

ANÁLISE DO PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL À REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO LULA¹

César Augusto Da Ros

Engenheiro Agrônomo pela UFSM, Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ, Professor Adjunto II do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. E-mail: da_rosgringo@yahoo.com.br

Marcos Botton Piccin

Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da UFRRJ, e doutorando do Programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da UNICAMP. Bolsista CNPq. E-mail: marcospiccin@gmail.com

RESUMO:

Este artigo analisa o processo de constituição do programa de Assessoria Técnica, Social e ambiental à Reforma Agrária (ATES) à luz dos interesses que se fizeram presentes no interior das estruturas do Estado brasileiro, considerando-se a correlação de forças que se estabeleceu a partir da eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002. Argumenta-se que a correspondência entre as diretrizes, os formatos institucionais preconizados e a dinâmica de execução das ações do programa de ATES junto às famílias assentadas estão diretamente relacionadas à dinâmica das lutas políticas travadas em favor da realização de uma reforma agrária e do “lugar” ocupado por esta nas políticas de desenvolvimento rural.

Palavras-chave: Assessoria técnica; assentamentos rurais; agricultores assentados; reforma agrária.

ABSTRACT:

This article analyzes the process of setting up the program of Technical, Social and environmental Agrarian Reform (ATES) in the light of the interests that were present within the structures of the Brazilian state, considering the correlation of forces that established the from the election of Luis Inacio Lula da Silva in 2002. It is argued that the correspondence between the guidelines, institutional forms and dynamics of

¹ Trabalho elaborado no âmbito do projeto de pesquisa: *As políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural no estado do Rio de Janeiro: uma análise das ações e resultados atingidos pelos programas PEATER e ATES (2004-2008)*, financiado pela FAPERJ. Rio de Janeiro: UFRRJ, maio de 2012.

implementing recommended actions of the program ATES settled with families are directly related to the dynamics of the political struggles waged in favor of conducting a agrarian reform and the "place" occupied by it in rural development policies.

Keywords: Technical assistance, rural settlements, settled farmers, agrarian reform.

1. Introdução

No Brasil, as reivindicações pela ampliação da oferta dos serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) aos agricultores familiares e assentados foram incorporadas na agenda do Estado devido às ações de pressão dos movimentos sociais e sindicais do campo. Nas últimas três décadas, a retomada das ocupações de terras pressionou o Estado brasileiro a implantar uma política de criação de assentamentos rurais, a fim de equacionar pontualmente as situações de conflitos fundiários mais emergentes (Heredia et al, 2002, p. 78).

A multiplicação dos assentamentos rurais gerou expectativas acerca da sua viabilização sócio-econômica, mediante o estímulo de atividades produtivas que garantissem a subsistência das famílias assentadas e a geração de excedentes para a comercialização. Os serviços de ATER buscam materializar tais expectativas entre os agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária (Guanziroli et al., 2003; Bruno & Dias, 2004). A presença destes serviços tem sido determinante na possibilidade desses públicos de agricultores acessarem os recursos financeiros oriundos dos programas oficiais de crédito rural.

No caso dos assentamentos, é o projeto técnico que vincula os agricultores assentados, os agentes financeiros e os agentes de ATER. Inicialmente, a família assentada recebe um conjunto de créditos de *Instalação*² e, posteriormente, passa a acionar o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Entre as condições previstas para a liberação destes créditos está a elaboração dos Planos de Exploração Anuais (PEA's), de Desenvolvimento do Assentamento (PDA's) e de Recuperação do Assentamento (PRA's), nos quais estão contidas as propostas para o desenvolvimento sócio-econômico dos assentamentos, no curto, médio e longo prazo.

² Neste programa de crédito estão previstas uma série de modalidades de apoio financeiro atualizados periodicamente que podem ser visualizados em <http://www.incra.gov.br>.

O primeiro projeto de ATER específico aos assentamentos de reforma agrária, com amplitude nacional, foi criado pelo INCRA, em 1997 e extinto em 2000. Tratava-se do *projeto Lumiar* que tinha como propósito promover a terceirização e descentralização da assistência técnica nos assentamentos rurais, de tal modo que as organizações dos agricultores assentados pudessem contratar os serviços de ATER junto às organizações públicas e privadas, credenciadas para tal (Neto, 2005). A eleição de Luís Inácio Lula à Presidência da República, em 2003, oportunizou a retomada do debate acerca da reconstrução dos serviços públicos de ATER, em face dos compromissos assumidos com a execução de um plano nacional de reforma agrária e com a ampliação das políticas de fortalecimento da agricultura familiar.

Como resultado, foram criados dois programas distintos: um, voltado ao atendimento exclusivo dos agricultores assentados chamado de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), coordenado e gerido pelo INCRA; o outro, voltado às categorias sociais enquadradas sob a designação da agricultura familiar, chamado de Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), coordenada e dirigida pelo Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Nesta direção, o presente artigo tem como objetivo analisar o processo de constituição do programa de ATES à luz dos diferentes interesses que se fizeram presentes no interior das estruturas do Estado, considerando-se a correlação de forças que se estabeleceu a partir da eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002. Argumenta-se que a correspondência entre as diretrizes, os formatos institucionais preconizados e a dinâmica de execução das ações do programa de ATES estão diretamente relacionadas à dinâmica das lutas políticas travadas em favor da realização de uma reforma agrária e do “lugar” ocupado por esta nas políticas de desenvolvimento rural. No artigo discute-se o contexto e a luta política de criação do referido programa, assim como as principais ações e resultados alcançados, privilegiando os seus aspectos qualitativos.

2. O processo de constituição do programa de ATES

A reestruturação dos serviços públicos de ATER fazia parte de um conjunto mais amplo de compromissos assumidos pela coalizão de partidos que elegeu Luís Inácio Lula à presidência da República, em 2002. O Partido dos Trabalhadores (PT), líder da coalizão, desde a sua fundação manteve uma relação próxima às lutas sociais e

sindicais do campo, a ponto de muitas lideranças desses movimentos figurarem entre os seus quadros políticos (Brandford, 2010, p. 416).

Por essa razão, o PT sempre incorporou em seus programas eleitorais um capítulo específico relacionado às políticas agrícolas e agrárias, conferindo prioridade à reforma agrária ampla e massiva, bem como a criação de políticas de fortalecimento da agricultura familiar, nas quais estavam incluídas as políticas de ATER. Contudo, a primazia conferida à reforma agrária como promotora de uma ruptura com o modelo agrário hegemônico, aos poucos foi cedendo espaço para a estratégia de desenvolvimento rural baseada no fortalecimento da agricultura familiar dentro do quadro político e institucional vigente (Favareto & Bittencourt, 2001, p. 387).

Essas inflexões programáticas foram incorporadas nas propostas apresentadas no documento: *Vida Digna no Campo: desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar*, por ocasião da campanha eleitoral de 2002. Neste documento, destacava-se que a agricultura seria um dos pilares fundamentais do novo governo, tendo em vista a sua importância para a garantia da segurança alimentar, geração de emprego, renda e na redução da dependência externa. A principal inflexão decorria do fato de considerar que as políticas para a agricultura familiar deveriam se desenvolver em paralelo àquelas orientadas para a agricultura empresarial (Vida Digna, 2002). Consagrava-se uma mudança programática em relação às antigas teses defendidas pelo PT, no sentido de buscar uma *complementaridade funcional e não concorrencial* entre os setores da agricultura capitalista de grande escala e da agricultura familiar.

No que diz respeito à extensão rural, o programa mencionava a necessidade do fortalecimento e da manutenção do caráter público e gratuito dos seus serviços, como parte das medidas necessárias ao fortalecimento da agricultura familiar (Vida Digna, 2002, p. 19). Após a vitória nas urnas, o novo governo deu início à montagem de uma equipe de transição para realizar um diagnóstico e montar uma proposta de reestruturação dos serviços públicos de ATER, cujas ações seguiram dois eixos.

O primeiro diz respeito à incorporação de quadros técnicos das empresas públicas de ATER em cargos estratégicos da SAF/MDA que possuíssem uma longa trajetória de atuação como extensionistas junto aos agricultores familiares e suas organizações. O segundo está relacionado à contribuição da experiência desenvolvida pela EMATER do RS, durante o governo petista de Olívio Dutra (1999-2002), como referência teórico-metodológica para a PNATER (Caporal & Costabeber, 2002, p. 12).

A experiência desse governo também serviu de referência na definição da estrutura e forma de gestão do aparato institucional de ATER, mediante o qual caberia às instituições públicas estaduais de ATER um papel proeminente. A opção pelo amparo no trabalho das EMATER's desencadeou uma forte reação por parte dos representantes dos movimentos sociais que atuavam no meio rural, pois as consideravam muito "conservadoras" para pôr em prática uma extensão rural com diretrizes inovadoras. As maiores divergências ocorreram no âmbito das orientações teórico-metodológicas e em relação ao modo de atuação das instituições públicas, ainda presas às referências do modelo agrícola da revolução verde e dos métodos difusionistas (Dados de Entrevista).

Após a decisão política de reconstruir os serviços públicos de ATER, o governo agiu no sentido de promover a transferência da competência no oferecimento destes serviços do MAPA para o MDA por meio do decreto N°: 10.683, de 13 de junho de 2003 (Peixoto, 2008, p. 35). Essa competência estava sob a responsabilidade do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), vinculado a Secretaria de Desenvolvimento Rural do MAPA, cuja atuação vinha sendo limitada pela carência de recursos financeiros e pela reduzida capacidade de influência das instituições de ATER junto a este ministério (Caporal, 1998, p. 315).

A partir daí, montou-se um grupo de trabalho mediante o convite de pessoas que possuíam uma trajetória de envolvimento com as políticas de ATER no país, cuja responsabilidade foi preparar uma proposta provisória que pudesse servir de base para os debates de elaboração da PNATER. Lançada em maio de 2004, a proposta trazia um conjunto de princípios e diretrizes que serviram de base para a elaboração do Programa Nacional de ATER (PRONATER), cuja primeira versão foi publicada em março de 2005. O programa propôs um conjunto de ações para conferir operacionalidade às ações do DATER, servindo de referencial para a elaboração dos Programas Estaduais de ATER (Peixoto, 2008, p. 36).

Se, por um lado, o processo de elaboração e implementação da PNATER não pode ser entendido fora do contexto das lutas políticas que opõem as organizações de representação da agricultura capitalista de grande escala às organizações da agricultura familiar e da reforma agrária; por outro, não se pode negligenciar que os agentes sociais enquadrados sob estas duas últimas categorias, não são homogêneos, sendo representados por inúmeras organizações políticas, portadoras de distintos projetos e interesses. E foram precisamente estas diferenças que determinaram com que o governo

Lula construiu dois programas de ATER distintos, um deles operacionalizado pelo INCRA e voltado ao atendimento exclusivo dos assentamentos, mais conhecido como ATES e outro dirigido ao público da agricultura familiar, a atual PNATER, cuja operacionalização ficou a cargo do DATER (Dados de Entrevista).

Embora tenha havido uma convergência de interesses no início do processo de construção da PNATER, ao ponto de os representantes do INCRA terem participado ativamente de algumas oficinas regionais, ao final estes optaram por construir uma política própria, valendo-se da experiência acumulada com o projeto Lumiar executado no governo anterior. A defesa de um programa próprio de ATER para a reforma agrária, foi motivada principalmente pelo receio de que a PNATER não levasse em consideração à especificidade dos assentamentos rurais, enquadrando-a nas políticas gerais da “agricultura familiar” a exemplo do que ocorreu com o PROCERA, extinto em 1999 e, incorporado à modalidade “A” do PRONAF (Dados de Entrevista).

Além disso, a experiência de controle social das ações de ATER ocorrida durante a vigência do programa LUMIAR, reconhecida como positiva pelos assentados e suas lideranças, foi outro aspecto que pesou na defesa da criação do programa de ATES. Por fim, é preciso destacar que a opção dos integrantes do INCRA e do MST em defenderem um programa de ATER próprio, também advinha das divergências em relação ao formato institucional que estava sendo proposto, uma vez que o grupo de trabalho do DATER era constituído por pessoas vinculadas às EMATER's, o que sinalizava que a nova política seria construída a partir da experiência já acumulada por essas instituições (Dados de Entrevista).

O resultado final deste processo foi o lançamento, em 2004, de dois programas distintos quanto ao público atendido e a sua estrutura operacional, mas muito próximos quanto aos princípios e diretrizes orientadoras. Os serviços de ATES foram incorporados como uma ação integrante dos programas do INCRA voltadas ao desenvolvimento dos assentamentos. Contudo, a implementação do programa a partir das diretrizes acordadas nacionalmente ficou dificultada devido ao formato institucional de relativa independência entre as Superintendências Estaduais do INCRA (SR's), que podem seguir ou não tais diretrizes. Essa situação somente foi minorada em 2006, quando se criou uma Coordenação de ATES no interior da Coordenação Geral de Infraestrutura, que por sua vez é subordinada à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do INCRA. Mas esta mudança foi apenas operacional, pois se constata que a Coordenação de ATES inexistia no organograma burocrático da autarquia. Na

prática o que ocorreu foi apenas a designação de alguns gestores para acompanhar as ações de ATES em nível nacional (Dados de Entrevista).

Esse baixo grau de institucionalização do programa de ATES na estrutura organizacional do INCRA, reflete o nível de prioridade acordado pelo governo Lula à reforma agrária. Num primeiro momento, diante das expectativas geradas junto à base dos movimentos sociais e sindicais do campo quanto à efetivação de uma reforma agrária ampla e massiva, o governo convocou um grupo de intelectuais ligados a esses movimentos, coordenados por Plínio de Arruda Sampaio, para elaborar um Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em caráter emergencial. A proposta de plano elaborada estabelecia uma meta de assentamentos audaciosa e elegeu como principal instrumento de obtenção de terras a desapropriação por interesse social, prevendo alterações no índice de Gini da ordem de 10 ou 20%, de modo a criar dois pólos econômicos no campo: o campesinato e o agronegócio (Brandford, 2010).³

Contudo, o caráter progressista dessa proposta de plano gerou resistências internas no governo. A maior parte delas vinha da sua área econômica, em razão do presidente ter se comprometido publicamente, antes mesmo da sua eleição, com a manutenção dos contratos e o pagamento dos credores internacionais, em especial o FMI (Carta ao Povo Brasileiro, 2002). Para tanto, o Ministério da Fazenda adotou uma política de contenção dos gastos públicos visando aumentar o superávit primário, ao mesmo tempo em que manteve as taxas de juros elevadas e o controle da inflação por metas, além de ter favorecido os setores exportadores, o que contribuiu para alçar a agricultura capitalista de grande escala a uma posição de destaque na política macroeconômica do governo.

Diante das restrições impostas pela política econômica em vigor e da argumentação de que não havia uma correlação de forças favoráveis à implantação de uma reforma agrária progressista, o governo publicou um PNRA baseado em três objetivos centrais: a) fortalecer a agricultura familiar; b) aumentar a eficiência dos assentamentos já criados; c) implantar um programa eficaz de reforma agrária (Brandford, 2010, p. 423). Apesar de o governo ter anunciado um PNRA com metas mais modestas do que aquelas apresentadas pela equipe de Sampaio, ainda assim, não conseguiu atingi-las em virtude das restrições orçamentárias impostas pela política

³ Sobre as metas da proposta de PNRA apresentada ao governo Lula ver Carvalho Filho (2004).

econômica. Na tabela a seguir são apresentados os dados comparativos das gestões de Cardoso e Lula.

Tabela 1: Números da reforma agrária dos governos Cardoso e Lula

Governo	Nº de Projetos	Área em hectares	Nº de Famílias
Cardoso I	2.330	12.456.156,65	298.506
Cardoso II	1.954	8.732.205,55	162.016
Total Cardoso	4.284	21.188.362,2	460.522
Lula I	2.333	32.119.675,18	379.585
Lula II	1.046	14.666.417,24	196.094
Total Lula	3.379	46.786.092,43	575.679

Fonte: (IPEA, 2011)

A Tabela 1 indica que as políticas agrárias dos governos de Lula não promoveram impactos significativos na estrutura fundiária brasileira, embora os seus resultados tenham sido ligeiramente superiores aos alcançados nas duas administrações de Cardoso. Ademais, a criação de novos assentamentos continuou concentrada na região Norte do país, sendo que a maior parte deles ocorreu sob a modalidade da regularização fundiária, em detrimento das desapropriações por interesse social. Em linhas gerais, nos dois mandatos do governo Lula foram mantidas as cinco características que definem a *reforma agrária conservadora*: 1) repartição de terras sob pressão social; 2) processos administrativos lentos e complicados; 3) violações freqüentes dos direitos humanos com ampla impunidade; 4) distribuição residual de terras; 5) escasso apoio aos assentamentos (Carter & Carvalho, 2010, p. 296-297).

A marginalização da estratégia da reforma agrária em favor do fortalecimento da agricultura capitalista de grande escala ocorrida nas duas administrações do presidente Lula, obrigou os movimentos sociais e sindicais do campo, em particular o MST, a recuarem do seu pleito em favor da reestruturação do INCRA, como previa a versão de PNRA coordenado por Sampaio. Nessa proposta previa-se, por um lado, a manutenção das funções de fiscalização e reordenamento fundiário sob a responsabilidade exclusiva do INCRA e, de outro, a criação de um órgão estatal voltado para o desenvolvimento e a prestação de serviços de ATER aos assentamentos. Este recuo foi influenciado por dois motivos principais: a) a falta de apoio do governo à proposta, o que levou ao seu engavetamento; b) o temor de que a proposta viesse a contribuir para enfraquecer ainda mais esta autarquia federal (Dados de Entrevista).

Diante da ausência de uma correlação de forças favorável à reestruturação do INCRA e do receio de que as organizações dos trabalhadores rurais perderiam a sua influência na definição da concepção e da metodologia de abordagem dos serviços de assessoria técnica, as lideranças do MST defenderam que a gestão do programa de ATEs permanecesse sob a responsabilidade do INCRA (Dados de Entrevista).

Desde a sua criação, o programa passou por três momentos distintos: a) um primeiro compreendido entre os anos de 2004 e 2008, quando a forma de contratação dos serviços de ATEs ocorria quase que exclusivamente por convênios; b) um segundo compreendido entre os anos de 2008 e 2010, quando a contratação dos serviços passou a ocorrer mediante licitação e concorrência, tendo por base a Lei 8.666/93; c) um terceiro período que vai de 2010 até os dias atuais, quando a contratação dos serviços passou a ocorrer por chamadas públicas, tendo por base a Lei 12.188, mais conhecida como Lei de ATER.

As alterações realizadas na forma de contratação e no modo de funcionamento do programa de ATEs, incorporadas no Manual Operacional de 2008, foram influenciadas por dois aspectos determinantes. O primeiro foi o aumento do rigor dos órgãos fiscalização e controle do Estado, especialmente o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público, sobre os convênios firmados entre o INCRA e as entidades ligadas às organizações dos agricultores e trabalhadores rurais (ONG's e Cooperativas de Técnicos). Isto, porque, a crise política ocorrida no governo Lula, em 2005, também chamada de “crise do mensalão”, contribuiu para aumentar o clima de suspeição sobre os convênios realizados pelo INCRA (Dados de Entrevista). Tais suspeitas encontravam suporte ideológico nas acusações recorrentes das organizações do patronato rural e dos deputados da bancada ruralista de que os recursos dos convênios estariam sendo desviados para financiar o MST e as ocupações de terras.⁴

O segundo aspecto determinante foram as dificuldades encontradas pelo INCRA para acompanhar e fiscalizar a adequação dos serviços de ATEs aos objetivos e diretrizes estabelecidos nas suas Normas de Execução e no Manual Operacional de 2004, considerando-se a autonomia relativa das SR's facultada pela prerrogativa das suas procuradorias jurídicas decidirem o que pode ou não ser executado (Dados de

⁴ Tais acusações se materializaram na realização de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), em 2005, na qual foram investigados os convênios celebrados entre o INCRA e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) e a Confederação da Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB) (Melo, 2006).

Entrevista). Tal realidade, além de esvaziar a capacidade de coordenação nacional do programa de ATES, cria dificuldades para a construção de linhas de atuação, metas e indicadores nacionais para monitorar e avaliar a correspondência entre o que está disposto nas diretrizes e normativas e o que é operacionalizado pelas prestadoras nos assentamentos, convertendo os Manuais Operacionais (MO's) tão somente em “carta de boas intenções”.

3. Concepção, estrutura e modo de funcionamento do Programa de ATES

As orientações teóricas e metodológicas do programa de ATES encontram-se detalhadas em dois MO's, sendo que o primeiro foi elaborado em 2004, e o segundo em 2008, cujas semelhanças e diferenças serão analisadas na seqüência. No que diz respeito à concepção, ambos os MO's procuram qualificar o programa de ATES como um serviço descentralizado de apoio às famílias de agricultores assentados, coordenado pelo INCRA e “executado em parceria com instituições públicas, privadas, entidades de representação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e organizações não-governamentais ligadas à Reforma Agrária” (Brasil, 2004, p. 01; Brasil, 2008, p. 12).

No que se refere aos objetivos, ambos os MO's ressaltam que a finalidade do programa de ATES é “[...] prestar assessoria *técnica, social e ambiental às famílias dos Projetos de Assentamento, criados ou reconhecidos pelo INCRA, tornando-os unidades de produção estruturadas, com segurança alimentar e nutricional* (grifos no original)” A diferença observada entre os documentos citados recai sobre o caráter da inserção dos assentamentos no processo de produção. No primeiro, há um destaque para a “inserção competitiva” dos assentamentos “voltada para os mercados” e dentro de uma “dinâmica de desenvolvimento municipal e regional” (Brasil, 2004, p.2). No segundo, estes destaques são suprimidos em favor de uma inserção “voltada para o desenvolvimento rural sustentável e solidário” (Brasil, 2008, p. 16).

No que se refere à estrutura de funcionamento do Programa, em ambos os MO's estão previstos as seguintes instâncias: i) de coordenação e supervisão; ii) de participação e controle social; iii) de execução técnica. No primeiro caso, a responsabilidade pela coordenação de todas as ações do programa, em nível nacional, compete à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD), enquanto que, em nível estadual, compete às SR's.

A participação e o controle social do programa ocorrem junto ao Fórum Nacional de ATES e ao Fórum Estadual de ATES, criados com o propósito de

promover uma maior interlocução entre os agentes envolvidos na implantação dos serviços de ATEs, mediante definição, acompanhamento e monitoramento das suas ações. O INCRA nacional e as suas SR's são responsáveis por garantir e coordenar esses Fóruns, respectivamente, os quais possuem um caráter consultivo, sem vínculos institucionais e tampouco remuneratório (Brasil, 2008, p. 22-23).

Ao afirmar que os Fóruns não seriam deliberativos, o INCRA repetiu uma prática recorrente durante o governo Lula de “consultar as bases”, porém sem oferecer as condições para o estabelecimento de um controle social efetivo. Para que isso ocorresse de fato, seria necessário facultar aos atores envolvidos com programa de ATEs a oportunidade de participar diretamente das decisões que incidem sobre as suas ações, o que só pode ocorrer em espaços com caráter deliberativo. Ademais, ao descartar qualquer possibilidade de vínculo institucional e ao não prever recursos financeiros para o funcionamento dos Fóruns de ATEs, o INCRA contribuiu para que estes não tivessem efetividade prática.

No que diz respeito às instâncias de execução técnica, o programa de ATEs manteve praticamente a mesma estrutura existente no antigo projeto Lumiar, as quais foram renomeadas e modificadas quanto ao seu caráter e atribuições. Desse modo, no ATEs estão previstos os *Núcleos Operacionais (NO's)*, as *Equipes de Articulação (EA's)* e *Equipes de Especialistas*, modalidade prevista no MO de 2004, mas retirada no MO de 2008.⁵ Os NO's são compostos por um corpo técnico de nível médio e superior, com formação multidisciplinar, sendo que no mínimo 1/3 de seus profissionais devem comprovar experiência de mais de dois anos em trabalhos com agricultura familiar, preferencialmente em assentamentos rurais. O primeiro MO (Brasil, 2004, p. 13) indicava que a relação entre o número de técnicos por famílias deveria ficar na proporção de 1:100. Também previa que todos os NO's deveriam apresentar base física no interior do assentamento ou nas proximidades, dispendo de R\$ 500,00 a R\$ 700,00/técnico/ano para o custeio do seu funcionamento. No documento de 2008 o custeio anual dos articuladores foi incluído no valor pago anualmente às prestadoras por família, sendo de R\$ 49,81, não prevendo mais a contabilização de um valor unitário por articulador.

O salário dos profissionais de nível superior era fixado em R\$ 2.000,00, e os de nível médio em R\$ 1.200,00; valores já descontados encargos fiscais e trabalhistas. A

⁵ Para uma comparação com a estrutura operativa do projeto Lumiar, ver BRASIL (1997, p. 08-11).

partir do MO de 2008, a proporcionalidade do número de técnicos por famílias passou a ser 1:85. Além disso, todos os NO's devem apresentar base física no interior do assentamento ou local próximo, sendo uma exigência às prestadoras de serviço de ATES, independentemente da forma jurídica de contrato estabelecida com as SR's. Os valores para o custeio anual foram incluídos no valor total pago à prestadora/família/ano, que é de R\$ 77,60. O salário dos profissionais de nível superior, já descontados encargos fiscais e trabalhistas, foi fixado em R\$ 3.735,00 e, para os de nível médio, em R\$ 1.415,00, tendo por referência o piso dos profissionais das ciências agrárias (Brasil, 2008, p. 83).

Em que pese a preocupação dos dirigentes das prestadoras em contratar profissionais com um perfil que combine capacidade técnica e experiência política, os problemas relacionados à remuneração insuficiente, ao atraso nos pagamentos, a precariedade das condições de trabalho e à falta de perspectiva em relação à continuidade dos contratos dos serviços de ATES, estão entre as principais causas da alta rotatividade predominante na maioria das equipes técnicas. Neste contexto, os profissionais que optam em ingressar nas prestadoras geralmente são recém-formados, com pouca experiência e, não raro, encaram o trabalho como uma ocupação temporária (Dados de Entrevista).

As *Equipes de Articulação*, por sua vez, são responsáveis pelo assessoramento dos profissionais dos NO's, prestando orientações técnicas, metodológicas e colaboram na identificação de demandas dos técnicos e das famílias para o posterior encaminhamento ao INCRA. Da mesma forma, cabe aos articuladores socializar as experiências consideradas positivas, sejam estas no âmbito da produção, organização e metodologias de abordagem, visando qualificar e aperfeiçoar o trabalho dos NO's. Para tanto, as Equipes de Articulação deve ser compostas por profissionais de nível superior, podendo ser multidisciplinar. No primeiro MO ficou estabelecido que a contratação de articuladores ocorreria na proporção de 1 (um) para cada 16 a 24 técnicos dos NO's e somente seria feita após a seleção dos profissionais indicados pelas empresas interessadas (Brasil, 2004, p. 11).⁶

No que diz respeito à estruturação do programa de ATES nas SR's, o segundo MO apresenta um maior detalhamento em relação ao primeiro. No documento de 2004,

⁶ O MO de 2004 não esclarece se são as mesmas empresas prestadoras de serviços de ATES e já contratadas para este fim. Porém, considerando que as mesmas são diretamente interessadas nos serviços de ATES, sugere-se que seriam elas que indicariam os Articuladores.

essa estruturação ocorria com base em três procedimentos fundamentais: a) contratação/formação dos NO's e Equipes de Articulação; b) gestão dos recursos; c) indicadores de desempenho. No primeiro procedimento, o documento estabelecia que a ATES seria realizada por meio de *convênios* ou *termos de parceria* com entidades privadas sem fins lucrativos, atuantes no âmbito da reforma agrária, agricultura familiar e desenvolvimento sustentável, bem como com estados e municípios, tendo o INCRA como o principal provedor dos recursos e supervisor das atividades. Nos casos em que não fossem identificados parceiros aptos, o INCRA poderia celebrar *contratos* com empresas habilitadas, observando-se a Lei Nº 8.666/93. No segundo caso, destacava-se que a principal fonte de recursos do programa de ATES seria o orçamento do INCRA e a correspondente contrapartida das convenientes, não excluindo a possibilidade de eventuais parcerias com outras instituições públicas e privadas. Por fim, o documento apontava para a necessidade de construção de indicadores de avaliação e desempenho do programa, envolvendo duas dimensões principais: a) o desempenho das unidades familiares no interior dos assentamentos; b) o trabalho realizado pelos técnicos de campo. A seguir, o documento apontava sugestões gerais para construção de indicadores, levando-se em consideração as dimensões econômica, social, cultural e ambiental (Brasil, 2004, p. 13-21).

O MO de 2008, por sua vez, prevê três grandes fases de estruturação do programa: 1) preparação; 2) implementação; 3) encerramento. Cada uma destas fases é subdividida em uma série de etapas, minuciosamente detalhadas em fluxogramas. A primeira fase é subdividida em duas etapas: a) *identificação e qualificação da demanda de ATES*, na qual se realiza um levantamento preliminar da situação individual dos assentamentos, para posteriormente definir quais deles deverão ser atendidos pelo programa. Nesta etapa cada SR's organiza e torna público um documento contendo informações das demandas existentes nos assentamentos, estabelecendo eixos de trabalho para a assessoria técnica, os quais servem de orientação para as prestadoras construírem as suas propostas de atuação (Brasil, 2008, p. 35); b) *formalização dos instrumentos para viabilizar os serviços de ATER*, na qual cada SR poderá optar, de acordo com a conveniência e oportunidade, pela adoção de *convênios*, *contratos* e *termos de parceria* ou outros instrumentos congêneres, desde que observada a legislação pertinente e os normativos que regem o programa de ATES. Com o objetivo de orientar as SR's na formalização desses instrumentos, o MO detalha todos os

aspectos pertinentes à concepção, metodologia, operacionalização e procedimentos legais que deverão constar nas licitações públicas (Brasil, 2008, p. 35-40).

É importante assinalar que no MO de 2004, a forma de contratação dos serviços de ATES priorizada eram os convênios, o que dispensava a contratação por licitação. A concorrência era uma modalidade utilizada somente em casos excepcionais. No MO de 2008 essa prioridade se inverte, “[...] devido ao grande volume de recursos envolvidos para o desenvolvimento do Programa de ATES, na grande maioria dos casos a modalidade de licitação a ser empregada será a concorrência” (Brasil, 2008, p. 37). Para tanto, há uma orientação de que no processo de licitação sejam observados os critérios de “melhor técnica” ou “melhor técnica e menor preço”. Ou seja, pode se usar como único critério a “melhor técnica”, mas nunca unicamente o critério de “menor preço”, podendo observar a “melhor técnica e menor preço” conjuntamente (Brasil, 2008, p. 38).

Recentemente, com a aprovação da Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010, também conhecida como Lei da ATER, a contratação dos serviços ocorrerá exclusivamente pela modalidade de *chamada pública* com dispensa de licitação. Caberá ao MDA a responsabilidade de publicar um edital discriminando o objeto, a qualificação e a quantificação do público beneficiário, a área geográfica a ser atendida, o prazo de execução dos serviços, os valores da contratação, a qualificação técnica dos profissionais e os critérios objetivos para a seleção das entidades executoras. Somente poderão participar das chamadas públicas as instituições/organizações que obtiverem o seu credenciamento junto aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento rural Sustentável, ou junto ao MDA, e atenderem aos requisitos previstos no Art. 15 da nova Lei.

Com a Lei de ATER, todas as ações de ATER e de ATES passam a fazer parte do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), cujos recursos estarão assegurados no Plano Plurianual (PPA) do governo federal, algo que já havia sido instituído pelo MDA desde 2008, garantindo recursos para ambas as modalidades de serviços de ATER (Brasil, 2008, p. 12). Neste caso, as diretrizes do PPA serão elaboradas tendo por base as deliberações aprovadas na Conferência Nacional de ATER, a ser realizada de quatro em

quatro anos, sendo assegurada à participação paritária de representantes da sociedade civil e do governo.⁷

Não faz parte dos objetivos deste trabalho fazer uma análise mais abrangente dos impactos da Lei de ATER, cabendo registrar apenas que a nova forma de contratação dos serviços além de oferecer maior segurança jurídica ao MDA e às prestadoras, também garantirá que o repasse dos recursos não sofra discontinuidades e atrasos. Até então, a cada início de ano não havia garantia da continuidade do programa de ATER e o respectivo atraso na renovação dos contratos comprometia a permanência dos técnicos nos NO's. Ademais, a exigência da apresentação de um plano de ação por assentamento, traz como vantagem o favorecimento das instituições que possuem uma relação mais consolidada com as famílias assentadas. Por fim, os contratos apresentam como vantagem o fato de serem menos burocráticos do que os convênios, o que garante uma maior agilidade na aplicação dos recursos financeiros (Dados de Entrevista).

Entre as desvantagens presentes nos contratos, destaca-se o tempo reduzido previsto para a execução dos projetos (1 ano), o que poderá gerar discontinuidades na oferta dos serviços de ATER. A segunda desvantagem refere-se à perda do poder de escolha das prestadoras por parte dos assentados e suas organizações, uma vez que a contratação destas ocorre por meio de licitação ou concorrência, nas quais os critérios são estabelecidos pelo Estado (Dados de Entrevista). A terceira desvantagem está relacionada à pré-definição do elenco dos serviços a serem realizados pelas prestadoras, a fim de quantificar os pagamentos, atribuindo preços para cada uma das modalidades discriminadas no edital de concorrência, o que poderá engessar o trabalho dos técnicos de campo (Weid, 2012). A quarta desvantagem diz respeito à impossibilidade das ONG's e cooperativas de técnicos receberem recursos do Estado para investirem em infra-estrutura, limitando-se apenas à cobertura dos custos operacionais. Por fim, a quinta desvantagem dos contratos é que estes não prevêm o repasse de recursos para a capacitação continuada dos técnicos dos NO's. A necessidade desses espaços torna-se evidente, na medida em que a maior parte dos técnicos contratados pelas prestadoras possui pouca experiência profissional. Ademais, é relativamente consensual a avaliação de que as universidades brasileiras não têm formado profissionais com um perfil que atenda as demandas e requerimentos previstos no programa de ATER (Moreira, 1997).

⁷ Artigo 8º da Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010 e Artigo 12 do Decreto Nº 7.21, de 15 de junho de 2010.

No que diz respeito à *fase de implantação dos serviços de ATEs*, prevista no MO de 2008, constata-se que esta se estrutura em torno de quatro eixos: 1) as premissas do programa; 2) o planejamento operacional dos serviços; 3) a execução, monitoramento e avaliação; 4) o planejamento operacional anual. No que diz respeito às premissas, busca-se caracterizar o serviço de ATEs como um programa que rompe com o modelo de extensão rural centrado exclusivamente na difusão de inovações técnicas. Em contraponto, afirma-se a necessidade de um serviço de assessoria técnica cujos objetivos abrangem temas como o acesso aos serviços sociais básicos, o fortalecimento das organizações dos(as) agricultores(as), a segurança alimentar, a consolidação dos sistemas produtivos e a ampliação das oportunidades de mercado. Nesta direção, realça-se que “[...] o programa de ATEs busca apoio na agroecologia para sugerir inovações que sejam ao mesmo tempo mais produtivas em termos econômicos, mas também mais sustentáveis do ponto de vista social e ambiental” (Brasil, 2008, p. 43-44).

Sob o aspecto do enfoque metodológico, o programa de ATEs tem como diretrizes: a) a participação das famílias na implementação e avaliação das atividades; b) a adoção de um sistema de planejamento ascendente, no qual o primeiro passo seja a elaboração de um diagnóstico da realidade, seguido de um plano de trabalho e de um processo de monitoramento e avaliação constante; c) a inclusão da preocupação com a garantia da igualdade nas relações de gênero, geração e etnia; d) a inovação como fruto do processo coletivo de aprendizagem e gestão do conhecimento; e) a adoção de novos instrumentos metodológicos, tais como as visitas de intercâmbio e os experimentos pedagógicos (Brasil, 2008, p. 45-46).

No segundo eixo da fase de implantação está previsto a realização de uma *oficina de planejamento operacional das ações* como atividade inicial dos serviços, cujo propósito é estruturar um plano de ação das operadoras para todo o período do convênio, detalhando os doze primeiros meses. O MO destaca que nesta oficina devem participar as empresas prestadoras, os técnicos dos NO’s, as equipes de articulação, as organizações dos assentados, os representantes dos assentamentos contemplados, o corpo técnico do INCRA, podendo ainda ser convidados os membros do Fórum estadual de ATEs. Os recursos para estas oficinas devem estar previstos nos instrumentos firmados (Brasil, 2008, p. 46-47).

No terceiro eixo da fase de implantação, ocorre a execução de todas as atividades planejadas na oficina mediante o trabalho dos técnicos dos NO’s. A exemplo do projeto Lumiar, o programa ATEs também recomenda aos técnicos a adoção de

algumas posturas na sua relação com os assentados: a) compromisso com as metas previamente fixadas; b) estabelecimento de uma relação de confiança com os assentados e suas organizações; c) atuar como um facilitador de processos; d) evitar criar uma relação de dependência dos assentados com os técnicos, investindo na auto-gestão e na capacitação; d) manter uma postura de auto-construção, aberto à análise e às críticas do seu trabalho e desempenho; e) utilizar uma metodologia de intervenção adequada aos diferentes perfis das famílias atendidas (Brasil, 1997, p. 38; Brasil, 2008, p. 48).

No que tange a sistemática de atuação dos técnicos dos NO's nos assentamentos, estão previstos os seguintes momentos: a) aproximação e reconhecimento da realidade, mediante a inserção das equipes nos assentamentos nas primeiras visitas de trabalho; b) elaboração, execução e acompanhamento dos instrumentos de planejamento dos assentamentos, tais como, os PEA's, PDA's e PRA's; c) atuação das equipes de articulação junto aos NO's, mediante a realização de análises conjuntas sobre os trabalhos realizados e auxílio nas proposições para potencializá-los; d) capacitação continuada dos agricultores assentados, de acordo com as temáticas definidas e a realidade local; e) monitoramento das ações do programa focado nos processos (avaliação qualitativa) e nos resultados (avaliação quantitativa); f) avaliação permanente das ações de ATES por todos os atores envolvidos em quaisquer das suas etapas (Brasil, 2008, p. 48-53).

Por fim, a fase de encerramento das ações do programa previstas nos instrumentos firmados pelas prestadoras e o INCRA, ocorre em definitivo, após a comprovada aplicação regular dos recursos e da realização das ações e metas acordadas previamente, mediante a apresentação de relatórios. O INCRA procede à análise técnica e contábil destes relatórios e, também, a verificação *in loco* das ações realizadas, emitindo parecer avaliando se os serviços foram ou não satisfatórios (Brasil, 2008, p. 61). A seguir apresentamos um quadro síntese comparando das principais mudanças ocorridas no programa de ATES.

Quadro - Mudanças no funcionamento do programa ATES contidas nos MO's de 2004 e 2008.

Descrição	MO 2004	MO 2008	
	Valores em R\$, indistinto entre regiões	Valores em R\$ para a Amazônia legal (família/ano)	Valores em R\$ para as demais regiões (família/ano)
Serviços de ATES	Sem especificação	543,65	543,65
Custeio	500,00 a 700,00/técnico/ano	119,75	77,60
Lucro (3%)	Sem especificação	19,90	18,63
Tributos (14,25%)	Sem especificação	113,55	106,31
Total ATES (Núcleos Operacionais)	Sem especificação	796,85	746,19
Articulador (a)	900,00/articulador/ano	53,15	49,81
TOTAL DA ATES	400,00/família/ano	850,00	796,00
PDA	200,00*	300,00	240,00
PRA	100,00*	150,00	120,00
Técnicos dos Núcleos Operacionais/famílias atendidas	1:100	1:85	
Salário dos técnicos de nível superior dos Núcleos Operacionais	2.000,00	3.735,00	
Salário dos Técnicos de nível médio dos Núcleos Operacionais	1.200,00	1.415,00	
Nº de técnicos dos núcleos operacionais/articulador contratado	16-24	25	
Salário dos Articuladores	2.500	3.735,00	
Forma Jurídica privilegiada para a contratação das prestadoras de serviço de ATES	Convênios	Licitação e concorrência	
Previsão Orçamentária do programa de ATES	Necessidade de renovação todo o ano	Investimentos previstos no Plano Plurianual do Governo Federal 2008/2011	
Avaliação e monitoramento da ATES	Sugestões gerais, proposição de alguns indicadores e submete às SR's a reelaboração e estabelecimento do processo de avaliação	Sugestões gerais e submete às SR's a elaboração de indicadores e metas	

* Estes valores dobravam se tanto os documentos fossem realizados pela prestadora do serviço de ATES.

Fonte: Brasil (2004; 2008) e Normas de Execução nº 36/2004 e 77/2008.

Org.: dos autores.

5. Considerações Finais

As tentativas do governo Lula em construir uma política nacional de ATER que unificasse os públicos da agricultura familiar e da reforma agrária não lograram êxito. O principal motivo são os distintos projetos políticos e interesses manifestados pelas organizações de representação política dos movimentos e sindicatos do campo. Contudo, a opção por construir um programa exclusivo para os assentados não foi acompanhada de medidas que o internalizassem como uma ação de caráter permanente na estrutura organizacional do INCRA. Desde a sua criação, as mudanças no programa de ATES foram diretamente influenciadas pelo aumento do rigor dos órgãos de controle

e fiscalização do Estado sobre os convênios firmados e, também, pelas dificuldades encontradas pelo INCRA em acompanhar e fiscalizar a adequação do programa às normas estabelecidas, considerando-se a autonomia relativa das SR's. Ao se analisar comparativamente o conteúdo dos MO's de ATES, conclui-se que houve uma melhora significativa no aporte de recursos destinados ao pagamento dos salários dos técnicos, dos articuladores e dos serviços de elaboração dos PDA's e PRA's. Por fim, houve também uma redução na relação de técnicos por família atendida.

O programa de ATES apresenta um conjunto de virtudes e fragilidades, que precisam ser consideradas em seu conjunto. Entre as virtudes, destacam-se: a) dirige-se exclusivamente aos agricultores assentados em projetos de reforma agrária; b) concebe a assessoria técnica como uma ação voltada ao desenvolvimento rural sustentável nas suas múltiplas dimensões, razão pela qual há uma forte preocupação em constituir equipes técnicas (NO's) orientadas pelo princípio da interdisciplinaridade; c) possui uma estrutura de funcionamento descentralizada, na qual estão previstas instâncias de participação e controle social, oportunizando às organizações de representação dos agricultores assentados a possibilidade de influírem nas decisões que afetam a efetividade, o alcance e a qualidade dos serviços de ATES; d) a concepção metodológica de trabalho preconizada, na qual se afirma a necessidade de construir um serviço de assessoria voltado ao fortalecimento da organização dos agricultores, à segurança alimentar, à consolidação dos sistemas produtivos e à ampliação das oportunidades de inserção nos mercados. Por fim, a concepção metodológica do programa ATES se distingue da ATER convencional, por manter uma forte preocupação com a inserção dos técnicos no cotidiano das famílias assentadas.

Paralelamente às suas virtudes é possível observar também a existência de um conjunto de fragilidades que dificultam a consolidação e fortalecimento dos serviços de ATES, que consistem nas seguintes: a) apesar dos MO's preverem instâncias de coordenação, supervisão, controle social e execução técnica, constata-se que estas são bastante precárias e possuem um baixo grau de internalização na estrutura organizacional do INCRA, a tal ponto que sequer aparecem em sua estrutura burocrático-administrativa. Sendo assim, a garantia de continuidade do programa de ATES no futuro, dependerá muito do grau de prioridade a ser conferido pelos próximos governos federais à reforma agrária, já que este se caracteriza por ser um programa de governo e não uma política de Estado; b) as desvantagens inerentes ao modelo de terceirização dos serviços, no qual os contratos de curto prazo foram alçados à condição

de principal instrumento da Lei de ATER, em detrimento do estabelecimento de convênios de médio e longo prazo; c) excessiva autonomia concedida às SR's do INCRA na sua operacionalização. Tal autonomia esvazia a capacidade da coordenação nacional do programa e impede a construção de linhas de atuação e metas nacionais para os serviços de assessoria. Este esvaziamento da capacidade de coordenação nacional também está diretamente relacionado ao baixo grau de estruturação e institucionalização das instâncias de controle social do programa, em especial os Fóruns Nacional e Estadual de ATER. Para tanto, torna-se imperioso que o MDA/INCRA preveja recursos orçamentários para viabilizar o funcionamento destas instâncias, alterando o seu caráter consultivo para deliberativo; d) ausência de um processo de capacitação continuada dos técnicos das prestadoras, o que representa um claro retrocesso em relação ao projeto Lumiar. Tal ausência compromete a operacionalização dos princípios metodológicos preconizados nos MO's, tendo em vista que a maioria dos técnicos contratados pelas prestadoras possui pouca experiência profissional, apresentando perfis de formação acadêmica pouco alinhados aos objetivos do programa de ATER; e) persistência de uma alta rotatividade dos técnicos nas equipes das prestadoras, o que impossibilita projetar ações estratégicas de desenvolvimento; f) falta de correspondência entre as diretrizes metodológicas preconizadas nos MO's e a sua operacionalização nos distintos contextos de intervenção. Nestes casos, a ênfase conferida à "participação das famílias", à adoção do "planejamento ascendente", à garantia da "igualdade nas relações de gênero, geração e etnia", à "inovação como processo coletivo de aprendizagem" e à "adoção de novos instrumentos metodológicos", entram em flagrante desacordo com a lógica de pré-definição quantitativa das atividades previstas nos contratos firmados com as prestadoras; g) ausência de um sistema nacional de monitoramento e avaliação por parte do INCRA, que seja capaz de extrapolar a perspectiva do controle burocrático e fiscalizatório das atividades previstas nos contratos.

Convém destacar que a aprovação da Lei de ATER, em 2010, aponta para a unificação dos serviços de ATER e ATER, deixando em aberto o debate acerca da responsabilidade pela coordenação e gestão dos mesmos. Por ora, é provável que os serviços de ATER direcionados aos agricultores familiares continuem sob a responsabilidade da SAF e, aqueles voltados aos assentamentos, sob a responsabilidade do INCRA.

Bibliografia Consultada

BRANDFORD, S. Lidando com os governos: o MST e as administrações Cardoso e Lula. In: CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 409-432.

BRUNO, R. & DIAS, M. M. **As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais**. Rio de Janeiro. Relatório de consultoria MDA, 2004.

CAPORAL, F. R. & COSTABEBER, J. A. Construindo uma nova extensão rural no Rio Grande do Sul. In: **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v. 3, n. 4, out-dez, 2002, p. 10-15.

CAPORAL, F. R. **La Extension agraria del sector publico ante los desafios del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. CAPORAL, Francisco Roberto. Córdoba, ES, UC/ISEC-ETSIAM, 1998.

CARTER, M. & CARVALHO, H. M. A luta na terra: fonte de crescimento, inovação e desafio constante ao MST. In: CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 287-330.

CARVALHO FILHO, J. J. Reforma agrária: a proposta é uma coisa o plano de governo é outra. In: **Estudos Avançados**. São Paulo: v. 18, n. 50, p. 337-345, 2004.

COSTA, A. L. Extensão Rural e Meio Ambiente. In: **Revista Eletrônica Mestrado Educação Ambiental**. Rio Grande, Vol 07, out./nov./dez. 2001, p.01-25.

ECHENIQUE, O. S. **Perspectivas de evolução dos serviços de assistência técnica agrícola no Brasil: análise do projeto Lumiar e das empresas de assistência técnica e extensão rural**. Brasília: 1998 (Relatório de Consultoria).

FAVARETO, A. S. & BITTENCOURT, G. L. “Agricultura e Sindicalismo nos anos 90 – Notas para um Balanço”. In: TEDESCO, João Carlos. **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: UPF, 2001, p. 367-394.

GUANZIROLI, C. E. et al. **Assistência Técnica para Assentamentos Rurais: análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER)**. Rio de Janeiro, Relatório de Consultoria, 2003.

HEREDIA, B. et al. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 18, p. 173-180, abril de 2002.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**. Nº 19, 2011.

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório do Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1816/codInterno/21811> (acesso em 11 fev, 2010).

MELO, J. A. T. (Org.). **Reforma agrária quando? CPI mostra as causas da luta por terra no Brasil**. Brasília, 2006.

MOREIRA, R. J. **Agricultura Familiar: processos sociais e competitividade**. Rio de Janeiro: MAUAD, 1999.

MOREIRA, R. Metodologia da reforma agrária: o Censo e o projeto Lumiar. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA, n. 8, abril de 1997, p. 163-177.

NETO, G. I. **Assentamentos rurais e desenvolvimento: em busca de sentido – O projeto Lumiar na Paraíba**. Tese de Doutorado. UFPB - Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Paraíba: João Pessoa, 2005.

PEIXOTO, M. O planejamento do desenvolvimento dos assentamentos rurais: experiências no Rio de Janeiro. In: **Revista da Universidade Rural – Série Ciências Humanas**. Seropédica: UFRRJ, vol. 24 (1-2), p. 159-172, 2002.

PEIXOTO, M. “Extensão rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação. In: **Textos para discussão 48**. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos. Brasília, 2008.

VIDA DIGNA NO CAMPO. **Programa de Governo 2002-2006, coligação Lula presidente**. São Paulo, 2002.

WEID, J. M. **Texto de referência do campo agroecológico para a Conferência Nacional de ATER**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2012 (mimeo).

Documentos citados:

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Agrário – Instituto de Colonização e Reforma Agrária. **ATES: Assessoria Técnica, Social e Ambiental – Manual Operacional**. Brasília, 2004.

BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Agrário – Instituto de Colonização e Reforma Agrária. **ATES: Assessoria Técnica, Social e Ambiental – Manual Operacional**. Brasília, 2008.

BRASIL – Ministério Especial de Política Fundiária. **Assistência Técnica nos Assentamentos – Projeto Lumiar**. Brasília, 1997.

BRASIL. **Lei 12.188 de 11 de janeiro de 2010**. Brasília: Imprensa Nacional, 2010.

BRASIL. **Lei Federal Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília: Imprensa Nacional, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. **Marco referencial para uma política nacional de assistência técnica e extensão rural**. 2ª versão. Brasília, 2004.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Normativa nº 54**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/legislacao/>. Acesso em: 09 fev. 2010.

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório do Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1816/codInterno/21811> (acesso em 11 fev, 2010).

Sites visitados e citados

<http://www.incra.gov.br>

Entrevistas citadas:

Alexandre M. L. Gollo – Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável Ltda. - CEDRO, concedida em 17/08/2009

Alexandre P. Rangel – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), concedida em 22/10/2009.

Argileu M. da Silva – Diretor do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), concedida em 20/10/2009.

César F. S. Aldrighi - Coordenador Nacional do ATES, concedida em 19/10/2009.

Duvanil N. Aleixo – Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável Ltda. - CEDRO, concedida em 29/01/2010.

Equipe de coordenação do ATES – INCRA/RJ (Mônica C. Lepri, Asélio V. Passos, Juliana L. Hermont, Luís F. Palermo), concedida em 11/08/2009.

Hur Ben Correa – Coordenador do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), concedida em 22/10/2009.

Jean Marc Von Der Weid - AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, concedida em janeiro de 2010.

Mário Lúcio de M. M. Júnior – Superintendente do INCRA/RJ, concedida em 30/07/2009.

Nívia Silva – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST/RJ), concedida em 05/08/2009.

Sílvia Quito – Coordenadora dos projetos de Assistência Técnica e Extensão rural da Superintendência Regional do INCRA/RJ, concedida em 04/08/2010.