; c) comercialização.

A APA possui um conceito formado a respeito da ATER para a agricultura familiar. Ela rejeita a ATER tradicional fornecida pelos órgãos oficiais e considera que o processo de assessoria agrícola precisa ter princípio, meio e fim, ou seja, deve abordar aspectos da produção, do beneficiamento e da comercialização. Por outro lado, os agricultores familiares são detentores de um amplo conhecimento sobre o meio físico e sobre os processos produtivos. Este saber deve ser a base do serviço de extensão e não o conhecimento originários das universidades e centros de pesquisa, presentes no saber dos técnicos. A APA procura investir na formação de “agricultores técnicos”, pessoas que recebem uma formação em agroecologia e agricultura sustentável e, a partir daí, passam a assessorar as famílias membros da organização. Sua atuação na provisão de serviços de assessoria agrícola se aproxima do modelo “*campesino a campesino*” desenvolvido em países da América Central, como Nicarágua e Honduras. Para o trabalho de beneficiamento e comercialização, a APA conta com uma agroindústria de pequeno porte e um entreposto comercial. Esta estrutura foi adquirida com

recursos dos associados e de fontes externas. A entidades desenvolve vários projetos financiados, tanto por organismos oficiais quanto por ONGs.

As cooperativas de produção também são pouco presentes na região norte e muito raramente executam ações de ATER. Nos três Estados aqui analisados não foram encontradas experiências relevantes dentro desta categoria.

Nos três Estados, o Projeto Lumiar estimulou o surgimento de novas organizações de prestação de serviços de ATER, que passaram a atuar junto ao mesmo público e com a mesma finalidade da ATER oficial. Porém, guardadas as devidas semelhanças, estas novas prestadoras de serviços diferenciam-se entre si no aspecto político. Algumas destas organizações, como a COOPTER no Tocantins e a COOTRARON em Rondônia, apresentam uma vinculação mais estreita com o movimento sindical dos trabalhadores rurais, o que lhes confere um certo respaldo político para negociar contratos, especialmente junto ao INCRA.

As parcerias estabelecidas pelas Prestadoras de Serviços também dizem muito sobre o contexto institucional da Região Norte. Para as instituições desta categoria as organizações dos agricultores são os parceiros preferenciais, sendo citadas em 100% das consultas. O governo federal (sua principal fonte de recursos) aparece em segundo lugar, seguido pelos governos municipais. As organizações dos agricultores representam, em muitos casos, uma importante fonte de apoio institucional para as Prestadoras de Serviços, principalmente quando se estabelecem processos de negociação que envolvem a liberação de recursos para crédito rural e a provisão de serviços de ATER. As Organizações Representativas muitas vezes atuam como “o fiel da balança” e sua atuação torna possível que organizações de direito privado, como as Prestadoras de Serviço, captem recursos públicos com o compromisso de prover os serviços de ATER para a Agricultura Familiar (MDA/FAO 2003b:59).

As prestadoras de serviços têm no Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do INCRA, a sua principal fonte de financiamento. Elas resultam da terceirização dos serviços de ATER aos assentamentos de Reforma Agrária. Porém, nos três Estados estas cooperativas vem procurando diversificar as suas fontes de financiamento, de forma a superar a sua dependência de uma única fonte de apoio financeiro. A tabela 09 apresenta o

número de famílias atendidas pelas três principais cooperativas que atuam como prestadoras de serviços de ATER nos Estados do Tocantins, Acre e Rondônia, no ano de 2002.

Tabela 09: Número de famílias atendidas pelas principais prestadoras de serviços de ATER (Cooperativas de Trabalho) nos Estados do Tocantins, Acre e Rondônia - 2002

Estado	Prestadora de Serviços	Famílias atendidas (*)
TO	Coopter	2151
AC	Coopeagro	5000
RO	Cortaron	2196

Fonte: Dados de campo da Pesquisa MDA/FAO (2003b).

(*) o número de famílias refere-se apenas àquelas atendidas em assentamentos de Reforma Agrária.

A atuação das prefeituras municipais na provisão de serviços de ATER também ocorre de forma diferenciada em cada Estado aqui analisado, conforme já abordamos nas seções anteriores deste capítulo. No Acre, esta categoria de provisão de serviços é praticamente inexistente. Em Rondônia, algumas prefeituras limitam-se a co-financiar os serviços prestados pela EMATER-RO. No Tocantins, algumas prefeituras chegam a contratar pequenas equipes técnicas mas a atuação destas limita-se a atividades de caráter burocrático das prefeituras ou secretarias municipais de agricultura.

A categoria organizações de ensino e pesquisa apresenta uma grande variabilidade interna, englobando tanto instituições como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), quanto as de ensino, como por exemplo universidades, escolas agrotécnicas federais e Escolas Família Agrícola (EFA). Embora estas organizações possuam uma atuação muito limitada em termos de provisão de serviços de ATER, em Rondônia merecem destaque as EFAs, que contam com quatro unidades no Estado e uma entidade de coordenação regional, a Associação das Escolas Família Agrícola de Rondônia (AEFARO). Estas organizações atuam na formação de jovens agricultores originários de comunidades rurais ou assentamentos de Reforma Agrária e pressupõem que estes alunos atuem na assessoria e promoção de

mudanças técnico-produtivas e organizacionais em suas propriedades e comunidades.

Por fim, a categoria organizações do sistema S apresenta pouca efetividade em termos de provisão de serviços de ATER, atuando mas em atividades de capacitação e com ênfase em um público urbano. Porém, MDA/FAO (2003b) registra que no ano de 2002 o Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE) do Tocantins chegou a atuar na prestação de serviços de ATER, por meio de contratos com o INCRA. Sua atuação, neste caso, era muito similar a das Cooperativas de Prestação de Serviços e da própria agência estadual de ATER: elaboração de projetos de crédito e assessoria aos grupos de agricultores financiados pelo PRONAF.

O estudo promovido pelo Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO demonstra que a realidade da ATER na região norte e no Brasil é plural, registrando-se uma grande diversidade de organizações e modos de operação dos serviços, seja por parte de organismos governamentais, seja por entidades da sociedade civil. Mas a pesquisa MDA/FAO (2003b) lembra que o surgimento de outras organizações que passam a prestar serviços de ATER para a agricultura familiar da região norte não resulta apenas da diminuição ou retração da intervenção no setor.

Parece-nos enganador estabelecer uma relação direta entre um relativo desengajamento do Poder Público das atividades ATER com o aparecimento da diversidade de instituições de ATER mostrada por esta pesquisa. Em estados onde a ATER oficial continuou oferecendo um serviço de relativa abrangência e qualidade (tanto na Região Norte quanto em outras regiões do país) também ocorre uma grande diversidade institucional (mesmo que esta possa assumir formas diferentes, com categorias e instituições diferentes). Esta diversidade está ligada ao processo de fortalecimento da sociedade civil em todo o país e tem suas raízes na pluralidade de interesses em jogo no que tange ao desenvolvimento rural. Ela oferece ao formulador de políticas públicas para a ATER uma grande riqueza de experiências que podem, em se articulando, criar uma dinâmica de inovação institucional e tecnológica capaz de dar conta da complexidade e da diversidade do meio rural da Região Norte (MDA/FAO, 2003b:68).

Em termos de financiamento dos serviços, cada categoria apresenta uma lógica própria de captação de recursos e execução de projetos e

atividades. Por outro lado, o financiamento dos serviços guarda estreita relação com as parcerias que os atores de ATER conseguem estabelecer entre si e com agentes externos. Nos estados aqui analisados, o financiamento da ATER ocorre seguindo a mesma lógica de observada na região norte como um todo.

Os governos estaduais financiam a maior parte dos custos das Instituições Governamentais de ATER enquanto que o Governo Federal é a principal fonte de financiamento das Prestadoras de Serviços. As ONGs apresentam uma maior diversificação das fontes de financiamento quando comparada às demais categorias. Neste caso as ONG Internacionais são as fontes mais importantes (56%), seguidos do Governo Federal (33%) e Organismos Oficiais Internacionais (13%). No caso das Organizações Representativas os Organismos Oficiais Internacionais e as ONG's Internacionais representam as principais fontes de financiamento, 34% e 22% respectivamente, seguidos pelos Governo Federal (17%), Recursos Próprios (15%), Agricultores (9%) e Governos Municipais (5%) (MDA/FAO 2003b:47).

Quadro 12: Principais vantagens comparativas e limitantes das categorias de Ater

	Vantagens comparativas	Principais limitantes
Categoria		
Empresas Governamentais de Ater	Grande capilaridade, estrutura, quadro técnico, experiência e conhecimento da realidade, capacidade de estabelecimento de parcerias	Pouca flexibilidade das estruturas, baixa renovação de quadros técnicos.
Prefeituras	Proximidade do público, capacidade de potencializar recursos unindo ação de infraestrutura, outros serviços e Ater.	Infraestrutura deficitária, instabilidade das equipes e planos de trabalho, dificuldade de planejamento de médio e longo prazo.
ONGs	Capacidade de inovação (de métodos, de técnicas, de arranjos institucionais), boa articulação com movimentos sociais, flexibilidade das ações, trabalho em redes.	Cobertura limitada, dependência de recursos externos e descontinuidade de recursos.
Organizações Representativas	Grande capacidade de mobilização ao nível local/regional. Desenvolvem as poucas experiências de extensão agricultor-agricultor. Presença em vários tipos de parcerias.	Poucos recursos e instáveis.
Prestadoras de Serviços	Numericamente muito importantes, flexíveis, com alta capacidade de adaptação a mudanças no cenário econômico e institucional. Estabelecimento de relações contratuais com agricultores.	Instáveis e muito dependentes de políticas de crédito. Empresas de Planejamento: Baixa capacidade articulação com outros atores, métodos tradicionais de trabalho. Público prioritário não é agricultura familiar

Categoria	Vantagens comparativas	Principais limitantes
Cooperativas de Produção	Funcionamento financiado pelos clientes e recursos próprios.	Atuação concentrada na área técnica. Métodos de trabalho que selecionam os agricultores mais produtivos
Instituições de Ensino e Pesquisa	Capacidade de inovação (de métodos, de técnicas), grande capacidade de articulação com outros atores, em particular com a pesquisa. Formação de quadros para as outras instituições	Cobertura limitada, atividade com baixa prioridade institucional
Outras organizações Públicas	Bom conhecimento das questões específicas em que atuam, quadros técnicos, envolvimento em parcerias	ATER é atividade secundária
Sistema S	Volume de recursos, coordenação nacional e capilaridade, flexibilidade.	Ações muito pontuais na área de capacitação.

Adaptado de MDA/FAO (2003a).

A pluralidade das fontes de provisão ocorre de maneira diferenciada em cada estado analisado. O Estado de Rondônia se destaca quando comparado ao Acre e Tocantins, tanto no seu desempenho em termos de elaboração de projetos de crédito agrícola e número de famílias atendidas, quanto na diversidade das experiências de ATER em curso. Alguns fatores podem ajudar a explicar esta situação diferenciada. O primeiro refere-se à história econômica do Estado que passou por vários ciclos como o da borracha, da mineração e exploração madeireira e, mais recentemente situa-se precisamente no ciclo da agricultura, com relativa diversificação produtiva. O segundo aspecto refere-se à história política do Estado, fortemente marcada pela atuação do governo federal na implementação de políticas de grande envergadura, como as políticas de colonização da Amazônia, o POLOROROESTE e o PLANAFLORO. O terceiro aspecto refere-se à diversidade cultural e organizacional que marca a sociedade de Rondônia, formada por migrantes de vários estados do país. A maioria destes colonos chegara a Rondônia com o sonho de “fazer a vida” na região, especialmente na atividade agrícola. Trata-se de uma sociedade complexa e sedenta por inovações que possam ajudar a tornar viável a vida e o trabalho agrícola na região, apesar das inúmeras adversidades.

O contexto sócio-político de Rondônia se apresenta com uma relativa abertura a inovações na provisão de serviços para a agricultura, apesar dos

conflitos sociais que ali existem, assim como em toda a região amazônica. A participação de ONGs e Movimentos Sociais na execução do PLANAFLORO parecem ter contribuído para este clima de relativa abertura política.

No Acre, a história econômica é marcada pela “monoprodução” do látex da seringueira, sendo que a agricultura e a pecuária tiveram um crescimento no Estado apenas nas últimas décadas e ainda assim restritas basicamente ao vale do Rio Abre, na porção leste do Estado. O isolamento geográfico e a falta de integração ao restante do país configuram um quadro de baixo dinamismo econômico. Historicamente as oligarquias locais se assentavam no poder dos seringalistas e de políticos que ocupavam administrativos, fazendo destes a sua fonte de poder. Nas décadas recentes, a emergência de movimentos sociais e a ampliação da participação “das bases” levaram a mudanças no cenário político do Estado, com uma gradual substituição dos grupos políticos tradicionais por outro mais identificado com as demandas e aspirações das organizações da sociedade civil do Acre. Este contexto cria uma situação de relativa abertura à inovações na provisão de serviços para a agricultura, ao mesmo tempo em que se procura elevar a capacidade operacional do Estado em prover tais serviços.

No Tocantins, a história econômica é fortemente marcada pela pecuária extensiva de corte e pela atuação das oligarquias tradicionais do antigo norte goiano. As instituições deste passado político foram reproduzidas e, de certa forma, revigoradas após a criação do Estado. Elas se tornaram hegemônicas na atualidade, não havendo indícios de mudanças no futuro próximo. Neste contexto as inovações na provisão de serviços de ATER encontra resistências de ordem política que dificultam a busca de inovações fora da esfera do Estado e do controle governamental. Estas, porém, não impedem que as inovações ocorram, uma vez que elas se inserem em um cenário mais amplo, ao nível nacional, e que extrapola à esfera estadual.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

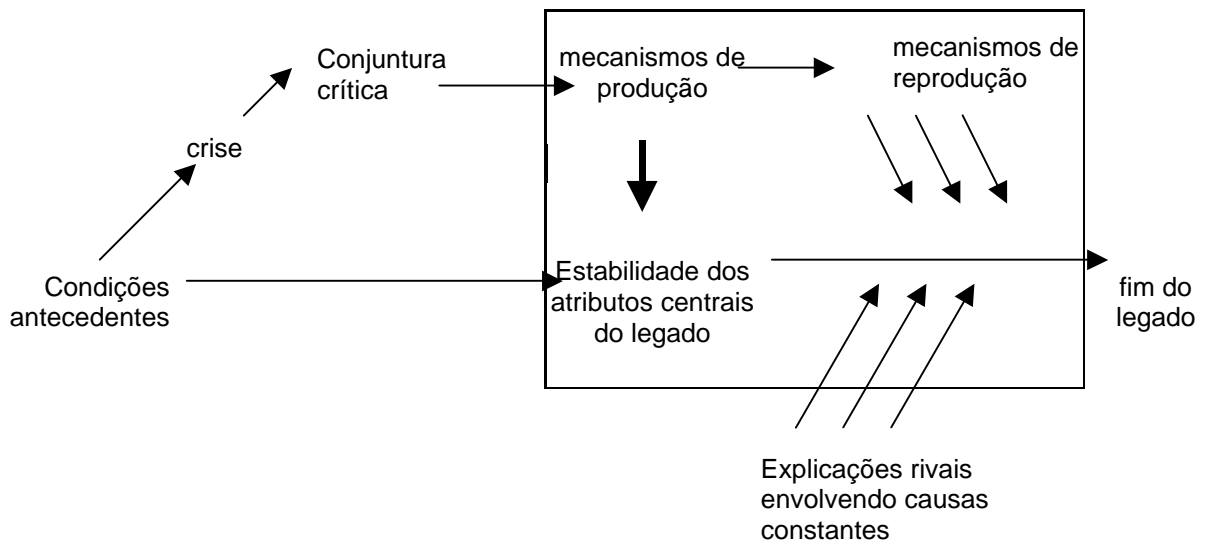
5.1 Trajetória da ATER na década de 90: pluralismo e mudança institucional.

Na medida em que nos aproximamos da finalização deste trabalho torna-se pertinente resgatar aspectos da explicação teórica e também das hipóteses que serviram de pano de fundo para o seu desenvolvimento. A **figura 02** apresenta de forma esquemática o modelo teórico construído por COLLIER & COLLIER (1991) para analisar processos de mudança política a partir de uma conjuntura crítica e do seu legado.

No Capítulo II analisamos de forma mais detalhada as condições antecedentes e os atributos da crise no sistema de ATER no Brasil, tais como a mudança de paradigma, descentralização do estado, perda de credibilidade pública da ATER e emergência de movimentos sociais e ONGs no campo. Estes atributos e as condições antecedentes nos auxiliam na compreensão da conjuntura crítica vivida pela ATER a partir do final dos anos 80. Ao longo dos Capítulos III e IV procuramos analisar o legado deixado por esta conjuntura crítica em termos de mudança institucional e rearranjo dos serviços de ATER

em sua passagem do modelo predominantemente estatal para o modelo pluralista. Este é aqui considerado como um legado da conjuntura crítica.

Figura 02: Estrutura da Conjuntura Crítica e seus componentes



Fonte: COLLIER & COLLIER (1991). Tradução do Autor.

A descentralização administrativa pode ser considerada ao mesmo tempo um atributo da crise no sistema de ATER e um mecanismo de produção do legado deixado por ela em termos de promoção do pluralismo. A extinção da EMBRATER e a fragmentação das empresas estaduais de ATER foi também um mecanismo de produção do legado. Durante a década de 90, vigorou o modelo descentralizado de ATER, onde cada estado é responsável pela provisão e financiamento dos serviços. Cada unidade federativa adaptou seu órgão de ATER à nova realidade, o que criou uma diversidade de modelos estaduais de provisão que confere certa pluralidade mesmo entre as empresas estaduais de ATER.

Como mecanismos de reprodução do legado, ou seja, do pluralismo, observa-se a entrada em cena de outras organizações, governamentais ou não, que passaram a prestar serviços de ATER, seja com financiamento público, seja com recursos oriundos da cooperação internacional, via fontes diversas. A implementação de programas governamentais como o PRONAF e o Projeto Lumiar contribuíram para reforçar o modelo pluralista de provisão de serviços de ATER. Estes programas trouxeram novas regras operacionais que

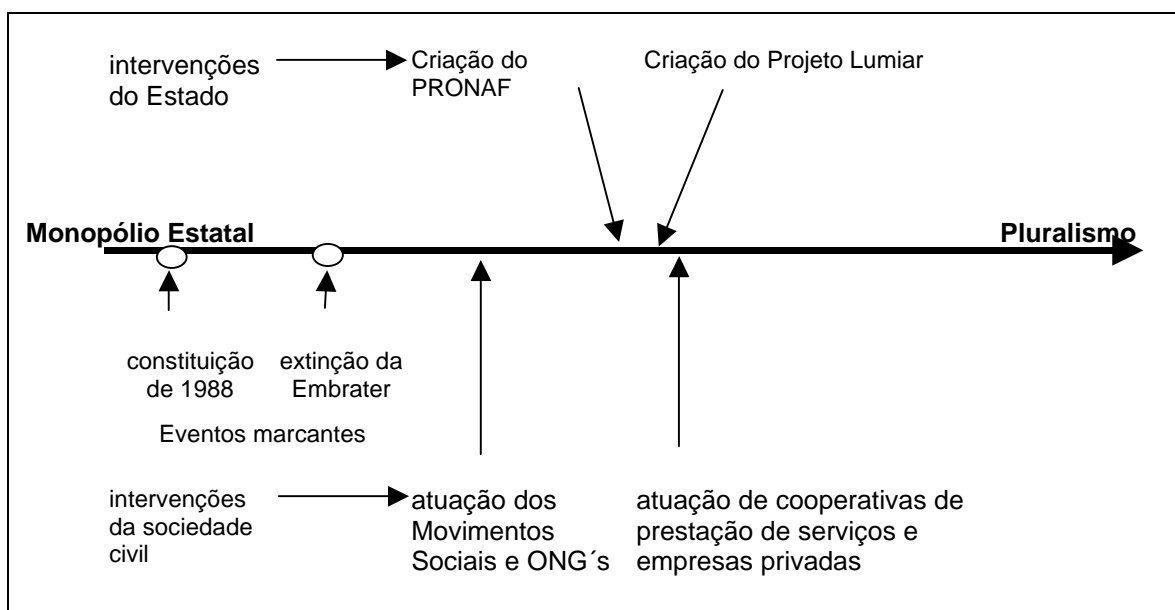
favoreceram a interação entre diferentes atores no agro brasileiro. Além disso, eles continham mecanismos mais flexíveis de acesso à recursos públicos para financiar iniciativas de ATER externas à esfera estatal.

Os aspectos abordados acima contribuíram para uma certa estabilidade dos atributos centrais do pluralismo: a diversificação das fontes de provisão e de financiamento dos serviços e a ampliação das possibilidades de escolha por parte dos beneficiários, sobre qual agência de ATER atende melhor às suas expectativas.

Explicações rivais sobre as mudanças ocorridas na ATER, em geral atribuem estas mudanças à conjuntura internacional, na qual se tornam hegemônicas as idéias neoliberais que preconizam a diminuição do estado e a privatização do aparato estatal, além da crise fiscal e corte nos gastos públicos. Inegavelmente, estes fatores estão presentes na situação brasileira, mas abordam apenas parcialmente as razões da crise do sistema de ATER e a necessidade da sua reforma.

Na conjuntura crítica da ATER foram tomadas decisões e realizadas escolhas que produziram um legado. Este, por sua vez, produz uma trajetória dependente de tornam aquelas decisões e escolhas irreversíveis no curto ou médio prazos. De fato, parece pouco provável que a ATER abandone esta trajetória rumo ao pluralismo e retroceda a um modelo estatal centralizado.

Figura 03: Trajetória da ATER: rumo ao pluralismo



A **figura 03** apresenta, esquematicamente, o processo de mudança na ATER entendido como uma trajetória dependente. Esta trajetória resulta de uma seqüência de eventos, decisões e seus resultados nem sempre antecipados pelo atores envolvidos. Ao implementar o Projeto Lumiar, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário não podia antecipar que esta ação serviria de estímulo e mesmo de fomento à criação de uma rede de prestadoras de serviços não-governamentais, abrindo novos caminhos possíveis para a reforma do sistema de ATER. Não registra-se uma política deliberada de construção do pluralismo na ATER. Este parece resultar de processos que extrapolam ao controle dos tomadores de decisão na esfera governamental.

Sinteticamente falando, a mudança institucional pode ser compreendida como uma mudança nas regras formais e informais que normatizam a convivência entre os agentes. Nas décadas passadas, a relação entre as ONGs e movimentos sociais e o Estado passaram por mudanças significativas. Ao final do governo militar, as ONGs se afirmavam pela oposição às políticas governamentais, ao passo que obtinham pouco reconhecimento por parte do Estado. Nas duas últimas décadas ganha força o paradigma da parceria Estado-sociedade civil, ocorrendo uma maior abertura intelectual e política que favorece a execução de ações, projetos e programas negociados entre estas duas esferas.

Por outro lado, antes da década de 90 as ONGs tinham na cooperação internacional a sua principal fonte de recursos. Esta situação está mudando na medida em que estas organizações passam a captar recursos junto a fontes governamentais, mediante a apresentação de projetos, sendo que os financiamentos internacionais tornaram-se mais escassos (GOHN, 1997). O aumento da disponibilidade de recursos governamentais para o financiamento de ações e projetos das ONGs reflete uma melhoria substancial nas regras de convivência e possibilidade de cooperação entre Estado e sociedade.

Conforme destaca EVANS (1996), a sinergia entre o Estado e a sociedade pode favorecer o processo de desenvolvimento ao possibilitar uma maior complementaridade entre as esferas pública e privada. Em que pese as críticas, desvios e tensões contidos neste processo de aproximação e de

relativa colaboração mútua, é fato que ele afetou, e porque não dizer, mudou a realidade político-institucional da ATER no Brasil. Porém esta mudança é parcial e dependente das trajetórias políticas encontradas em cada Estado da federação. Nos casos aqui estudados, constata-se que as ONGs tem sérias dificuldades para obter reconhecimento, apoio político e financeiro junto aos governos estaduais. Se, no passado, a cooperação internacional era a principal fonte de apoio financeiro destas organizações, hoje elas buscam este apoio, com relativo sucesso, também junto ao governo federal e suas agências. Para as prestadoras de serviços de direito privado este comprometimento do governo federal é vital.

No Tocantins, em particular, e na região norte, de maneira geral, a cooperação entre os governos estaduais, ONGs e movimentos sociais é dificultada por fatores que derivam da história política e institucional de cada Estado. Na maioria dos casos, o apoio dos governos estaduais ao trabalho das ONGs que desenvolvem ações de ATER é não apenas nula mas, por que não dizer, negativo. O mesmo não se pode dizer do governo federal que, mesmo precariamente, tem apoiado iniciativas inovadoras em vários Estados.

O papel do governo federal assume assim uma importância estratégica em termos de reestruturação da ATER no Brasil, mesmo no marco da descentralização administrativa vigente. Tendo diminuído a sua intervenção no plano da execução de ações de ATER, o governo federal, por meio de agências como o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Secretaria da Agricultura Familiar, tem assumido muito mais uma função de fomento, seja no âmbito das políticas agrícolas como o PRONAF, seja com relação às ações de ATER desenvolvidas em cada Estado. Porém, o fomento ou o apoio à inovações não vem ocorrendo no quadro de uma política de ATER definida mas, sim, mediante ações isoladas e com fraco componente de monitoramento e avaliação que permitam o seu aperfeiçoamento.

Ao registrar estes aspectos que julgamos relevantes, esperamos ter abordado grande parte das inquietações, perguntas e hipóteses que constituíram o escopo desta pesquisa. Desta forma, podemos tecer algumas considerações finais e recomendações que nos parecem pertinentes, o que faremos a seguir.

5.2 Reflexões finais e algumas recomendações.

Muitos extensionistas que viveram e trabalharam na ATER estatal no Brasil durante as décadas de 70 e 80, vêm com perplexidade e insatisfação a situação da ATER oficial na atualidade. Eles viram suas organizações perderem prestígio público e assistiram a entrada em cena de outras organizações que passaram a atuar no setor, disputando recursos e credibilidade e veiculando ideários muito diferentes dos seus.

Para os defensores da ATER estatal nos moldes do antigo SIBRATER, estas mudanças não representam o melhor dos mundos. Por outro lado, a reestruturação ou a simples retomada daquele sistema estatal parece cada vez mais improvável. A realidade atual se mostra por demais complexa e as instituições formais e informais, que balizavam a existência da ATER estatal, tem hoje pouco respaldo público e político. Novas instituições normatizam a existência e a operacionalização do, agora, pluralista sistema de ATER.

As ONGs e organizações privadas que passaram a prestar serviços de ATER, o tem feito em uma situação de alta instabilidade e, por vezes, em um ambiente político desfavorável à sua ação, como no caso dos municípios do interior do Tocantins, onde se localizam assentamentos de Reforma Agrária atendidos pela ATER não estatal. Estes agentes têm a clara percepção de que poderiam estar fazendo muito mais do que vem fazendo e de que vem sendo limitados em suas ações, tanto pela escassez de recursos, quanto pelas ausência de regras claras que possam normatizar a sua intervenção, tornando-a mais estável. Ao mesmo tempo, eles procuram suplantar as adversidades políticas ao nível estadual, estabelecendo relações mais negociadas com órgãos da administração federal como, por exemplo, o INCRA e os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente, além de organismos de cooperação internacional oficiais ou não.

Entre a ATER estatal e a não-estatal situam-se as organizações dos agricultores familiares, seus beneficiários prioritários. Estes tem vivenciado um dos legados mais importantes da conjuntura crítica da ATER: a possibilidade de escolha da fonte de provisão de serviços de ATER que melhor atente à sua demanda. Muito embora a oferta de serviços seja reconhecidamente

insuficiente para atender à demanda, o surgimento de experiências de ATER não-estatal permite que as organizações dos agricultores familiares façam o seu próprio juízo sobre o tipo, características e qualidades dos serviços que melhor atendem às suas expectativas e necessidades. Este público está longe de ser o receptor passivo dos serviços.

Atribuir, como fazem alguns, as mudanças na ATER à deterioração da intervenção estatal no quadro do neoliberalismo não é suficiente para explicar o pluralismo observado na ATER no Brasil e tampouco aponta os caminhos para a reestruturação do sistema de maneira a superar os equívocos do passado. É fato que, na década de 90, os movimentos sociais e ONGs aumentaram a sua capacidade de intervenção no agro brasileiro e que a agricultura familiar demanda serviços de qualidade, importando pouco que eles partam de organismos governamentais ou não governamentais. Por outro lado, serviços prestados de forma centralizada e “de cima para baixo” não encontram assento na realidade das organizações com as quais a ATER precisa interagir.

A defesa da ATER pública como sinônimo de ATER estatal nos moldes do SIBRATER é freqüentemente realizada a partir de posições corporativas e não corresponde à complexidade do sistema de ATER atual, marcado pelo pluralismo na provisão dos serviços e no seu financiamento. Em primeiro lugar, porque a noção de ATER pública é repleta de ambigüidades, sendo muito comum os serviços estatais de ATER assumirem um caráter de bem privado, dado pela ocorrência de exclusividade na provisão dos serviços para alguns agricultores e não para outros e pela subtrabilidade, quando a provisão é escassa e não permite o atendimento de uma público mais amplo. Em segundo lugar por que organismos privados podem desenvolver ações de caráter público, ou seja, não exclusivas e não excludentes. A campanha pela preservação das matas ciliares coordenada pela ECOPORE, uma ONG de Rondônia, é um bom exemplo de um serviço não-exclusivo e não-excludente, sendo portanto um bem público oferecido por um organismo não estatal.

Outro aspecto importante a ser considerado está relacionado com as escolhas possíveis em termos de reforma do sistema de ATER no Brasil. Este sistema pode vir a ser mais público ou mais privado, mais estatal ou menos governamental. Isso vai depender as escolhas realizadas pelos atores

diretamente envolvidos, especialmente pelos formuladores de políticas para a agricultura familiar. A diversidade de agentes e a pluralidade na provisão de serviços fazem com que as melhores escolhas para uns não sejam as melhores para outros e vice-versa. Muitas vezes, trata-se escolher “o melhor dos mundos possíveis”, para utilizar uma expressão de PIORE e SABEL (1990). No quadro 12 procuramos sistematizar o leque de escolhas possíveis na situação brasileira. Em maior ou menor medida, todas elas podem ser encontradas enquanto experiências concretas nas várias regiões do país, conforme mostra MDA/FAO (2003a). A pergunta de fundo é: para onde vamos?

Quadro 13: Possibilidades de escolha em termos de reforma do sistema de ATER

ATER estatal no financiamento e na provisão	Estatual com execução por parte do governo central	Estatual com descentralização para níveis inferiores de governo (estados e municípios)
ATER não-estatal com financiamento público	O Estado financia projetos de ATER executados por ONGs e outras organizações	Delegação de responsabilidades para ONG's e organizações dos agricultores
ATER não estatal Sem financiamento público	Modelo <i>campesino a campesino</i> , sem atuação direta do Estado	ATER privada

Não encontramos, em nossa pesquisa, evidências de que a conjuntura crítica da ATER tenha chegado ao fim. Mas é possível identificar com certa precisão os legados já produzidos por ela e a dependência de trajetória produzida a partir de fatos e eventos que vem mudando a configuração da ATER no país.

Em termos de recomendações, os resultados desta pesquisa nos permite abordar alguns aspectos que nos parecem relevantes:

Não sendo possível se falar em fim da conjuntura crítica da ATER, convém refletir sobre os possíveis caminhos a serem trilhados visando a sua reestruturação por mecanismos mais estáveis do que aqueles que se apresentam até o momento. A nosso ver, a principal fonte de instabilidade na organização e provisão destes serviços advém do fato de que os mesmos não contam com uma regulamentação legal que os inscreva nos estatutos do Estado e da implementação de políticas públicas regulares. Nesta condição os serviços e as iniciativas inovadoras ficam fortemente sujeitas à boa ou à má vontade de governantes no plano federal e estadual. A consolidação da ATER enquanto direito dos agricultores familiares exige a superação do seu status de política de segunda ou terceira categoria.

A realidade observada por esta pesquisa demonstra que existem importantes lacunas a serem preenchidas em termos do estabelecimento de regras operacionais que possam dar conta da diversidade vigente na ATER. O governo federal tem um papel fundamental de regulação e regulamentação. Este papel pode ser melhor dimensionado por meio da formulação de uma política nacional de ATER para a agricultura familiar. Nos últimos anos tem sido realizados alguns esforços visando a formulação desta política mas até o encerramento desta pesquisa este desafio não havia sido superado. Estudar os fatores políticos e institucionais que interferem na formulação ou não de uma política nacional de ATER, bem como a atuação dos grupos de interesse neste processo, constitui um tema relevante para futuras pesquisas.

A ATER se apresenta como uma ação transversal que perpassa por várias dimensões do desenvolvimento rural. Algumas ações governamentais em curso atualmente, tais como o programas de desenvolvimento territorial, de reordenamento agrário, de crédito agrícola e de reforma agrária trazem, em geral, algum componente de ATER. O desenho ou a formulação de uma política de ATER deverá contemplar as demandas existentes no âmbito destes programas, ao passo que eles próprios constituem possibilidades de inovação na prestação dos serviços.

Não foi um objetivo desta pesquisa realizar uma avaliação dos serviços de ATER estudados, tampouco analisar a opinião dos beneficiários sobre a qualidade dos mesmos. Este objetivo pode e deve ser alvo de outros estudos e

projetos de pesquisa que considerem a situação plural da ATER na atualidade. Há, portanto, um vasto campo para estudos que envolvam o monitoramento e avaliação de políticas para a agricultura familiar, ao quais podem oferecer importantes subsídios para formuladores e gestores de políticas para o setor.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Uma Nova Extensão Rural para a Agricultura Familiar**. In: Anais do Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, PNUD, 1997. P222.
- ALLEGRETTI, Mary Helena. **A construção social de Políticas Públicas: Chico Mendes e o movimentos dos seringueiros**. Tese de Doutorado. Brasília: UNB/CDS, 2002. 827 p.
- ARAÚJO, Edson Avelino de. **Fronteira agrícola e formação de centros comerciais urbanos em Goiás (1930-1955)**. Tese de Mestrado. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1981. 278p.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino americanos**. Caderno Dívida Externa 06. São Paulo: PEDEX, 1994. 56p.
- BERDEGUÉ, Julio A.; MARCHANT, Cristian. **Chile's Agricultural Advisory Services for Small Farmers: 1978-2000**. Paper disponível na Internet: [www.inweb18.worldbank.org/.../\\$FILE/chile_advisory_service.pdf](http://www.inweb18.worldbank.org/.../$FILE/chile_advisory_service.pdf)
- BROWN, David S.; BROWN J. Christopher; DESPOSATO, Scott W. **Left Turn on Green? The Unintended Consequences of International Founding for Sustainable Development in Brazil**. Comparative Political Studies, Vol. 35. No. 07. 2002, 814-838.
- BURAWOY, Michael. The Extended Case Method. **Sociological Theory**, n.16:1, 1998. p.4-33

- CAMPBELL, Donald T; STANLEY, Julian C. **Delineamentos experimentais e quase-experimentais de pesquisa**. Tradução: Renato Alberto T. Di Dio. São Paulo: EPU/EDUSP, 1979. 138 p.
- CAMPBELL, John L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and Society**. n. 27: p. 377-409, 1998.
- CAPORAL, Francisco R. **A Extensão Rural e os Limites à prática dos extensionistas**. Santa Maria: UFSM, 1991. 221p. Tese (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, 1991.
- CIM, Salvador. **O Processo Migratório de Ocupação no Estado de Rondônia – Visão Histórica**. Revista Primeira Versão, ANO I, Nº 104. PORTO VELHO: UNIR, 2002.
- COLLIER, David; COLLIER, Ruth. **Shaping the Political Arena: Critical Juncture, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- DEEG, Richard. **Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance**. MPIfG Discussion Paper 01/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2001. 39p.
- ECHENIQUE, Octavio Sotomayor. **Perspectivas de evolucion de los servicios de Asistencia Técnica Agrícola en Brasil: Analisis del Proyecto Lumiar y de las Empresas de Asistencia Técnica y Extension Rural**. Informe de Consultoria. Convênio FAO-INCRA. Proyecto UTF/BRA/036/BRA. Brasília, 1998.
- EVANS, Peter. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence of Synergy. **World Development**. Vol. 24, N. 06, pp. 1119-1132, 1996.
- FEDER, Gershon; WILLETT, Antony; ZIJP, Willem. **Agricultural Extension – Generic Challenges and Some Ingredients for Solutions**. 32p. (mimeo). Texto disponível na Internet: www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2129/wps2129-abstract.html.
- FEDERAÇÃO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Perfil Socioeconômico e Industrial de Rondônia. 1997.
- FERNANDES, Antonio Sergio A. *Path dependency* e os estudos Históricos Comparados. **BIB** São Paulo, n. 53, 2002. p. 79-102.
- FONSECA, M.T.L. **A extensão Rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Loyola, 1985. 192 p.

- FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Loyola, 1997. 383p.
- GOMES, Jose Menezes. **Uma Retrospectiva dos Programas de Desenvolvimento Regional Integrados – PDRI's.** 23p. sem data. (mimeo)
- HALL, Peter The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen & LONGSTRETH, Frank (Eds.). **Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis.** New York, Cambridge University Press, 1992. p.190-113.
- IMMERGUT, Ellen M. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen & LONGSTRETH, Frank (Eds.). **Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis.** New York, Cambridge University Press, 1992. p.57-89.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Projeto Lumiar de Assistência Técnica nos Assentamentos.** Brasília: INCRA, 69 p. 1997.
- JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco. **O coronelismo: uma política de compromissos.** 6ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense – Coleção tudo é história. 1987, 88p.
- KATZ, Elisabeth. **Innovative Approaches to Financing Extension for Agriculture and Natural Resource Management: conceptual considerations and analysis of experience.** Lindau: LBL, 2000. 136p.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 2ª edição. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. 276p.
- LIMA, A. L. **Da ACAR à EMATER-MG: Análise crítica da dinâmica de um sistema de extensão.** Viçosa, MG: Imprensa Universitária, 1985. 89p. Tese (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, 1985.
- MACHADO, Antônio Filho da Silva. Poder público *versus* poder privado: coronelismo na primeira metade do século XX no Tocantins. In: **A (trans)formação histórica do Tocantins.** Goiânia: Ed. UFG; Palmas: Unitins, 2002. 446p.
- MARTINS, Herbert Toledo. **A fragmentação do território nacional: a criação de novos estados no Brasil (1823-1988).** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. 257p. (mimeo).

- MATOS, Aécio Gomes de. **Contribuições para um programa nacional de Assistência Técnica**. Documento em meio digital obtido no web site www.nead.org.br. 5p. (mimeo).
- MCMAHON, Matthew A.; NIELSON, David. **La modernización de los sistemas públicos de Extensión Agrícola en América Latina: por qué y como?** Documento em meio digital obtido no web site: www.fidamerica.cl/actividades/conferencias/extension/
- MDA/FAO. **Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados do Brasil**. Brasília: Projeto de Cooperação técnica MDA/FAO, 2003a. 115p.
- MDA/FAO. **Perfil da Assistência Técnica e Extensão Rural aos Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária no Brasil – Região Norte**. Relatório Final. Brasília: MDA/FAO, 2003b. 70p. (mimeo).
- MDA/FAO. **Perfil da Assistência Técnica e Extensão Rural aos Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária no Brasil - Relatório sobre as Instituições Estaduais de ATER dos Estados do Acre, Rondônia e Tocantins**. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO, 2003c. 23p.
- MDA/INCRA. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto**. Brasília: MDA/INCRA, 2000. 74p.
- MDA/SAF/Grupo de Trabalho de ATER. **Marco referencial para uma Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: versão preliminar**. Brasília: MDA/SAF, 2003. 15p.
- MENDES, Fábio Faria. **O tributo de sangue: recrutamento militar e construção do Estado no Brasil imperial**. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- MILLIKAN, Brent H. O painel de Inspeção do Banco Mundial e o pedido de investigação sobre o PLANAFLORO. In: BARROS, Flavia. (Org.) **Banco Mundial, Participação, Transparência e Responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção**. Brasília: Rede Brasil, 2001. 221p.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IPEA/PNPE, 1982. 203 p.
- MUNIZ, José Norberto. A Extensão Rural em tempos de mudanças. Belo Horizonte: **Informe Agropecuário**. v. 20, n. 199. p. 56-61, jul/ago. 1999.
- NEVES, Marcos Vinícios. História Nativa do Acre. In: **Caderno Povos da Floresta**. Rio Branco: Comitê Chico Mendes, 2003. 110p.

- NORTH, Douglas C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152p.
- OLIVEIRA, Antonio G. de, **Origem e evolução da extensão Rural no Brasil: Uma análise histórico-crítica**. Viçosa, MG: Imp. Univ., 1987. 138p. Tese (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, 1987.
- PEDLOWSKI, Marcos Antonio. **An Emerging partnership in Regional Economic Development: Non-Governmental Organizations (NGOs), Local State and the World Bank. A case study of Planaflo, Rondônia, Brazil**. Tese de Doutorado. Blacksburg, Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University, 1997. 282 p. Texto em meio digital obtido no web site:
- PINTO, João Bosco. **Planejamento Participativo: rito ou prática de classe?** Vozes, Revista de Cultura. Vol. LXXXI, No. 01, 1987. p. 71-89.
- PIORE, Michael J.; SABEL, Charles F. **La segunda ruptura industrial**. Versión española de Maria Esther Rabasco y Luis Toharia. Madrid: Alianza Editorial, 1990. 455p.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna**. Tradução: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996. 260p.
- QUEDA, Oriovaldo . **A extensão rural no Brasil: da anunciação ao milagre da modernização agrícola**. Piracicaba: ESALQ, 1987. 201 p. Tese (Mestrado em Extensão Rural) – Escola Superior de Agricultura “Luis de Queiroz”.
- RAGIN, Charles C. **The Comparative Method**. Berkley: University of California Press 1987, 186 p.
- RIVERA, William M. **Agricultural and Rural Extension Worldwide: Options for Institutional Reforms in the Developing Countries**. Rome: FAO, 2001. 49p.
- RIVERA, William M; ZIJP, Willen; ALEX, Gary. **Contracting for Extension: review of emerging practices**. World Bank/AKIS, 2000. 23p.
- RODRIGUES, Ciro Mascarenhas. **Estado e seletividade de políticas públicas: uma abordagem teórica e evidencias empíricas ao nível da política de extensão rural no Brasil**. Brasília: UNB, 1994. 294 p. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, 1994.
- ROTHMAN, Franklin Daniel. **O estudo de caso como método científico de pesquisa**. In: Anais do I Simpósio de Economia Familiar. Viçosa: UFV, 1994. 247-255p.

- ROTHMAN, Franklin Daniel. **Political process and peasant opposition to large hydroelectric Dams: the case of the Rio Uruguai Movement in southern Brazil, 1979 to 1992.** Tese de PhD. University of Wisconsin-Madison, 1993. 439p.
- ROVER, Oscar J.; SEIBEL, Ernij J. **O dilema da participação política na concepção de diferentes instituições proponentes de uma política de agricultura familiar.** s/data (mimeo). 30p.
- SANTOS, Ailton Dias. **ONGs, esfera pública e a atribuição de novos significados ao conceito de desenvolvimento.** Porto Alegre, Anais do Congresso Latino Americano de Sociologia Rural. 2002. p. 2390-2398.
- SANTOS, Jocyléia Santana dos. A CENOG no discurso dos seus integrantes. In: GIRALDIN, Odair (Org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins.** Goiânia: Ed. UFG; Palmas: Unitins, 2002. 446p.
- SILVA, Adalberto Ferreira da, **A Ocupação recente das terras do Acre: transferência de capitais e disputa pela terra.** Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1982. 80p.
- SILVA, José de Souza. **Construção e Apropriação de um Modelo de Extensão para o Brasil Centrado na Agricultura Familiar.** In: Anais do Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, PNUD, 1997. 222p.
- THELEN, Kathleen & STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen & LONGSTRETH, Frank (Eds.). **Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis.** New York, Cambridge University Press, 1992. p.1-32.
- WORLD BANK. **Decentralizing Agricultural Extension – Lessons and Good Practice.** Agricultural Knowledge & Information Systems (AKIS). Good Practice Note. 16p. 2000. Paper disponível na Internet: [www.lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/26DocByUnid/EADDDA5CB17A822085256B9E00146AB3/\\$FILE/Decentralization.pdf](http://www.lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/26DocByUnid/EADDDA5CB17A822085256B9E00146AB3/$FILE/Decentralization.pdf).
- YIN, Robert K. **Case study research: design and methods.** Newbury Park: Sage Publications, 1989 (Applied Social Research Methods Series, V5).