



Centro de Artes, Humanidades e Letras
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: CULTURA, DESIGUALDADES E
DESENVOLVIMENTO.

ANA CARLA EVANGELISTA DOS SANTOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL:
CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E
EXTENSÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE SERRINHA/BA.**

CACHOEIRA, BA
JUNHO DE 2014

ANA CARLA EVANGELISTA DOS SANTOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL:
CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E
EXTENSÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE SERRINHA\BA.**

Dissertação submetida ao colegiado do Programa de Pós-Graduação, nível Mestrado Stricto Sensu, em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Clovis Zimmermann

Cachoeira, Ba
Junho 2014

ANA CARLA EVANGELISTA DOS SANTOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO RURAL:
CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E
EXTENSÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE SERRINHA\BA.**

Dissertação submetida ao colegiado do Programa de Pós-Graduação, nível Mestrado Stricto Sensu, em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de mestre em Ciências Sociais.

Prof. Dr. Clovis Zimmermann
Orientador- UFRB

Prof. Dr. Nilson Weisheimer - UFRB

Prof. Dr. Rômulo Soares Barbosa – UNIMONTES/MG

CACHOEIRA – BAHIA
JUNHO DE 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família e amigos pelo apoio e compreensão durante todo o período de ausências e em especial ao meu esposo Jose Wellington, pelo companheirismo e solidariedade.

Agradeço a meus colegas de curso pela partilha do saber, das angústias e das conquistas, em especial a Joselane Brandão, Elisangela Santana e Carlos Augusto.

Agradeço a meus professores pelo exemplo de compromisso, dedicação e disseminação do saber, em especial a Nilson Weisheimer, Clovis Zimmermann, Ana Paula Comin e Amilcar Baiardi.

Agradeço a FAPESB – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia pelo apoio financeiro que muito contribuiu para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço as entidades executoras de ATER (APAEB, MOC, EBDA, ASCOOB) no município de Serrinha pelo fornecimento de informações indispensáveis a realização da pesquisa.

Faço especial agradecimento aos agricultores e agricultoras familiares de Serrinha/BA, pela oportunidade que me concederam no desenvolvimento de minha pesquisa, permitindo-me adentrar em seus lares e propriedades, respondendo-me com muita solicitude a tudo que precisei.

Agradeço a D. Ana Barbosa e sua família em nome de todos/as os agricultores/as familiares que me receberam.

RESUMO

Constata-se que as transformações ocorridas no espaço rural brasileiro, sobretudo pela implantação de programas e políticas voltadas ao seu desenvolvimento, não o tiraram da condição de marginal. Por isso, esta dissertação objetiva discutir de forma crítica a trajetória histórica da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, acerca da sua contribuição para o desenvolvimento rural do município de Serrinha/BA. Esse serviço público existe há mais de 50 anos, no entanto, sua existência não favoreceu de forma plena aos agricultores o acesso aos meios de produção, qualidade de vida, autonomia e reprodução social.

Palavras chaves: Assistência Técnica e Extensão Rural. Políticas Públicas Voltadas ao Meio Rural. Desenvolvimento Rural.

ABSTRACT

It appears that the changes in the Brazilian countryside, especially the implementation of programs and policies aimed at its development, not pulled out of the marginal condition. Therefore, this dissertation aims to discuss critically the historical trajectory of Technical Assistance and Rural Extension Policy - ATER, about their contribution to rural development in the municipality of Serrinha / BA. This public service has existed for over 50 years, however, its existence did not favor full way farmers access to means of production, quality of life, autonomy and social reproduction.

Key words: Technical Assistance and Rural Extension. Public Policies Aimed at Rural Environment. Rural Development.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACAR – Associações de Crédito e Assistência Rural
AIA – Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico.
ANATER - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
APAEB – Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira (APAEB Serrinha)
ARCO SERTÃO – Agência Regional de Comercialização do Sertão da Bahia
ASBRAER - Associação Brasileira de Assistência e Extensão Rural
ASCOOB - Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CUT – Central Única dos Trabalhadores
EBDA – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
DNTR - Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FASE - Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MOC – Movimento de Organização Comunitária
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONG – Organização não Governamental
OGU - Orçamento Geral da União
PPA - Plano Plurianual
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
SEAGRI - Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura.
SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIBER – Sistema Brasileiro de Extensão Rural
SIBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
UNICAFES BAHIA – União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado da Bahia.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Índice GINI Bahia-----	46
Tabela 02 - Índice de Gini Serrinha/BA(1920 – 2006)-----	47
Tabela 03 - Estrutura Fundiária Serrinha/BA-----	48
Tabela 04 - Características da infraestrutura do município de Serrinha/BA-----	105
Tabela 05 - Características da unidade de pesquisa – Serrinha/BA-----	106
Tabela 06 - Aspectos do Desenvolvimento Rural do Município de Serrinha/BA----	107

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01 – Características da unidade de pesquisa.....	24
Quadro 02 - Resumo da metodologia.....	31
Quadro 03 – Marcos históricos da ATER.....	38
Quadro 04 - Principais iniciativas estatais voltadas ao desenvolvimento rural.....	61
Quadro 05 - Comparação entre os indicadores de avaliação e os objetivos da política de ATER.....	99
Quadro 06 – Classificação do desenvolvimento rural de Serrinha/BA.....	111
Quadro 07 - Forma de aquisição e origem dos instrumentos, máquinas, insumos, alimentação animal utilizados pelos agricultores familiares.....	112
Quadro 08 - Diversificação da produção e Pluriatividades dos agricultores familiares de Serrinha/BA.....	116
Quadro 09 - Outras fontes de renda destinadas à propriedade (pluriatividade).....	118
Quadro 10 - atividades ambientalmente adequadas implementadas pelos agricultores.....	121
Quadro 11 - Engajamento político-social.....	126
Quadro 12 - Resumo da análise do acesso aos meios de produção ou condições materiais.....	129
Quadro 13 – Síntese do desenvolvimento rural de Serrinha/BA.....	134
Quadro 14 - Avaliação dos serviços de ATER pelos agricultores familiares.....	136
Quadro 15 – Avaliação da ATER pelas entidades executoras.....	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma do novo Sistema de ATER-----	42
Figura 02 - Ciclo da política de ATER-----	86
Figura 03 - Marcos do ciclo da Política de ATER-----	87
Figura 04 - Mapa da localização de Serrinha/BA-----	104
Figura 05 - Fotos das comunidades de Salgado e Cana Verde em Serrinha/BA---	104
Figura 06 – Foto tecnologia social horta verão - Povoado de Salgado em Serrinha/BA-----	118
Figura 07 – Foto agricultor na fabricação de farinha de mandioca no povoado de Cana Verde em Serrinha/BA-----	122
Figura 08: Gráfico 01 - Impactos da renda extra e atividades não agrícolas-----	131
Figura 09: Gráfico 02 - Sucessão geracional, tamanho médio das famílias e da área das propriedades-----	133
Figura 10: Gráfico 03 - Síntese do desenvolvimento rural dos agricultores familiares assistidos pela ATER em Serrinha/BA-----	134

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1-TEMA.....	12
1.2-PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA.....	14
1.3-PROBLEMA DE PESQUISA.....	19
1.4-OBJETIVOS.....	20
1.5-MÉTODO.....	21
1.6-UNIVERSO DA PESQUISA.....	31
1.7-ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	33
2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL.....	35
2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ATER NO BRASIL E NA BAHIA.....	35
2.2 CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA ATER.....	43
3 POLÍTICA PÚBLICA E AGRICULTURA FAMILIAR.....	55
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MEIO RURAL.....	55
3.2 DESENVOLVIMENTO RURAL E FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	63
3.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	74
3.4 ANÁLISE DO CICLO DA ATER.....	85
3.4.1 Formação da agenda e definição do problema.....	87
3.4.2 Identificação de alternativas e tomada de decisão.....	89
3.4.3 Implementação.....	92
3.4.4 Avaliação.....	96
4 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA ATER PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DE SERRINHA – BA.....	102
4.1 ANÁLISE DAS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO.....	102
4.1.1 Utilização dos recursos da própria região no processo produtivo.....	112
4.1.2 diversificação da produção e outras fontes de renda destinadas à propriedade (pluriatividade).....	114
4.1.3 Atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores.....	119
4.1.4 Engajamento político-social.....	124
4.1.5 Acesso e controle dos meios de produção pelos agricultores familiares.....	127
4.2 Avaliação da Ater pelos agricultores e entidades executoras do serviço em Serrinha/Ba.....	136
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
REFERÊNCIAS.....	147
ANEXOS.....	154

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA

O tema desta dissertação - *Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural: Contribuições e Desafios da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)* no município de Serrinha/BA, insere-se no contexto da análise de políticas públicas, na perspectiva da identificação do impacto e alcance dos objetivos de tais políticas. Reforçou, também, o interesse pela pesquisa, as experiências da autora em execução de políticas voltadas ao meio rural e da identificação das desigualdades que ainda persistem no meio rural brasileiro e baiano.

A trajetória acadêmica da autora tem se direcionado a pesquisas sobre a descentralização de políticas públicas, inserção do 3º setor na gestão de políticas públicas e controle social, gestão contábil para organizações do 3º setor, programas e políticas de desenvolvimento rural, associativismo, cooperativismo, economia solidária e assuntos correlatos. Mesmo diante de pesquisas em andamento, pode-se inferir que o Brasil tem passado por um período intenso de descentralização de ações antes exclusivas da esfera estatal, principalmente da instância federal, mas há muito que melhorar, entender e definir, sobretudo na gestão, avaliação e participação do 3º setor.

Sobre este último, alguns pesquisadores consideram que esse mecanismo de transferência de responsabilidades por parte do Estado para instâncias subordinadas (Gohn, 1997; Montano, 2002; Gonçalves, 2002; Sabourin, 2007) tem forte influência da ideologia neoliberal, que visa à minimização do papel do Estado e fortalecimento da iniciativa privada capitalista. Todavia, esse processo também pode representar o fortalecimento da democracia.

Essas experiências conduziram a estudos e pesquisas que habilitaram a autora a prestar serviços de assessoria a associações e cooperativas de diversos municípios no meio rural e urbano. Entre esses trabalhos, destacam-se as atividades desenvolvidas na Agência Regional de Comercialização do Sertão da Bahia (ARCO SERTÃO BAHIA), na Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (ASCOOB), na União de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado da Bahia (UNICAFES Bahia) e no Movimento de Organização Comunitária (MOC).

Essas organizações têm personalidade jurídica de associação e são denominadas como Organizações Não Governamentais (ONG's). Os trabalhos desenvolvidos nessas quatro organizações foram voltados para atendimentos a seu público, que são agricultores familiares e suas organizações (cooperativas, associações e sindicatos de trabalhadores rurais).

Além das ações diretas de assistência técnica e extensão rural, essas entidades desenvolvem outras paralelas a ATER: capacitações na área de gênero e geração, acesso a políticas públicas, beneficiamento da produção, acesso a mercados institucional e convencional, gestão social e administrativa, marketing, viabilidade econômica, planejamento fiscal e tributário, entre outros.

Os princípios que norteiam as formações são os do associativismo/cooperativismo, da economia solidária, do comércio justo, da agroecologia, da participação social e do desenvolvimento humano. O segmento associativista, no Brasil, ainda é pouco incentivado, tanto por parte dos entes públicos, como por parte da academia, rede de educação formal e sociedade em geral.

O legado histórico deixado pela escravidão, governos elitistas e corruptos, seguido de um longo período de ditadura militar (1964 – 1985), sufocaram e proibiram iniciativas associativistas em todo país, quando não as forçaram a cumprir um pacote de regras normativas e tecnológicas que só provocaram dependência e atraso em seu desenvolvimento. Essa situação só é amenizada com as iniciativas da sociedade civil organizada que passam a pautar maior participação nas questões políticas e um tratamento jurídico diferenciado para o setor. Diante dessa realidade, as organizações da sociedade civil sem finalidades lucrativas têm se inserido na execução dos serviços de ATER ao lado das entidades públicas, mas em alto grau de desigualdade.

O papel das organizações da sociedade civil tem sido de grande importância para o amadurecimento da democracia e diminuição das desigualdades, à medida que se insere tanto como executores de políticas públicas como no controle social das ações do Estado, mas ainda necessita melhorar sua qualificação na gestão de políticas públicas e ter definido seu marco legal. As organizações da sociedade civil que prestam ATER têm reivindicado um tratamento jurídico adequado às suas especificidades e melhor estruturação do serviço. Na Bahia, segundo dados do

Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), havia 90 entidades de ATER credenciadas, em 2010, para atuarem no estado.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA

Para situar problema da pesquisa, faz-se necessário uma breve explanação sobre o papel dos principais atores envolvidos na temática (Estado e sociedade civil), no intuito de demonstrar a correlação de forças e desigualdades de poder envolvidas entre eles nesse ambiente, além da interferência de outros agentes que serão discutidos na seção da análise do ciclo da política.

Iniciemos então fazendo uma breve exposição do conceito de Estado, apresentando uma concepção clássica de Hegel (1817) e uma visão mais contemporânea de Claus Offe (1984), mas sem pretensões de aprofundar o assunto. Para aquele, o Estado representa a esfera dos interesses públicos e universais, em que as contradições oriundas da sociedade civil estão mediatizadas e superadas; é uma unidade substancial que traz o indivíduo à sua realidade efetiva e corporifica a mais alta expressão da liberdade.

A visão de Estado colocada por Hegel se opõe aos contratualistas, pelo fato destes admitirem o interesse particular como conteúdo substancial do Estado, que tem como tarefa garantir a liberdade individual e a propriedade privada. A contraposição de Hegel está no entendimento de que o Estado é a totalidade orgânica de um povo, não um agregado, um mecanismo, um somatório de vontades arbitrárias e inessenciais como pensavam os contratualistas.

Dentre as suas funções, destaca-se a que se considera universal: proteger a família e dirigir a sociedade. Nesse sentido, como poder livre, deve intervir nas esferas subordinadas e conservá-las em eminência substancial. Pensa-se que uma das formas modernas que o Estado encontrou para intervir nas esferas da sociedade foi por meio das políticas públicas.

A partir do exposto, observa-se que Hegel tinha uma visão positiva em considerar o Estado como instância reguladora da vida dos indivíduos. O autor defendia que, sem a presença do Estado, não haveria mediação dos conflitos entre os indivíduos, não existiria organização na esfera administrativa ou judicial e, além do mais, a sociedade não poderia se reconhecer enquanto coletividade. O espírito de coletividade é o embrião para o surgimento de um Estado Nação, contudo, não

se pode concluir que o indivíduo deva obedecer sem contestar tudo o que o Estado irmanar ou que não deve haver conflitos no interior dessa nação. É constatável em todo o mundo, que mesmo nas sociedades onde a presença e organização de Estado é mais antiga, que essa Instituição não está livre de anomalias, conflitos, desigualdades, contradições, etc.

Hegel apresenta o fenômeno que caracteriza e diferencia a sociedade civil do Estado como sendo a natureza, particular ou geral, do interesse que move os homens à ação ou do bem que buscam por meio dela. Assim, as ações que derivam de um interesse particular dão origem à sociedade civil e se inscrevem nela. Essa concepção define a sociedade civil como sistema de necessidades de uma coletividade. Por outro lado, o Estado é resultado de uma ação que obedece ao interesse geral de toda a coletividade, destinando-se a garantir o bem universal. Entretanto, percebe-se que esse estágio nunca foi alcançado plenamente por nenhuma nação.

Acerca da sociedade civil, as proposições de Hegel nos permite identificar três momentos característicos desse segmento:

1) a mediação entre as necessidades e satisfação ocorre por meio da produção oriunda do trabalho, constituindo o sistema de carências o qual resulta na riqueza geral; 2) a realidade do elemento universal de liberdade implícito nesse sistema é a defesa da propriedade pela justiça, ou seja, o direito formal, em que a legalidade da propriedade e das ações privadas relativas recebe a sua garantia universal mediante as formalidades; 3) a defesa e segurança da satisfação universal se concretiza a partir de uma universalidade exterior, materializadas nos entes polícia e corporação, onde o cidadão encontra não só a segurança de sua riqueza mais também os interesses de caráter universal. (WEFFORT, 2006, p. 115-122)

Pode-se inferir a partir do exposto que essas relações favorecem o desenvolvimento de vínculos de interdependência generalizada entre os membros de uma coletividade, sobretudo por meio do trabalho que transforma permanentemente a satisfação das necessidades em mercadorias (tanto os meios de produção quanto os bens de consumo). A conjugação entre estes, por sua vez, vai modificando as necessidades que acabam por acarretar uma constante dialética entre trabalho, meios de satisfação e necessidades.

Diante dessa dinâmica de produção, distribuição e consumo de mercadorias, a população se divide, segundo Hegel, em três grandes massas ou classes/estamentos: a *substancial*, formada pelos agricultores/trabalhadores; a *geral*, constituída pela burocracia do Estado e a *intermediária* ou dos industriais. Por

isso, sua obra revela que a história das constituições é a história da formação dessas classes, das relações jurídicas que os indivíduos têm com elas, e delas entre si e com seu centro.

Conclui-se, a partir das reflexões de Hegel, que sociedade civil se define como: necessidade e busca de satisfação por meio do trabalho; universalidade; dependência universal em que o cidadão é um ser portador de direitos universais; o momento que antecede à realização da razão e da liberdade. Em relação ao Estado, considera-se que este surge não somente como um aparato institucional, mas como a forma que efetiva a realização social mediante as instituições, leis e as ações que efetivam o equilíbrio das formas de eticidade.

A partir dessa análise, pode-se inferir que algumas nações, como no caso do Brasil, diante de uma sociedade estruturalmente desigual, o Estado vê-se obrigado a basear seu ordenamento ora nas teorias Hegeliana ora nas contratualistas, seja para adequar suas estruturas ao atendimento de demandas consideradas universais ou para atendimento de demandas de minorias historicamente desassistidas, e as políticas públicas são os mecanismos de intervenção do Estado para atender as diversas demandas dos diferentes grupos que compõem a sociedade.

Saindo da visão de Hegel, tem-se a concepção mais contemporânea dada por Offe(1984), o qual conceitua o Estado moderno a partir da perspectiva de classe, como uma esfera da sociedade que concentra e manifesta as relações sociais de classe, onde conflitos ocorrem em seu interior, uma vez que estão presentes interesses referentes à acumulação do capital e às reivindicações dos trabalhadores.

Percebe-se então que, o ambiente onde o Estado atua não é consensual, mas permeado de interesses conflitantes, em que o grupo com maior poder de influência consegue pautar e garantir seus interesses em detrimento de outros considerados universais. Noutras palavras, as iniciativas de intervenção governamental ou estatal, cercadas de interesses diversos, vão expressar o tipo de relação existente entre Estado e Sociedade num determinado período histórico, que por sua vez impactam na definição do público beneficiário, na estrutura da política, no orçamento, níveis de execução, grau de descentralização, entre outras questões.

A visão do autor, comumente considerado como autor moderno do conjunto da tradição marxista, tem seus estudos tratados com certa polêmica, porém sua importância para esse trabalho está na contribuição em relação a compreensão da

dimensão política do Estado, mudanças sociais e sua aproximação com as teorias marxistas à medida que analisa o Estado a partir de uma perspectiva de classe, entende a política pública como uma estratégia estatal para interpor frente aos diversos interesses, em que quase sempre são conflitantes.

Em relação à política de ATER, observa-se essa dualidade de interesses. Assim, encontram-se de um lado os agricultores familiares e suas organizações reivindicando ampliação e acesso aos fatores de produção e, por outro lado, a elite aristocrata rural que pretende se manter no poder e permanecer com significativa parcela terra, capital e incentivos estatais.

A concepção do autor nos permite manifestar a ideia de que as políticas públicas enquanto objeto do Estado para atender interesses diversos, em que os interesses do sistema capitalista se sobrepõe aos dos demais grupos sociais, pelo fato de representar um grupo de maior poder de pressão junto aos governos, são direcionadas a atender as necessidades daquele sistema e não a resolução de problemas estruturais do segmento de maior demanda social. Diante disso, a problematização do tema desse trabalho nos leva a questionar sob quais interesses a ATER foi concebida e se atingiu ou não seus objetivos.

Um dos motivos que estimulou a presente pesquisa foi a constatação de que a Assistência Técnica e Extensão Rural é um dos serviços públicos mais antigos do Brasil e que, ao longo do tempo, tem passado por diversas transformações em sua estrutura e implementação, mas que não proporcionaram o desenvolvimento rural necessário, devido a sua forma de atuação isolada, de caráter não universal, limitada, descontextualizada, com insuficiência de recursos, entre outras.

A construção e efetivação dessa política pode ser entendida como parte dos esforços em torno da constituição da política agrária no Brasil, que sempre foi relegada por entes governamentais, mas, nas últimas décadas, esses atores não foram os únicos que tiraram de cena as discussões em relação à questão agrária. As pesquisas acadêmicas e o próprio movimento social do campo têm enfraquecido o debate sobre o assunto, como se esse problema histórico estivesse resolvido.

Para abordar o tema, ainda que de forma indireta, durante a pesquisa fez-se uma análise do serviço público de Assistência Técnica e Extensão Rural, sob o ponto de vista de sua contribuição para o desenvolvimento rural. A unidade de análise tomada como lócus do estudo foi o município de Serrinha, localizado na

região sisaleira do estado da Bahia. Este trabalho, no entanto, não pretende sanar a necessidade de estudos e iniciativas que tratam da questão, mas espera-se identificar a partir de um estudo localizado, sobre o impacto da ATER na conjuntura atual, de que forma essa política tem sido executada, e de como esse mecanismo estatal tem contribuído para o desenvolvimento rural daquele município.

A ATER é um serviço gratuito, direcionado aos agricultores familiares, de educação não formal, de caráter continuado, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive atividades agroextrativistas, florestais e artesanais¹. Porém, essa concepção diz respeito ao novo modelo de ATER que urge ser efetivado plenamente. Tal conceito é resultado de diversos debates e discussões pelas instituições envolvidas na ATER, em decorrência do I Seminário Nacional de ATER em 1997, o qual resultou, entre outras ações, em uma nova missão para a ATER: despertar o conjunto das energias locais capazes de valorizar o campo como espaço propício na luta contra a exclusão social².

A ATER, quando de sua implantação no final da década de 1940, era executada como serviço privado ou paraestatal, com o apoio de entidades públicas e privadas. Até 1973, esse serviço era prestado por associações a uma pequena parcela de agricultores, com foco na concessão de crédito. Também nesse período, até a década de 1980, predomina uma metodologia de formação baseada na prática difusionista, consolidada como uma ação que envolve transferência de tecnologia e técnica sem levar em conta a cultura local e sem a participação dos agricultores enquanto sujeitos e protagonistas do processo.

Foi a partir do governo de Geisel que esse serviço se ampliou e significou a estatização de parcela considerável desses serviços. É importante ressaltar que esse crescimento foi favorecido pela conjuntura da época, na qual o Estado se constituiu como o grande empreendedor e financiador dos avanços capitalistas não apenas na indústria, mas também no campo.

Constata-se que a administração pública brasileira sempre foi centralizada, caracterizada por promover desigualdades socioeconômicas e demográficas que historicamente foram herdadas e permanecem até hoje. Mas esses processos de

¹ Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER). – Lei 12.188/2010.

² Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Uma nova Extensão Rural para a Agricultura Familiar. – Brasília, agosto de 1997.

marginalização das demandas sociais estão sendo aos poucos diminuídos pela participação ativa de movimentos sociais (apesar da desmobilização na última década) que lutam por garantia de direitos e participação nas decisões políticas.

Foi a crescente percepção da falência ou ausência de um Estado como solucionador dos problemas da sociedade, que via o campo apenas como espaço físico, que deu lugar às diversas iniciativas locais para a superação daqueles antigos problemas, fazendo surgir atores que passaram a reconhecer o campo como o ambiente de relações diversas e complexas que incluem espaços físicos e simbólicos para o exercício de poder, por meio das interações sociais estabelecidas, em que os mesmos passaram a exigir uma nova postura e ação dos agentes políticos (ABRAMOVAY, 2007).

É com a justificativa de promover um novo modelo de desenvolvimento do meio rural, baseado na sustentabilidade e participação social, que a ATER vem passando por diversas transformações em sua estrutura ao longo de mais de seis décadas (1940-2000), e todas essas mudanças carecem de um estudo aprofundado para se averiguar a consonância dos seus objetivos com as demandas por desenvolvimento rural, com destaque, no estado da Bahia, para o município de Serrinha.

1.3 PROBLEMA DE PESQUISA

Diante da análise desse novo modelo do serviço público, pretende-se identificar de que forma a política Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) tem contribuído para o desenvolvimento rural do município de Serrinha/BA.

Para dar respostas a esse problema de pesquisa, além da pesquisa bibliográfica, realizou-se um estudo de caso no município de Serrinha/BA, junto a agricultores assistidos pela política e entidades prestadoras do serviço por meio da análise dos seguintes aspectos do desenvolvimento rural: 1 - utilização de recursos da própria região no processo produtivo das famílias; 2 - diversificação da produção e outras fontes de renda destinadas à propriedade (pluriatividade); 3 - atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores; 4 - engajamento político-social; 5 - acesso e controle dos meios de produção.

O problema suscitado decorre das visões que até pouco tempo, ou ainda hoje, tem-se a respeito de uma associação antagônica entre o rural e o urbano, que acabou por predeterminar uma série de condições desfavoráveis para aquele espaço. O rural era sinônimo de atrasado, de isolado, de agricultura artesanal, precariedade de infraestrutura, população dispersa e de pouco conhecimento, insuficiência de oferta de serviços; e o urbano era sinônimo de moderno, industrializado, comércio e serviços estruturados, populoso, existência de infraestrutura.

Essa visão, apesar de não ser condizente com a capacidade do meio rural, influenciou governos, instituições e pesquisas que o colocaram sempre num patamar de desigualdade e exclusões e, mesmo com a criação de mecanismos como programas e políticas para tentar reverter o quadro de disparidade, ainda hoje não conseguiram tirá-lo daquela condição. Por isso, neste trabalho, buscou-se identificar se a política de ATER tem contribuído para o desenvolvimento do meio rural, no município de Serrinha/BA.

1.4 OBJETIVOS

Tendo em vista tal problemática, a pesquisa apresentou como objetivo geral: Identificar as contribuições e os desafios da ATER para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares do município de Serrinha/BA e, como objetivos específicos: 1) Levantar as principais mudanças ocorridas na Política de ATER; 2) Analisar o ciclo da política de ATER; 3) Avaliar o impacto da política no município de Serrinha/BA.

No entanto, por reconhecer as limitações impostas a esse tipo de pesquisa, por saber que não daremos respostas a toda a problemática que permeia essa esfera, por entender que ela não é conclusiva apenas com esse trabalho, toma-se os seguintes temas considerados imprescindíveis para o desenvolvimento do estudo, sem, no entanto, querer, intencionalmente, desconsiderar outros: a) Políticas Públicas, b) Assistência Técnica e Extensão Rural, c) Avaliação de Políticas Públicas, d) Espaço Rural, e) Agricultura Familiar e f) Desenvolvimento Rural.

Pretende-se, assim, fazer uma abordagem geral desses temas, na seção com a qual se relaciona, apresentando conceitos e algumas considerações relacionadas ao problema dessa pesquisa.

1.5 METODOLOGIA

Metodologia, na origem do termo, é compreendida como o estudo dos caminhos, dos instrumentos usados para se fazer ciência. É uma disciplina a serviço da pesquisa, que visa criticamente conhecer os caminhos do processo de fazer ciência. (DEMO, 2009).

Para atingir os objetivos propostos, o tipo de pesquisa que subsidia o presente estudo é o descritivo, o qual proporcionará maior proximidade com o problema, tornando-o, assim, mais explícito para se ter uma visão mais panorâmica do problema.

O processo descritivo visa à identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo — que no presente estudo é o desenvolvimento rural —, como variável dependente e como independentes: o acesso à propriedade da terra, à máquinas e equipamentos, a crédito, a outras políticas e programas, participação político-social, mudança nas práticas de produção, entre outras.

Esse tipo de pesquisa foi executada a nível de um estudo de caso em que, após a coleta de dados, foi realizada uma análise das relações entre as variáveis para uma posterior determinação dos efeitos resultantes para o desenvolvimento das famílias pesquisadas. Utilizou-se dos instrumentos levantamento bibliográfico, entrevistas, questionários e observações com vistas a constatar algo num organismo ou fenômeno, que no presente caso a política de ATER e sua relação com o desenvolvimento rural (GIL, 1999).

A natureza do estudo exigiu a adoção do método misto para abordagem do problema, ou seja, utilizou-se da análise qualitativa e quantitativa para investigação fenômeno. Sendo assim, recorreu-se a técnica *Survey*, por compreender que a qualificação sucede a abordagem quantitativa em que aquela técnica está associada. Como instrumentos da pesquisa quantitativa valeu-se de questionários e entrevistas semi-estruturados por permitir a interrogação direta as entidades

prestadoras de ATER e usuários dessa política a fim de identificar as mudanças no espaço rural decorrentes da implantação e uso do serviço público.

Identificado o objeto da pesquisa como sendo a política de ATER, e reconhecendo seus principais atores (agricultores familiares como público beneficiário da política e as entidades executoras do serviço como agentes da ATER), com foco na avaliação da política/ou de seu impacto, pensou-se que para atingir os objetivos propostos seria necessária a realização de entrevistas semiestruturadas, observação participante, com utilização de questionários orais diferenciados, direcionados tanto ao público beneficiário como às instituições executoras da política; pesquisa bibliográfica, consulta a documentos e banco de dados institucionais.

Quanto às entrevistas, foi elaborado um roteiro de perguntas semiestruturadas, com possibilidades de alterações, a partir da compreensão da pesquisadora. Esse formato facilitou a coleta de dados de acordo com os objetivos da pesquisa e análise posterior. De outro modo, a possibilidade de novas perguntas durante as entrevistas favoreceu o aprofundamento de falas que demonstravam relevância para a compreensão da temática, além de permitir que os entrevistados falassem de forma livre sobre o tema.

Quanto aos procedimentos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica — livros, artigos científicos, revistas, dissertações, teses, consultas a banco de dados institucionais e não institucionais, entre outros — a fim de se conhecer e analisar os referenciais teóricos que abordam os temas ou categorias tratados neste estudo, utilizando-se desta forma de fontes primárias e secundárias. O uso desse procedimento de pesquisa foi muito importante para a realização deste trabalho, uma vez que este exigiu dados que ainda se encontram muito dispersos no espaço de pesquisa e, assim, as fontes bibliográficas permitiram investigar uma quantidade ampla e variada de fenômenos sem necessidade de pesquisa direta.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, também pode trazer armadilhas que podem comprometer a veracidade e confiabilidade dos fatos. Isso decorre da limitação que dados secundários podem apresentar caso tenham sido processados de forma equivocada. Para minimizar esses riscos foram analisadas com profundidade cada informação utilizada, investigando-a cuidadosamente (GIL, 2007).

Conforme já citado, também se utilizou da técnica de levantamento de dados que consiste na interrogação direta a pessoas, grupos de pessoas ou instituições para solicitar informações acerca de um dado problema, que no nosso caso é “*qual a contribuição que a ATER tem dado para o desenvolvimento rural do município de Serrinha/BA?*”. Em seguida, realizou-se uma análise qualitativa para obter conclusões referentes aos dados coletados.

Em consonância com o tema da pesquisa, *Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural: Contribuições e desafios da Assistência Técnica e Extensão Rural no município de Serrinha/BA*, a população pesquisada formou-se por agricultores familiares beneficiários dessa política e as entidades prestadoras do serviço de assistência técnica e extensão rural, no referido município.

Por conta das limitações do tempo de pesquisa, limitação de recursos materiais e humanos e para dar viabilidade ao estudo, foi necessário determinar uma amostra dessa população a fim de melhor realizar a pesquisa e atingir os objetivos propostos. Assim sendo, foram entrevistados agricultores familiares do referido município, que recebem ou receberam a ATER por um período mínimo de 4 anos, continuamente ou não e que possuíam propriedade familiar até 30 ha., por representar tamanho máximo relativo dos estabelecimentos dos agricultores familiares daquele município. Além desses, também foram entrevistadas a/as entidades prestadoras de ATER no município que atendem ou atenderam aqueles agricultores por um período mínimo de 4 anos ininterruptos ou não. O período de tempo definido para análise foram os anos de 2002 a 2010. Esses procedimentos possibilitaram identificar o impacto da ATER para o desenvolvimento rural do município de Serrinha/BA.

As estratégias para definição do público pesquisado resultou em critérios que delimitou o universo de pesquisa caracterizando a amostra da seguinte forma: dos 600 agricultores familiares assistidos pela política no referido período cerca de metade (300 que compõem o subgrupo do universo) receberam o serviço por mais de três anos e, das 4 entidades prestadoras apenas 3 exerciam atividade regularmente nesse período, sendo assim, para compor uma amostra satisfatória no desenvolvimento da pesquisa quantitativa foram escolhidos, de forma aleatória estratificada, 40 daqueles agricultores familiares para realização da entrevista com aplicação de questionário semi-estruturados e as 3 entidades de ATER.

As vantagens desse tipo de pesquisa social podem ser descritas por proporcionar as seguintes condições: conhecimento direto da realidade; economia e rapidez e; capacidade de quantificação e qualificação. Porém, o levantamento social também apresenta algumas desvantagens, a saber: ênfase nos aspectos perceptivos; pouca profundidade no estudo da estrutura e dos processos sociais e limitada apreensão do processo de mudança (GIL, 2007).

Não é tarefa fácil estabelecer uma amostra diante de um universo de pesquisa tão vasto que se apresenta no referido estudo. Além da dificuldade estatística, corre-se o risco de excluir sujeitos que poderão contribuir de forma significativa para a representatividade, confiabilidade e qualidade da pesquisa. A amostra é aqui definida como uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população), ou seja, é um subconjunto do universo (LAKATOS, 2009), que no presente caso são os agricultores familiares assistidos pela ATER, no município de Serrinha/BA, e as entidades prestadoras desse serviço.

A determinação da amostra não pode limitar ou comprometer a capacidade de inferir em todos os resultados obtidos na pesquisa. Assim, a escolha do tipo de amostragem tem que ser muito cuidadosa e fiel. O tipo de amostragem que se considerou apropriado para a definição da amostra a ser referenciada para esse estudo foi a amostragem probabilística por conglomerados, que consiste na escolha aleatória de grupos da população a ser pesquisada, de modo que seja possível estimar parâmetros para todo o conjunto do universo (MERRILL; FOX, 1977).

As características da unidade de pesquisa podem ser apresentadas no quadro que segue:

Quadro 01 – Características da unidade de pesquisa.

População total/mil IBGE 2000 / 2010	83.206 / 76.762
População Rural/mil IBGE 2000 / 2010	37.263 / 29.574
Densidade demográfica. IBGE 2000 / 2010	103,22 / 116,50
Total de Agr. Fam./mil Censo Agro. 1996/2006	5.816 / 3.803
Nº de Agri. Fam. assistidos pela ATER	600
Renda média mensal per capita por domicílio rural particular permanente. IBGE 2006	R\$ 177,00
IDH 1991 / 2000 / 2010	0,388 / 0,488 / 0,634
População ocupada na atividade agropecuária	15.681
Estabelecimento agropecuário até 20 há	4.485
Amostra: Nº de Agr. e Entidades de ATER a serem entrevistados.	40 agricultores e 3 entidades de ATER.

Fonte: SEI/BA (2012), SEAGRI/BA (2012), MDA(2012), IBGE Censo Demográfico(2000, 2010), IBGE Censo Agropecuário(1996 2006), MDA/Incrá/SIR (2007), Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Para averiguação do percentual da amostra fundamentou-se na teoria de amostragem probabilística com vistas a selecionar uma amostra aleatória simples, por estar de acordo as características da população e melhor atender as necessidades de delimitação do universo. Sendo assim, por ser uma população conhecida e finita, utilizou-se da função
$$n = \frac{z^2 \cdot a^2 \cdot N}{e^2 \cdot (N-1) + z^2 \cdot a^2}$$
, onde n é o tamanho mínimo da amostra que se deseja pesquisar, z é o grau de confiança de 95%, a é o desvio padrão, e é o erro amostral tolerável de 5% e N é a população (TRIOLA, 1999). Sabendo-se que o sub-universo a ser pesquisado é de 300 agricultores familiares (que correspondem aqueles assistidos pela ATER por mais de 3 anos) a amostra considerada para a referida pesquisa foi de 35,3 agricultores, porém, por conveniência da pesquisadora foram pesquisadas 40 agricultores.

Como a pesquisa utilizou da abordagem qualitativa e quantitativa para tratamento dos dados, não se empregou o método estatístico rígido para determinação da amostra. Considerou-se que a amostra definida possui representatividade aceitável para qualificar o estudo e expressa características semelhantes para o universo daquela população.

Diante das particularidades da pesquisa, observou-se dois grupos de sujeitos que foram pesquisados: entidades prestadoras de ATER no município em questão, que nesse caso foram três das quatro instituições existentes e, agricultores familiares beneficiários diretos dessa política. Tomou-se como amostra as instituições e parcela de agricultores assistidos por elas. Entendeu-se com isso a necessidade de se fazer dois levantamentos diferentes, um para cada público da pesquisa, ou seja, uma investigação junto aos agricultores para identificar melhorias nas condições de vida em decorrência do acesso a ATER e outro para as entidades prestadoras do serviço a fim de obter de seus gestores uma avaliação sobre o desempenho ou qualidade dos serviços prestados pela política.

O uso do método qualitativo e quantitativo na abordagem do problema decorre do entendimento de que uma pesquisa quantitativa é também, de certo modo, qualitativa, pois não se pode pensar em avaliação sem de certo modo submeter à análise qualitativa das informações levantadas e assim estabelecer uma investigação mais ampla.

Esses procedimentos consistiram em delimitar um problema, realizar observações e interpretá-las com base nas relações encontradas, fundamentando-se nas teorias existentes, se possível (RICHARDSON, 1999).

Segundo o mesmo autor, o método quantitativo caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde a mais simples às mais complexa. Na presente pesquisa esse método será utilizado para mensurar questões do tipo: número de famílias com acesso a ATER, quantas dessas acessam crédito; o quanto de produção é comercializado, mercados acessados, composição da renda agrícola, aquisição de máquinas e equipamentos necessários à produção, entre outras.

De acordo com Oliveira (2003), a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como sendo uma tentativa de se explicar em profundidade o significado e característica do resultado das informações obtidas por meio de entrevistas ou questões abertas, sem a mensuração quantitativa de características ou comportamento. Para isso, a pesquisa contou com entrevistas e questionários direcionados às entidades governamentais e não governamentais executoras de ATER e agricultores familiares no município citado.

O uso da abordagem qualitativa para tratar o problema aqui levantado justifica-se por ser uma forma adequada para entender a natureza e comportamento desse fenômeno social (desenvolvimento rural). Esse método nos permitiu identificar as mudanças de práticas dos agricultores após o acesso da ATER, características da diversificação da produção, acesso a outras políticas, participação e organização político-social dos sujeitos, implementação de novas tecnologias, acesso a mercados, etc.

Para análise das informações com uso das técnicas qualitativas, foi possível verificar os resultados dos questionários e ampliar as relações descobertas pela profundidade e pelo detalhamento que essa técnica possibilita, permitindo conclusões mais amplas por meio da análise de conteúdo.

Demo (2009) expõe que a avaliação qualitativa está dentro do mesmo paradigma da pesquisa participante, apenas centra-se especificamente no tratamento metodológico da dimensão qualitativa da realidade social. Evidencia ainda o desafio que as ciências sociais têm de superar, que é realizar

metodologicamente a qualidade política do sujeito pesquisador sem desprezar a qualidade formal.

Ainda em relação à forma de análise dos dados, utilizou-se, sem muito aprofundamento, dos métodos de abordagem *Histórico* e *Comparativo*, caracterizados por uma abordagem mais ampla, em nível de abstração mais elevado dos fenômenos, da natureza e da sociedade. Sobre o primeiro Marconi e Lakatos (2009) evidenciam que:

O método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações em suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época. (MARCONI; LAKATOS, 2009, p. 107)

Assim, pode-se inferir, a partir desse método, que fenômenos e instituições quando analisadas a partir do ambiente social onde se originaram, tornam-se mais fácil a sua compreensão, sua análise e seu desenvolvimento, bem como as inter-relações entre os fenômenos decorrentes e futuros.

Quanto ao método comparativo, este pôde ser aplicado a presente pesquisa, pelo fato de permitir comparações das semelhanças e diferenças entre os grupos pesquisados, a fim de inquirir sobre a contribuição da política de ATER para o desenvolvimento rural do município pesquisado. Esse método contribuiu ainda na análise qualitativa, podendo ser utilizado em todas as fases da pesquisa; averiguar analogias entre os elementos de uma estrutura ou instituição, construir tipologias e em certa medida apontar vínculos causais entre os fatores (LAVILLE; DIONE, 1999).

Diante do exposto, admite-se que o método materialista histórico dialético, proposto por Marx, contribuiu para a investigação acerca "*da identificação das mudanças ocorridas no espaço rural decorrentes da implantação da política de assistência técnica e extensão rural*", por este revelar a partir de uma perspectiva histórica as transformações ocorridas no mundo do trabalho rural, sua formação social e diferenciações internas, as desigualdades provocadas pela inserção do modelo de produção capitalista, pelas forças externas oriundas da superestrutura e as formas de superação utilizadas pelos agentes locais.

Através desse método, foi possível analisar a política de ATER enquanto objeto, sob o aspecto de como as forças produtivas foram ao longo da história

apropriadas pelos agricultores e ao mesmo tempo restringidas a esse público por imposições oriundas da “superestrutura”, por meio de leis e programas públicos como estratégia para disfarçar a luta de classes secular (camponeses X latifundiários); disfarçar a subordinação dos agricultores ao modo de produção capitalista, disfarçar a dependência científica e tecnológica externa e perda da soberania. Nisso concerne como as relações sociais de produção se alteraram e se rearticularam no interior do espaço rural.

Com o aporte do método marxista, pôde-se identificar o quanto a atual política de ATER contribuiu ou não para garantir a junção do trabalho e dos meios de produção, para o acirramento da luta de classes, se influenciou na mudança do modo de fazer agricultura, além de permitir fazer uma crítica contundente quanto ao modo de condução da política, os objetivos propostos e interesses contraditórios. Mas esse é um debate que não se esgota com este trabalho, diante da complexidade do problema e limitações diversas.

Corroborando com essa ideia as teorias apontadas por Turner (1967) e Sahlins (1930). As concepções trazidas por essas teorias levam-nos a entender que existe uma diferenciação entre comunidades (espaço rural) e estrutura social (espaço urbano), na medida em que o espaço rural, por preservar aspectos comunitários mais fortes e duradouros, se caracteriza pela natureza espontânea, imediata e concreta, enquanto que o espaço urbano, diferentemente, apresenta uma natureza governada por leis e normas, abstratas e institucionalizadas na superestrutura. No entanto, é justamente por essa oposição ou dicotomia que o espaço rural se torna, muitas vezes, invisível para os formuladores de política (TURNER, 1967).

Recorda-se da referida abordagem que pela vivência de laços comunitários mais contínuos e frequentes,

[...] as *communitas* tem uma qualidade existencial, abrange a totalidade do homem em sua relação com outros homens inteiros, tem um aspecto de potencialidade e está frequentemente no modo subjuntivo. A estrutura por seu lado, tem qualidade cognoscitiva, a estrutura consiste essencialmente num conjunto de classificações, num modelo para pensar a respeito da cultura e da natureza, e para ordenar a vida pública de alguém, (TURNER, 1967, p.155).

Para resistir à intervenção da estrutura, o espaço rural, em seu interior, goza de certa liberdade, transgredindo ou anulando as normas que governam as relações

estruturadas e institucionalizadas, sendo acompanhadas pela experiência e por relações de poder mais horizontais ou equitativas.

Com base nessa perspectiva pode-se concluir que esses espaços não são apenas produtos de impulso biologicamente herdados nem liberados das coações culturais. São antes de tudo produtos de faculdades peculiarmente humanas, incluindo a racionalidade, vontades e a memória, desenvolvidas pela experiência da vida em sociedade também marcadas pelos ritos de passagem, a saber, os vários estágios de modificação no seu interior.

A respeito das abordagens levantadas por Sahlins(1930), este propunha que, para compreender a economia, é necessário observá-la e entendê-la sob um ponto de vista cultural, pois a forma de encarar a história é culturalmente determinada. Assim, para se compreender as transformações ocorridas no espaço rural e sua atual situação, faz-se necessária a análise aprofundada e minuciosa de seus aspectos históricos, as mudanças ocorridas no ambiente mundial e nacional que forçaram alterações significativas nos modos de reprodução e organização do campo. Porém, esse desafio será proposto de forma completa em pesquisa futura.

O advento do capitalismo é um dos fenômenos, assim como a globalização, que provocou desestruturação do espaço rural. Decorre que o avanço e a imposição do capitalismo sobre as sociedades ditas não modernas impedem o desenvolvimento autônomo e identitário das mesmas. As discussões proposta por Sahlins permitem conhecer como essas sociedades estão se organizando e estruturando-se frente a essas influências externas.

Da análise dos objetivos do capitalismo, tem-se como entendimento que nenhum grupo está isolado; as ações sociais podem ser realizadas de diferentes formas e produzirem os mais diferentes produtos (descentralização e interiorização de políticas públicas, privatização de estatais, formação de alianças entre países, acordos internacionais), tudo isso vai impactar as relações no espaço rural, desde as situações mais simples à soberania da produção, entre outras.

A superação para essa reconstrução não é fácil, pois o capitalismo apresenta diversas faces a cada ambiente onde pretende intervir. Se apropria ou se relaciona com segmentos não capitalistas, no intuito de dominá-los para se manter — a exemplo disso é sua intervenção no campesinato e no meio rural como um todo, alterando significativamente as relações político-econômico-social. Assim, o

capitalismo ora renova estrutura locais através de alianças e interfaces, a exemplo das parcerias público-privadas, ora busca destruí-las, a exemplo da retirada de comunidades tradicionais de seu *habitat* de origem para implantação de grandes projetos industriais com forte aporte de capital privado, ora renova-as e posteriormente as destrói como a instalação de parques industriais em áreas inapropriadas, de preservação ambiental ou similar.

Por meio dessa visão, pode-se inferir que as relações entre os diferentes espaços, rurais e urbanos, dependem da extensão do desenvolvimento de suas forças produtivas, da divisão social do trabalho e do intercâmbio interno e externo estabelecido entre eles. O que diferencia o urbano do rural, sob esse aspecto, é que no espaço urbano a força produtiva não é uma simples extensão quantitativa das forças de trabalho, como ocorre inicialmente no espaço rural, traz como consequência um novo desenvolvimento da divisão do trabalho e conseqüentemente exclusão social generalizada.

O capitalismo provocou, sobretudo no espaço rural, o aumento das desigualdade sociais que deram origem e intensificaram um processo de miséria endêmica, marginalização, violência e exclusão social, como revela os estudos de Baiardi (2007):

Essa modernização, [...] nada tinha de modernidade. Tinha, sim, muito de exclusão, pois os vetores de progresso já eram, em si mesmo, excludentes e formavam, em sua generalização pelo espaço, incorporando regiões e deixando outras de fora, verdadeiros bolsões de miséria. (BAIARDI, 2007, p.30)

Espera-se que com uma tomada de consciência das populações mais afetadas e uma mobilização geral e contínua, essas mazelas possam ser diminuídas. Assim, essa pesquisa pretendeu identificar de que forma a ATER contribuiu, sobre diversos aspectos (utilização de recursos da própria região no processo produtivo das famílias; diversificação/pluriatividade da produção e outras fontes de renda destinadas à propriedade; atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores; engajamento político-social; acesso e controle dos meios de produção), para o desenvolvimento rural do município de Serrinha/BA, ou ainda, o que mudou na qualidade de vida dos agricultores familiares de Serrinha, em decorrência da implantação da ATER, conforme demonstrado no capítulo 4.

A partir do percurso orientado pelo campo epistemológico em que se situa a pesquisa, podemos apresentar o seguinte quadro resumo da estratégia metodológica:

Quadro 02 - Resumo da metodologia.

1- Método de Abordagem Qualitativa				
Métodos de Procedimentos	Técnicas de pesquisa	Delimitação do Universo e amostra	Tipo de amostragem	Tratamento dos dados
Estudo de caso/ Descritiva e Pesquisa bibliográfica	Observação participante e entrevista.	300 agricultores familiares assistidos pela ATER por mais de 3 anos/ Amostra de 40 agricultores.	Probabilística por conglomerados ou grupos.	Apresentação dos dados de foram descritiva, por meio de tabelas, quadros e gráficos.
2 - Método de Abordagem Quantitativa				
Métodos de Procedimentos	Técnicas de pesquisa	Delimitação do Universo e amostra	Tipo de amostragem	Tratamento dos dados
Estudo de caso/ Pesquisa bibliográfica e Survey.	questionário semi-estruturado.	300 agricultores familiares assistidos pela ATER por mais de 3 anos/ Amostra de 40 agricultores.	Probabilística por conglomerados ou grupos.	Apresentação dos dados por meio de tabelas, quadros e gráficos.

Elaborado pela autora.

1.6 UNIVERSO DA PESQUISA

O lócus onde se realizou a pesquisa foi o município de Serrinha/BA e o trabalho se destinou a fazer uma avaliação da política do ponto de vista de sua contribuição para o desenvolvimento rural do referido município. Os critérios elencados para escolha desse município, como unidade de pesquisa, foram: município que possua assistência técnica e extensão rural há pelo menos 5 anos por organizações estatais ou não estatais (no período de 2002 a 2010), município que apresenta população rural considerável em relação a urbana, proximidade com a instituição de ensino e facilidade de deslocamento da pesquisadora, além de estar localizado na região sisaleira (nordeste da Bahia), a qual concentra o maior número de agricultores familiares do Brasil e da Bahia, segundo censo agropecuário (IBGE, 2006).

O Território do Sisal é considerado uma das regiões mais pobres economicamente do Brasil, pertencente ao bioma caatinga, nele estão 14 municípios classificados entre os 20% mais pobres do país e, destes, 5 aparecem entre os 10% com os piores índices de condição de vida humana.

No Território do Sisal, 63% da população reside em áreas rurais segundo dados do IBGE (2006). A agricultura familiar predomina em 93% das propriedades e equivale a 76% da população economicamente ativa local, caracterizando um território tipicamente rural; 9,7% dos agricultores familiares da Bahia estão neste território e, entre estes, 68,5% são classificados como quase sem renda. Entre os mais de 160 territórios identificados pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, é o território com maior concentração de Agricultores Familiares e onde se emprega mais pessoas por hectare, correspondendo ao dobro das médias estadual e nacional (IBGE, 2006).

É a partir dessas relações marcadas pela superexploração socioeconômica, cultural e ambiental que se desenvolveram os pilares para a concentração fundiária e a desigualdade social tão evidentes no meio rural baiano.

Além das atividades econômicas agrícolas atreladas fortemente ao mercado, como o cultivo do sisal (Agave), agricultura voltada para exportação, outras atividades agropecuárias com baixo engajamento mercadológico também foram desenvolvidas, a exemplo dos agricultores que produziam alimentos para abastecer a população local. Essas formas sociais de produção continuam materializadas na contemporaneidade. Em síntese, a produção agropecuária para exportação, organizada pelo grande capital, tem se fortalecido pelo agronegócio, cabendo a produção de alimentos que abastece o mercado interno nacional à agricultura familiar, sejam estes agricultores familiares modernos ou antigos camponeses. Modelos análogos aos identificados no período colonial ainda subsistem na contemporaneidade da agricultura dessa região.

Esses critérios de escolha do ambiente de pesquisa podem ser justificados a partir dos objetivos pretendidos, visto que, para se analisar as contribuições e os desafios da ATER para o desenvolvimento rural no determinado município, pensa-se que é crucial escolher um município que possua esse serviço público há um período de tempo considerável, o que possibilita a avaliação da política; que o município possua uma população rural significativa que caracterize e justifique a necessidade de implantação de tal política, além de ser conhecido pela pesquisadora, o que facilita o desenvolvimento da pesquisa.

As observações da densidade demográfica e da população dos municípios da região sisaleira revelam a permanência das características rurais. Partindo de

estimativas do Censo Demográfico IBGE (2010), o município com maior população é o de Serrinha, com 76.762 habitantes e também com maior densidade demográfica (116,5 hab/km²) em comparação com os demais municípios da região. Possui uma área territorial total de 624,228 km², com distribuição da população rural e urbana não muito desigual (47.188 população urbana e 29.574 rural). Dentre os habitantes na área rural, 3.803 são agricultores familiares, o que apresentou uma redução 34,6% numa comparação entre os censos agropecuários de 1996 e 2006.

O município de Serrinha está localizado na região nordeste da Bahia, pertencente à zona semiárida; apresenta um clima subúmido a seco, vegetação caatinga; sua bacia hidrográfica é formada pelos rios Paraguaçu, Inhambupe, Rio Toco, Riacho Grande, Riacho Cajueiro, Riacho Mocambo e Riacho do Saquinho. Sob essas condições, tem-se como principais produtos agrícolas o milho, o feijão, a mandioca e seus principais rebanhos são aves, seguido de bovinos, suínos e ovinos. Observou-se ainda que a pecuária foi o setor que mais recebeu financiamento público frente ao setor agrícola no período de 2007 a 2012, segundo dados do Banco Central³.

Quanto às entidades que prestam ATER, existem quatro no município: três são ONG's (APAEB, MOC, ASCOOB) e uma é entidade pública estadual (EBDA), o que reforça a escolha do município para investigação do problema.

1.7 ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Para fins metodológicos e de compreensão, pensou-se na seguinte estruturação para o presente trabalho de dissertação, tendo em vista de responder ao problema de pesquisa: **Capítulo I** contendo tema, problematização, problema de pesquisa, objetivos, metodologia, universo da pesquisa, organização dos capítulos; **Capítulo II** abordando a Trajetória Histórica da ATER no Brasil e na Bahia; **Capítulo III** discutindo Política Pública e Agricultura Familiar com os sub-temas Políticas Públicas voltadas ao meio rural, Desenvolvimento Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar, Avaliação de Políticas Públicas no Brasil e Análise do Ciclo da ATER; no **Capítulo IV** será apresentado um estudo de caso, revelando o resultado

³ Fonte: <http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2009>, <http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2012> (R\$ 973.679,28 de financiamento à pecuária em 2009 e R\$ 313.913,83 em 2012).

da investigação sobre o impacto da ATER para o Desenvolvimento Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar do município de Serrinha/BA; Considerações Finais e, por fim, referências e anexos.

O intuito foi apresentar o referencial teórico em relação ao tema a ser abordado em cada seção e, ao mesmo tempo, ir respondendo aos objetivos da pesquisa.

2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ATER NO BRASIL E NA BAHIA

A ATER, quando de sua implantação no final da década de 1940, era executada como serviço privado ou paraestatal com o apoio de entidades públicas e privadas. Até 1973, esse serviço era prestado por associações a uma pequena parcela de agricultores, com foco na concessão de crédito.

Foi a partir do governo do presidente Geisel que esse serviço foi ampliado, ocasionando a estatização de parcela considerável das atividades realizadas. É importante ressaltar que esse crescimento foi favorecido pela conjuntura da época, na qual o Estado se constituiu como o grande empreendedor e financiador dos avanços capitalistas, não apenas na indústria, mas também no campo.

Ao fazermos uma breve contextualização histórica, identificamos que a institucionalização efetiva de um serviço de assistência técnica e extensão rural, no país, deu-se ao longo das décadas de 50 e 60, quando da criação, nos estados, das Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR), coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 21/06/1956. A primeira ACAR foi criada em Minas Gerais, em 1948, por intermédio da *Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico (AIA)*, que objetivava difundir o modelo do serviço de extensão norte americano. As ACAR eram entidades civis, sem fins lucrativos, que prestavam serviços de extensão rural e elaboração de projetos técnicos para obtenção de crédito junto aos agentes financeiros (GASQUES, 2001).

Até final da década de 70, predomina na ATER uma metodologia de transmissão do conhecimento baseada na concepção de que os saberes dos agricultores não serviam para alcançar a produtividade exigida pela doutrina da (AIA), órgão norte americano responsável pela disseminação dos primeiros modelos de instituições de ATER no Brasil. Assim, de acordo com o que preconizava aquele órgão, os serviços de ATER consistiam em aumentar a produtividade com menor uso de mão de obra possível. Os extensionistas não promoviam a participação dos agricultores no processo de formação, apenas procuravam induzir mudanças de práticas por meio de metodologias preestabelecidas que só atendiam aos interesses

da agenda norte americana, culminando na implantação do modelo “difusionista produtivista” que persuadia os agricultores para uma mudança de mentalidade materializada na aquisição de um pacote tecnológico modernizante.

A disseminação desse modelo de ATER teve apoio do governo brasileiro por meio do “*Programa de Cooperação Técnica Brasil / Estados Unidos*”, funcionando em conjunto com o Ministério da Agricultura e adotado em diversas faculdades de agronomia. Foi nesse período que surgiu a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e houve grande expansão do serviço de extensão rural no país.

As estruturas das ACAR não permaneceram estáticas, foram ano a ano absorvidas pelos estados e criadas empresas ou outras estruturas governamentais de assistência técnica e extensão rural (EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural), de responsabilidade dos estados, mas que dependiam em quase sua totalidade de recursos oriundos da União. Pôde-se verificar que, a grande expansão e a estruturação de cunho nacional dos serviços de ATER tornaram-se realidade com os governos militares que visavam à instituição dos programas especiais para a abertura de novas fronteiras agrícolas na região dos cerrados, no Centro-Oeste e na Amazônia. O ano de 1973, em que se constituiu a EMBRATER, significou a estatização de parcela considerável desses serviços que até então eram prestados de forma isolada e desarticulada.

A evolução do Sistema ABCAR (ou SIBER) deu origem ao Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER). A nova estrutura do Sistema trouxe em seu escopo diversas mudanças, entre as mais significativas, pode-se citar a inclusão da Assistência Técnica que ampliava o plano de atuação para além da obtenção de crédito junto a agentes financeiros, como era praticado pelas ACAR (FASE, 1979).

O novo sistema contribuiu significativamente, nas décadas de 50 a 70, para a iniciativa de transição do país de predominantemente agrário - com a economia baseada na exportação principalmente de café - a industrial, através da adoção do modelo de desenvolvimento rural baseado na difusão de pacotes tecnológicos modernizantes adquiridos do exterior, principalmente dos Estados Unidos. A modernização da agropecuária foi caracterizada pelo consumo de insumos e equipamentos industrializados adquiridos com alto custo e tornando o setor

profundamente dependente da tecnologia externa. Esse processo provocou a mecanização intensiva que liberou mão de obra rural para a indústria e construção civil, entretanto, como esses setores não absorveram toda a mão de obra disponível, pois não havia capacidade e a população que migrava não possuía formação exigida por aquelas empresas, houve grande êxodo rural, e suas consequências são sentidas até hoje.

As políticas de pesquisa agropecuária, crédito rural e ATER foram voltadas para o fortalecimento desse modelo, e as estruturas político-econômicas favoreceram a produção em grande escala de matéria prima agropecuária, destinada à exportação ou à industrialização. Em termos de geração do conhecimento, na ATER predominava uma prática difusionista consolidada como uma ação que envolve transferência de tecnologia e técnica, em que o extensionista se coloca como divulgador/disseminador de tecnologias modernas, as quais contribuíam muito mais à alienação dos sujeitos envolvidos do que à emancipação dos mesmos, sejam eles pesquisadores, técnicos, agricultores ou as instituições. A análise desse contexto deixa evidente a ausência de atenção aos pequenos agricultores e de adoção de uma política que favorecesse o desenvolvimento endógeno (CAPORAL, 1991).

Esse modelo forçado e inadequado de desenvolvimento do espaço rural, no qual se inspiravam os governos da época, não passou despercebido quanto às consequências maléficas que provocaria por gerações, e que de fato são sentidas até os dias atuais. No fim da década de 70, em decorrência das críticas à falta de sustentabilidade ambiental e socioeconômica do padrão tecnológico do modelo modernizador implantado, somadas às intensas iniciativas do movimento ambientalista, começou a ressurgir o movimento da agricultura alternativa (que se subdivide nas correntes orgânica, natural, biológica e biodinâmica). Esse movimento sofreu grande resistência de diversos setores (do Estado e dos meios acadêmico e empresarial), só vindo a tomar força a partir do primeiro e segundo *Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa*, realizados em 1981, em Curitiba/PR e em 1984, em Petrópolis/RJ.

Com o término do regime militar e o acontecimento da Nova República, em 1985, os debates acadêmicos sobre agroecologia, reforma agrária e missão do serviço público começaram a tomar corpo (PEIXOTO, 2008). A estrutura do sistema

de ATER, que já era frágil, sofreu uma brusca desestruturação em 1990 quando o governo do presidente Fernando Collor de Mello extinguiu a EMBRATER, desativando o SIBRATER e abandonando definitivamente a tentativa de consolidação de um serviço público de articulação nacional. Essa ruptura no orçamento por parte do governo federal, que contribuía com cerca de 40% ou mais nos recursos do orçamento geral dos serviços prestados pelas EMATER, foi fortemente sentida pelos estados da federação que, naquele momento, tinham que assumir esse serviço altamente ameaçado de continuar.

O quadro seguir apresenta, de forma resumida, a trajetória histórica da ATER com seus principais marcos:

Quadro 03 – Marcos históricos da ATER.

MARCOS HISTÓRICOS DA ATER		CONCEPÇÃO
Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR)	Criada em 21/06/1956 por influência da AIA	Prática difusionista consolidada como uma ação que envolve transferência de tecnologia e técnica, onde o extensionista se coloca como divulgador/disseminador de tecnologias modernas, as quais contribuíam muito mais à alienação dos sujeitos envolvidos do que à emancipação dos mesmos.
ABCAR/SIBER	Dec. 50/60	
EMBRATER/SIBRATER	Criada em 1974 / 1975	
Criação da ASBRAER	1990	
Extinção da EMBRATER	1990	
Criação pela Embrapa do Plano de Ação Estratégica da ATER	1991/1995	Mudança das práticas. Concepção do serviço enquanto instrumento promotor do desenvolvimento endógeno, participativo, autônomo e emancipatório.
Criação do PRONAF	1996	
Criação do CNDR/CNDRS Criação do MDA	1999/2000 1999	
Processo de constituição da política.	2003	
Instituição da Política Nacional de ATER	2010	

Elaborado pela autora.

Na Bahia, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia (EMATER-BA) sofreu todo esse reflexo de desestruturação do sistema. O órgão durou apenas 17 anos, teve suas funções quase extintas e os serviços que eram prestados nos municípios diminuíram significativamente, prejudicando milhares de

agricultores. O prejuízo só não foi maior porque nesse período já existiam algumas ONG's que também prestavam ATER em algumas regiões do estado, a exemplo do Movimento de Organização Comunitária (MOC), que prestava o serviço na região sisaleira desde 1970; CÁRITAS Brasileira; Comissão Pastoral da Terra (CPT), nas regiões de Juazeiro, Vitória da Conquista e Bom Jesus da Lapa; Via Campesina Brasil, na região sul da Bahia; Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia (COOTEBA), na região de Irecê e Baixo Sul, além da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), na região cacaueira da Bahia, entre outras.

Somente em 1992 o serviço começou a ser reestruturado no estado. Através de uma ação do governo estadual, principal acionista, e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), foi criada uma nova instituição pública estadual para prestação do serviço de ATER, a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A (EBDA), a qual, de alguma forma, herdou as dificuldades do sistema anterior (SOUZA et al, 2002).

Nesse contexto, em vista da manutenção desse instrumento considerado como importante estratégia de desenvolvimento do meio rural, surgem várias iniciativas dos estados, na tentativa de criar mecanismos de apoio financeiro e administrativos às instituições oficiais e a outras que surgiram, como de prefeituras municipais, de organizações de agricultores e organizações não governamentais, entre outras, para atuar nessa área, a fim de minimizar a lacuna deixada pelo governo federal.

As iniciativas pela existência de uma ATER pública, gratuita e de qualidade não cessaram de acontecer. Apoiados pela constituição de 1988⁴ que determinava, na criação da política agrícola, os serviços de assistência técnica e extensão rural, o movimento deu seguimento à estruturação dessa política que culminou, em 1991, com a criação da lei 8.171 que dispõe sobre a política agrícola.

Apesar da denominação de “política agrícola”, que expressa uma visão de desenvolvimento baseada no aumento de produção e não numa perspectiva voltada à questão agrária, foi a partir das medidas implementadas desde 1991(lei nº 8.171) que se iniciou um verdadeiro processo de descentralização e inclusão do terceiro setor, à medida que ampliou o perfil das entidades participantes, passando a agregar também organizações não estatais de ATER.

⁴ Art. 187 da CF/88.

No que tange diretamente à participação de organizações não governamentais na execução dessa política, estas passaram a fazer parte do sistema não apenas como beneficiários ou público indireto, mas como entidades executoras desse serviço. Apesar de ainda não ter se efetivado plenamente ou criado bons alicerces, essa conquista foi decorrente de diversas lutas e manifestações de movimentos sociais e entidades representativas dos trabalhadores rurais que visavam o reconhecimento e participação nos processos de políticas públicas. Pode-se destacar, também, como fruto dessas reivindicações, a própria criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, e a recriação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), por meio de portaria do MDA, em março de 2006.

A criação desse ministério, para alguns estudiosos, também pode representar uma forma de seletividade no tratamento de políticas e programas destinados a um público historicamente excluído das estratégias de desenvolvimento do país. Na visão de Sabourin (2007) esse entendimento é descrito da seguinte forma:

O Brasil institucionalizou desde 1998 uma abordagem dualista do seu setor agrícola separando o apoio à agricultura familiar com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do apoio à agricultura patronal, mantido mediante o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)[...] Essa visão foi fortalecida pela oposição cada vez mais radical, institucionalizada no seio do Estado e mantida pela mídia, entre uma agricultura capitalista competitiva e provedora de divisas (qualificada de agronegócio por referência ao *agribusiness* americano) e uma agricultura familiar associada à reforma agrária e a compensações sociais custosas para o contribuinte (SABOURIN, 2007, p.718).

A visão do autor pode ser confirmada, dentre outros fatores, pela constituição do orçamento destinado ao público de ambos os ministérios. Enquanto o MDA detinha, em 2010, 10 bilhões de reais para investimento na agricultura familiar através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o MAPA investiu cerca de 115 bilhões no grande agronegócio⁵. O PRONAF, que em grande parte de sua execução está desvinculado da assistência técnica e extensão rural, representa para muitos a única política pública estruturante para a agricultura familiar brasileira.

⁵ Boletim do Banco Central do Brasil-Relatório Anual 2010.

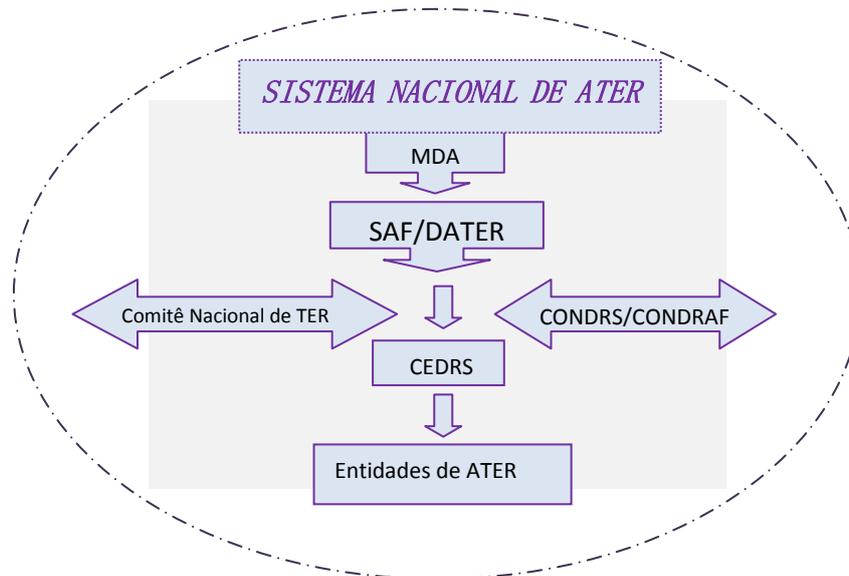
Essa cultura do Estado brasileiro em priorizar os investimentos nos grandes negócios centralizadores em detrimento dos negócios de menor porte, capilares e interiorizados, está enraizada em todas as esferas de governo, em umas regiões mais outras menos. Na Bahia podemos citar os investimentos feitos nos anos 50 para a construção da refinaria de Mararipe, nos anos 60 o centro industrial de Aratu, nos anos 70 o complexo industrial de Camaçari, a instalação da Ford em 2001 e a Monsanto na mesma década mas, são raros e insuficientes os incentivos para a pequena e média empresa nas periferias das grandes cidades e nas zonas rurais do estado (SOUZA et al, 2002)

Tudo isso deixa evidente que, apesar de alguns avanços, os desafios para o desenvolvimento rural ainda persiste, visto que, mesmo com diversas iniciativas governamentais, estas não provocaram mudanças estruturais para o almejado desenvolvimento sustentável do campo.

A figura a seguir apresenta a estruturação atual do sistema de ATER que, apesar das reivindicações da sociedade civil por mais participação, sua organização ainda demonstra uma composição hierarquizada, verticalizada e fragilizada, reconhecidos os avanços nesse campo.

O Sistema Nacional de ATER pública atualmente é composto por entidades estatais e não estatais. Em ordem hierárquica, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão financiador e executor da política; pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), como órgãos coordenadores responsáveis pela elaboração das diretrizes e planejamento do sistema; pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), como órgão consultivo e deliberativo; pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS, CMDRS), responsáveis por coordenar os serviços a nível dos estados e municípios, por meio da gestão paritária compartilhada e entidades executoras dos serviços de ATER.

Figura 1 - Organograma do novo Sistema de ATER.



Elaborado pela autora.

Atualmente a execução descentralizada do serviço de ATER adotado pelos órgãos superiores é através das *chamadas públicas*⁶, que representa uma modalidade de execução de serviços da administração pública brasileira. Ela consiste na divulgação formal de documento de interesse da administração pública que vise a aquisição de bens ou serviços para atender demandas de políticas, programas ou projetos públicos. As chamadas são regulamentadas pelas leis 4.320/1964, 8.666/93, 10.520/2002, entre outras, e de seus editais podem participar entidades executoras de ATER, sejam públicas, privadas ou ONG's devidamente credenciadas nos CEDRS e posteriormente no CNDRS quando consideradas aptas para atuar. Na Bahia essa ação é realizada no âmbito da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura (SEAGRI) juntamente com o CEDRS.

Há críticas de todas as formas em relação a essa modalidade de execução de serviço público, principalmente para as chamadas destinadas a ATER. Tanto para quem se propõe a participar do processo como para quem elabora, coordena, presta contas e fiscaliza encontra desafios para a execução.

⁶ As chamadas públicas de ATER são reguladas pela Lei 12.188/2010, Dec. 7.215/2010, Portaria Ministerial nº 35 de junho de 2010.

2.2 CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA ATER

O Brasil passa por transformações em sua estrutura de administração pública, que mesmo tardia, foram de certa forma influenciadas pelas mudanças econômicas, sociais e políticas ocorridas tanto no âmbito internacional, dominado pelas grandes potências e pensamento liberal, como no âmbito da conjuntura interna, pressionada pelos grupos de interesse e elites. A fragilidade na soberania e autonomia política provocou um atraso histórico no campo das políticas públicas para diminuição das desigualdades regionais, sociais e econômicas.

No campo político, pôde-se observar que as mudanças ocorridas na administração pública brasileira se dão a partir do fim da ditadura militar (Nova República), e o marco determinante para as mudanças foi a Constituição de 1988, a qual permitiu maior participação dos Estados e Municípios desde a implementação e execução de políticas públicas de cunho social. Vale lembrar que esse foi o período de maior articulação e iniciativa da sociedade civil organizada (ressurgimento dos movimentos sociais do campo) que reivindicavam por participação, por reforma política, distribuição de renda, da terra, entre outras.

Diante do legado histórico de práticas políticas como o clientelismo, paternalismo, coronelismo, vivenciadas no estado da Bahia, mas não apenas neste, considera-se evidente que esses fatores, aliados aos econômicos e culturais, influenciaram de forma limitante a execução da ATER na Bahia, o comportamento da sociedade civil e do público beneficiário dessa política.

Do ponto de vista ideológico, a descentralização de políticas sociais se dá a partir da investida do pensamento liberal adotado pelos governos de Collor e FHC, os quais estruturavam um Estado com o mínimo de intervenção nas áreas sociais, transferindo responsabilidades para estados, municípios e iniciativa privada, entretanto, não limitou sua atuação no campo da regulação econômica e política.

Ao analisarmos essas questões, não podemos concluir superficialmente que a descentralização de políticas públicas não deveria acontecer, mas há de se reconhecer que a forma como se deu não foi por razões puramente democráticas nem se utilizou dos melhores mecanismos. A descentralização, no Brasil, foi forçada a acontecer por pressões das agências multilaterais como o Banco Mundial, FMI, entre outros, que insistiam em impor sua agenda de diminuição do papel do Estado

em vários países, sobretudo na América Latina. Por isso, torna-se necessário seu estudo, a fim de analisar e demonstrar as principais mudanças ocorridas na política de ATER quando da sua implementação diante da nova dinâmica da descentralização, e assim poder oferecer subsídios para avaliação de uma política pública de ATER mais efetiva, executada de forma intersectorial, multidimensional, transparente, participativa, com vistas a atender verdadeiramente as demandas do meio rural.

No que tange à avaliação desse serviço público, este tipo de estudo ainda não foi estruturado e realizado de forma uniforme e a nível nacional. Nesse aspecto, cabe destacar a realização, por demanda da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) em 2002, de uma pesquisa sobre Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil, resultante de Projeto de Cooperação Técnica MDA-FAO (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), cujo relatório foi oficialmente apresentado em julho de 2003. A pesquisa teve como objetivos identificar quais são as instituições públicas e privadas que trabalham com Ater no Brasil, saber onde estão, quem atendem, como trabalham, que recursos financeiros e humanos mobilizam para o seu trabalho, e quais são os limites da sua atuação. Foi a primeira pesquisa de âmbito nacional sobre o assunto, mas que não teve um foco de avaliação qualitativa desses serviços. Isso demonstra o quanto esse campo é carente de pesquisas avaliativas (Froehlich et al, 2004).

Os resultados obtidos com a referida pesquisa podem ser apresentados como seguem: um universo de agentes de Ater composto por 27 instituições governamentais de ATER (estaduais), 1.226 prefeituras, 495 ONGs, 498 instituições como Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Federações, Movimento dos Sem Terra e associações locais, 1.858 instituições identificadas como prestadoras de serviços, 867 cooperativas de produção agropecuária, 397 instituições de ensino e pesquisa, 131 cooperativas de crédito, 78 agroindústria, 80 outras instituições públicas (tais como secretarias estaduais de agricultura, institutos de terras, órgãos como CEPLAC, etc.) e 43 do Sistema S (SENAR, SEBRAE, etc.), (MDA/FAO, 2003).

A pesquisa ainda apresentou dados acerca da cobertura do serviço no território nacional. Foi constatada a seguinte situação: enquanto no sul ela atinge 99% dos municípios com escritórios locais, na região Nordeste este índice é de

apenas 50%. Todas têm como público prioritário os agricultores familiares, sendo que pelo menos um terço das instituições atende também a agricultores patronais. O nível de atendimento varia de 65% do público potencial na região sul a 27% na região nordeste. As informações demonstram o quanto a prestação de serviço é desigual de região para região, se agravando na região norte e nordeste do país (MDA/FAO, 2003).

As desigualdades no espaço rural brasileiro vão além das demonstradas pela pesquisa do perfil da ATER supramencionada. O Censo Agropecuário IBGE (2006) constatou que apenas 22% dos estabelecimentos agropecuários do País recebem algum tipo de orientação técnica. De acordo com o instituto, a área média dos estabelecimentos que recebeu assistência é de 228 hectares, enquanto a dos não assistidos é 42 hectares. A orientação técnica de origem governamental atinge 43% dos estabelecimentos assistidos e está mais voltada para os estabelecimentos menores, com área média de 64 hectares.

Pelos dados do documento de divulgação do Censo/IBGE, em toda a Região Norte e Nordeste houve avanço em relação à orientação técnica de origem governamental, o mesmo ocorrendo em Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Distrito Federal. Mas esse comportamento não se repetiu em todos os estados, pois houve significativa redução de produtores que declararam receber orientação técnica nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Goiás, o que pode ser uma sinalização de declínio nos serviços de extensão rural nesses estados. Segundo o órgão, porém, cabe uma pesquisa avaliativa para se identificar os fatores que contribuíram para a diminuição do serviço nessas regiões. Os estabelecimentos que têm orientação técnica particular ou do próprio produtor têm área média de 435 hectares. As empresas privadas de planejamento atendem a estabelecimentos com maior área média, 506 hectares.

O Censo IBGE (2006) pôde mensurar ainda que, o nível de instrução da pessoa que dirige o estabelecimento tem uma forte relação com o recebimento de orientação técnica. Dos produtores com instrução igual ou inferior ao ensino médio incompleto, apenas 16,8% receberam assistência técnica, enquanto para os produtores com ensino fundamental completo, esse percentual sobe para 31,7%. Para os produtores com nível superior, com exceção daqueles com formação em ciências agrárias e veterinária, a assistência técnica alcança 44,7% dos

estabelecimentos. Pode-se concluir a partir desses dados que, quanto maior o nível de instrução do público beneficiário, maior o acesso à política de ATER.

Conforme já sinalizado, as debilidades no serviço público de ATER também dizem respeito ao problema da reforma agrária no país, que não é recente, ou seja, as disputas em torno da socialização das terras surgem com o Brasil colônia, remontam ao tempo das capitânicas hereditárias, quando grandes extensões de terras foram doadas aos donatários por determinação da coroa portuguesa. Esse modelo de concentração de terras persiste até os dias atuais, sendo mais grave nas regiões norte e nordeste do país (STEDILE, 2012). Algumas pesquisas revelam que, apesar das reivindicações de movimentos sociais de luta pela terra e iniciativas governamentais, essa situação se mantém e, em alguns períodos, tem se agravado principalmente com o avanço da modernização da agricultura, que utiliza grandes extensões de terras, equipamentos, insumos e técnicas modernas importadas quase sempre dos Estados Unidos, aliadas às práticas em larga escala de monoculturas e uso intensivo de produtos inorgânicos (STEDILE, 2012).

Essa condição de má distribuição das terras do país gera concentração das riquezas, empobrecimento e marginalização das populações rurais, fato que é comprovada pelo índice de GINI (*medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, da propriedade fundiária e da oligopolização industrial, varia de 0 a 1*), de forma que, à medida que aumenta, eleva-se o grau de desigualdade em questão, assim, quanto mais próximo de 0, menor a desigualdade.

O censo agropecuário IBGE (2006) revela dados que, na opinião de muitos pesquisadores, é talvez o fator determinante de todos os tipos de desigualdades e mazelas sociais, tanto no campo quanto na cidade: respeito a concentração fundiária. De acordo com os dados daquele órgão, no Brasil, enquanto os estabelecimentos rurais de menos de 10 hectares ocupam menos de 2,7% da área total ocupada pelos estabelecimentos rurais, a área ocupada pelos estabelecimentos de mais de 1.000 hectares concentra mais de 43% da área total.

A tabela a seguir demonstra o comportamento do índice de Gini no estado da Bahia em períodos alternados de 1980 a 2003.

ANO	GINI
1980	0,821
1985	0,835
1992	0,802
1995	0,829
1998	0,826
2003	0,807

Fonte: Projeto Geografar, 2011.

Observa-se que houve elevação do índice em determinados períodos e também diminuição, porém, essas oscilações não retiraram a Bahia do estado de concentração de terras considerado muito forte. Em 1996, 261 dos 416 municípios baianos eram considerados com concentração de terras forte a muito forte, pois apresentavam índice de GINI acima de 0,700.

Essa situação de alta concentração de terras na Bahia também pode ser conferida pelo II PNRA 2004, o qual definia uma meta de assentamento para 27.200 famílias, de acordo com os dados elaborados pelo Projeto Geografar (2009). No entanto, foram assentadas apenas 7.365 famílias, o que corresponde a apenas 27,07% da meta estabelecida, com proporções semelhantes à média nacional.

O município de Serrinha, lócus da unidade desta pesquisa, encontra-se nesse patamar. As tabelas abaixo evidenciam a evolução do Índice de Gini e da Estrutura Fundiária de Serrinha/BA, nos períodos de 1920 a 2006.

Tabela 02 - Índice de Gini Serrinha/BA (1920 – 2006)

Ano	Índice de Gini
1920	0,976
1940	0,623
1950	0,642
1960	0,683
1970	0,685
1975	0,701
1980	0,749
1985	0,762
1996	0,775
2006	0,82

Fonte: Projeto Geografar, 2011.

Tabela 03 - Estrutura Fundiária Serrinha/BA

Serrinha – BA	2006	MF ¹ : 50ha	FMP ² : 3ha	IG ³ : 0,82
Grupo de Área	Estabelecimento(Qt)	Área(ha)	Estabelecimento(%)	Área(%)
Mais de 0 a menos de 0,1 há	9	0 0,	20	0,00
De 0,1 a menos de 0,2 ha	39	5	0,87	0,01
De 0,2 a menos de 0,5 ha	1.121	431	24,99	1,25
De 0,5 a menos de 1 há	852	677	19,00	1,96
De 1 a menos de 2 ha	737	1.065	16,43	3,08
De 2 a menos de 3 ha	382	911	8,52	2,64
De 3 a menos de 4 ha	255	864	5,69	2,50
De 4 a menos de 5 há	186	827	4,15	2,39
De 5 a menos de 10 ha	362	2.526	8,07	7,31
De 10 a menos de 20 ha	236	3.287	5,26	9,52
De 20 a menos de 50 ha	179	5.578	3,99	16,15
De 50 a menos de 100 há	48	3.452	1,07	9,99
De 100 a menos de 200 ha	33	4.639	0,74	13,43
De 200 a menos de 500 ha	25	7.924	0,56	22,94
De 500 a menos de 1000 ha	2	X	0,04	X
De 1000 a menos de 2500 ha	1	X	0,02	X
De 2500 ha e mais	-	-	0,00	0,00
Produtor sem área	18	0	0,40	0,00
Total	4.485	34.539	100,00	100,00

Fonte: Projeto Geografar, 2011.

1 - Módulo Fiscal; 2 - Fração Mínima da Propriedade; 3 - Índice de Gini.

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 2006, Bahia.

Constata-se, a partir das tabelas 2 e 3, um crescimento considerável de concentração de terras no município de Serrinha, evidenciado pelo índice de Gini e de desigualdade na quantidade de estabelecimentos rurais por faixa de tamanho (ha). Observa-se que na faixa de mais de 1 a 20 ha existe cerca de 2.158 estabelecimentos que correspondem a 48% do total, outros 2012 estão na faixa de 0,1 a 1ha, perfazendo um total de quase 45% de estabelecimentos considerados com pouca área.

O referido município não foge à regra, como geralmente a história do Brasil demonstra, que desde a promulgação da Lei de Terras de 1850 que estabelecia a compra como única forma de acesso a terra e excluía grande parcela da sociedade da sua obtenção. Essa lei marcou a formação da desigualdade na estrutura fundiária impedindo que escravos libertos, pequenos proprietários e meeiros tivessem a possibilidade de apossar-se de terras pertencentes ao Estado e ali se fixassem, procedendo à sobrevivência. A Lei de Terras se estabeleceu para permitir a quem tivesse riqueza adquirir mais e mais terras. Butto e Hora (2008) destacam:

[...] Com os preços elevados das terras e os baixos salários ofertados, o campesinato brasileiro que se formava, os negros libertos e os trabalhadores rurais tiveram poucas condições de acesso legal à terra. Prevaleceu, assim, diversas formas de apossamento, na maioria das vezes,

reproduzindo situação de subordinação e opressão do/a pequeno/a produtor/a e sua família (BUTTO; HORA, 2008, p.23).

Diante desse quadro de desigualdades que persistia nas áreas rurais do país, os movimentos sociais de luta pela melhoria da qualidade de vida no campo fizeram mobilizações regionais e nacionais reivindicando direitos e acesso a políticas públicas para os trabalhadores do meio rural. Esses enfrentamentos criavam, constantemente, um fato novo e exigiam do Estado uma atuação mais concreta por meio de seus mecanismos de decisão da política agrária. Resultado dessa insistência do movimento social do campo foi a aprovação, em 1985, do Plano Nacional de Reforma Agrária — PNRA. Desde esta data não foram mais implantados projetos de colonização e toda a atuação do Estado, com relação a assentamentos de população na área rural, deu-se dentro do Plano Nacional de Reforma Agrária que teve uma execução muito tímida nesse primeiro plano e, o II PNRA só aconteceu em 2003, o qual, mesmo apresentando metas que atendem as demandas do campo, está longe de sua plena efetivação (GERMANI, 2001).

O Censo IBGE (2000) já apontava tamanha desigualdade sofrida pela população rural devido à concentração de terras. O instituto apresentou informações sobre as condições de vida das pessoas residentes no campo, permitindo estimar o montante de famílias pobres no meio rural que podemos considerar como potencialmente demandantes da Reforma Agrária. São cerca de 5 milhões de famílias cuja renda mensal é inferior a dois salários mínimos, ou seja, em que, em média, seus componentes contam com até meio salário mínimo para sobreviver (BRASIL/INCRA II PNRA, 2003).

Mesmo com certa aceleração no processo de reforma agrária durante a década de 1990, forçada pelas intensas pressões dos movimentos sociais do campo, não foi suficiente para suprir a demanda existente e o problema ainda se agravou na década seguinte pela diminuição significativa de famílias assentadas. Apesar da demanda por reforma agrária permanecer, houve certa desmobilização do movimento pela reforma agrária, que se posicionou mais passivo dessa década em diante.

Esses dados, evidenciados por diferentes números e fontes, demonstram a imensa demanda por terra e a necessidade de uma ampla Reforma Agrária que urge acontecer. A ATER, enquanto serviço público destinado a trabalhadores do campo

que possuem algum tipo de propriedade de terra ou que foram beneficiados pelo PNRA, exclui significativa parcela daquela população que está inserida no conjunto de indivíduos marginalizados pela concentração e má distribuição das terras do país. Assim, espera-se que essa política também promova o acesso a terra pelos trabalhadores do campo.

Numa análise não aprofundada dos atuais programas destinados ao meio rural percebe-se que o foco da reforma agrária foi desviado para o "*fortalecimento da agricultura familiar*" enquanto segmento potencial de produção e escoamento de produtos sob a forma de custeio à produção e infraestrutura, em detrimento de um projeto nacional estrutural de reforma agrária. Nesse ambiente, a ATER pode se tornar o elo fundamental para consecução de uma estratégia de manutenção do poder da classe aristocrata rural ou emancipação dos trabalhadores do campo.

Expõe-se aqui não uma conclusão deste estudo, mas um leque de temas e possibilidades de olhares sobre uma política pública tão essencial para o desenvolvimento rural, e que sua problemática não se restringe apenas ao contexto da unidade de pesquisa, o município de Serrinha/BA, mas se estende a todo o país.

Quais seriam então, a importância ou benefícios dessa política para o desenvolvimento rural e quais os malefícios ou problemas causados pela ausência ou insuficiência dela?

Em resposta a essas questões, apresentam-se algumas daquelas que foram resultados de diversos debates e estudos realizados nos mais diferentes eventos e lugares, as quais, mesmo que não diretamente, podem estar relacionadas ao pensamento de SEN:

[...] só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos a um nível de vida digna, e ser capaz de participar da vida da comunidade (SEN, 1990 *apud* VEIGA, 2008).

A ATER, em sua primazia, tem essa missão para com a população rural: promover a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares através da integração sócio-comunitária, da apropriação dos recursos naturais e inovações tecnológicas de forma sustentável e duradoura.

Fazendo referência aos estudos de Veiga (1998) e aos diversos espaços de debates da ATER, com intuito de responder ao questionamento proposto, porém sem intenção de esgotar as possibilidades de respostas, constatou-se que:

- A ATER se apresenta não como a única, mas como uma possibilidade indispensável para fortalecer o poder local da cidadania;
- Favorece a abertura de novos caminhos em termos de produção e mercado;
- Aproxima o agricultor de novos conhecimentos e processos;
- Incentiva o uso de tecnologias adequadas e sustentáveis;
- Estimula a formação de capital social;
- Amplia as possibilidades de trabalho com a terra;
- Estimula a utilização dos recursos locais;
- Estabelece elos com outros programas e políticas;
- Relaciona-se com as diversas dimensões do desenvolvimento;
- Identifica demandas do espaço rural;
- Valoriza a diversificação e a cultura local;
- Incentiva ao trabalho associativo e cooperativo;
- Estimula a criação e novos postos de trabalho;
- Promove o desenvolvimento de arranjos econômicos locais;
- Outras.

Além desses fatores que podem ser assegurados pela ATER, outros elementos comuns e inter-relacionados favorecem o desenvolvimento rural, segundo Kageyama (2008): a) integração mercantil com cidades da própria região; b) a combinação de uma agricultura familiar consolidada com um processo de urbanização e industrialização descentralizado; c) a pluriatividade das famílias rurais que permite a retenção da população e conseqüentemente a redução do êxodo rural; d) a diversidade das fontes de renda; e) a existência de recursos territoriais que permitam produzir para mercados específicos.

Mesmo reconhecendo os inúmeros benefícios que essa política pode proporcionar para o desenvolvimento rural, ela é acometida por resquícios de um passado não muito distante marcado pela fragilização dos seus serviços e de suas instituições e por um presente que não a admite como política estrutural para o desenvolvimento do espaço rural.

Em relação a esses gargalos históricos que até hoje influenciam de forma negativa a implantação da ATER, pode-se citar as conclusões mencionadas por SOUZA et al, (2002):

- Que a ATER brasileira não conseguiu e não consegue até início do sec. XXI cumprir seu papel no que diz respeito à implementação do desenvolvimento rural;
- A ATER brasileira sofre de um elemento que é a sensação da falta de um retorno social, isso se dá por conta da ausência de articulação entre os atores da ATER e a sociedade como um todo, causando certa invisibilidade a cerca de seus resultados;
- Ela é permeada de um pré-conceito antiprogressista de que tudo ligado ao rural não presta: a escola da zona rural não presta, a saúde é precária, a estrada é péssima – então a ATER também não cumpre seu papel;
- São raras as iniciativas municipais de políticas públicas definidas para assistência técnica e extensão rural;
- A ATER se torna falha por que falta política ou projeto local de desenvolvimento rural sustentável;
- A participação dos agricultores familiares nas decisões e avaliação é quase inexistente, tanto nas ONGs como nas entidades estatais (SOUZA et al, 2002);
- A integração da ATER com outras políticas públicas voltadas ao meio rural, e vice-versa, ainda não está fortemente estabelecida.

O desafio da articulação com outras políticas e programas tem sido aos poucos diminuído nesses últimos anos. A associação da ATER com outros serviços e instituições é imprescindível para a conquista dos seus objetivos, visto que isoladamente ela não dará conta de todas as demandas oriundas do meio rural. Avanços positivos nesse sentido tem sido em relação ao acesso ao crédito, recentemente o programa de Habitação Rural (PNHR) e a aposentadoria rural, que se tornou um fator determinante da renda familiar para a permanência do homem e da mulher no campo. Sobre esta última, a ATER se coloca como um mecanismo de qualificação para essa permanência.

Outro desafio para a ATER é a necessidade quando da sua execução de estar voltada às particularidades de cada região. Com um país continental, pluricultural, composto por cinco biomas e diversos ecossistemas, é crucial que a política se atente para as especificidades de cada povo e lugar. No caso do

semiárido, a ATER deve estar voltada para a convivência com esse ambiente e a promoção da sustentabilidade e expansão da agricultura familiar, pois como já exposto, o semiárido é a região com o maior número de agricultores familiares do Brasil.

Tomando por referência outros estudos e espaços de discussões que abordam os desafios da ATER para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, obtiveram-se as seguintes constatações em relação aos novos desafios da ATER pública brasileira:

- ✓ Promover a inclusão social e econômica;
- ✓ Fomentar ações em vista da superação da pobreza e segurança e soberania alimentar;
- ✓ Favorecer o acesso a recursos e produção de alimentos de forma sustentável;
- ✓ Incentivar o fortalecimento da agricultura familiar, preservação e recuperação do meio ambiente;
- ✓ Promover o desenvolvimento regional e local;
- ✓ Intensificar a reforma política, tributária, judiciária e a democracia participativa;
- ✓ Reforçar o acesso a recursos e conhecimento, mecanismos de financiamento justos;
- ✓ Criar espaços de pesquisa e ensino, formação adequada dos agentes;
- ✓ Outros.

Esses desafios da ATER, com base nas conclusões de SOUZA et al. (2002) carregam em si, implícita e explicitamente, um forte conteúdo de debate sobre disputa de poder, disputa por espaço, pois, como se sabe, a propriedade e controle dos meios de produção pelo público da política torna-os uma categoria forte, capaz de influenciar todas as diretrizes sobre ela e outras políticas públicas. Diante disso, pode-se dizer que o descaso por parte do Estado em relação a ATER tem a ver com o receio deste em perder ou diminuir seu poder em consequência do fortalecimento das instituições de ATER e dos agricultores familiares. Assim, deixar a ATER sucateada, dividida, desarticulada, metodologia fragilizada, entre outros, é uma estratégia da aristocracia rural brasileira que ainda possui significativo poder político e governamental (SOUZA et al, 2002).

No entanto, esses desafios não são insuperáveis. Por pressões dos movimentos sociais do campo, várias iniciativas já estão sendo implementadas. As

disposições em vista de superar tais desafios têm direcionado a ATER para trilhar um conjunto de estratégias, tais como:

- ✓ Vincular a um projeto de desenvolvimento local sustentável;
- ✓ Incluir a agricultura familiar como sujeito de transformação e conservação dos aspectos sociais, econômicos e culturais;
- ✓ Pensar a ATER a partir das particularidades dos agricultores;
- ✓ Pensar em novas tecnologias também para a pequena produção para que favoreça a economia de escopo;
- ✓ Promover a inserção mercantil sem subordinação;
- ✓ Ampliar as capacitações para a conquista da autonomia;
- ✓ Retomar o projeto de reforma agrária nacional.

Essas iniciativas fizeram surgir um leque de oportunidades e conquistas concebidas na própria implementação da PNATER, a partir de 2003, na diversificação dos recursos para financiamento de atividades no meio rural, contratação de pessoal, formação de agentes, descentralização institucional, criação e ampliação de espaços de deliberação e controle social, surgimento de leis e programas federais, estaduais e municipais voltados para agricultura familiar, segurança alimentar, entre outras.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MEIO RURAL

As teorias que podem ser utilizadas para situar as políticas públicas implantadas no Brasil podem ter origem nas mais remotas concepções, advindas da teoria do Estado de bem-estar social às mais recentes, decorrentes do processo de globalização e do ativismo democrático (MOURA,1998). O Estado de bem-estar social sucede ao Estado liberal após a crise econômica de 1929, estabelecendo uma nova relação entre Estado e Mercado, aquele usando sua força estatal por meio da implementação de políticas públicas, visando intervir nas leis de mercado e assegurar para os cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e de bem-estar (COELHO, 2009).

Alguns autores afirmam que o Estado de bem-estar social, no Brasil, teve início durante o governo de Getúlio Vargas (1930). A construção desse Estado no Brasil, também denominado de desenvolvimentista, não ocorreu apenas mediante a implementação de políticas sociais, mas da promoção do desenvolvimento econômico, através de investimentos em industrialização e talvez de uma ruptura política (mas não ideológica e de praxi), pelo fato de que nesse período também se inicia o enfraquecimento de uma dominação oligárquica e seu sistema organizacional. Porém, o sistema de proteção social brasileiro se desenvolveu de forma fragmentada, heterogêneo e estratificada que acabou impactando negativamente a estrutura social, reforçando as desigualdades, principalmente no meio rural, onde desde então continuou às margens das políticas e programas dos governos (VIANNA, 1998).

A partir da década de 30, o Estado brasileiro passou a intervir de forma mais constante, ampla e decisiva nas diversas dimensões que consideraram base para o desenvolvimento econômico, dentre as quais a formulação e implementação de políticas sociais através da regulação das relações industriais, de previdência pública, assistência e proteção ao trabalhador, nas áreas de saúde, educação, habitação e saneamento, mas sempre com olhar marginal em relação ao espaço rural.

Essa foi a primeira retomada da intervenção do Estado na economia, a partir da crise de 29. Mas essa crise não foi a última daquele século; os Estados foram

forçados a criar planos e medidas para superarem outros momentos de desestabilização da economia. A crise econômica de 70, oriunda da estagnação do petróleo, se desencadeou por todo o mundo, afetou diversas bolsas de valores e também afetou significativamente o modelo de desenvolvimento econômico e social (Welfare State) até então vigente. Diante dessa crise, fez ressurgir o pensamento liberal, o qual recebeu algumas décadas depois, a denominação “neoliberalismo”, que ganhou força no mundo todo, impulsionado pela globalização.

O modelo neoliberal passou a ser implantado no Brasil a partir da década de 80. O pensamento governamental da época tentava convencer que as políticas sociais se manteriam na agenda do Estado como direitos de cidadania e instrumentos de promoção pela equidade, o que não aconteceu de forma plena.

As políticas públicas sociais passaram a ter dois focos definitivos: as de caráter compensatórios, temporárias e focadas nos mais pobres, como as de transferências de renda para o combate a pobreza e de seguro-desemprego, por exemplo, e outras de caráter universais e permanentes como as de educação, saúde pública e formação profissional (COELHO, 2009). Nessa década, apesar das fortes reivindicações dos movimentos sociais do campo, faltava um projeto nacional de desenvolvimento do campo que contribuísse para estruturar uma política pública efetiva: tanto por parte do governo como por parte dos setores populares esse conhecimento ainda era imaturo.

Corroborando com essa ideia as pesquisas realizadas por Leite et al. (2009), os quais discutem sobre a forma como as políticas públicas são concebidas no Brasil, no que diz respeito ao meio rural.

A ausência no Brasil de algo que assemelhe a uma estratégia de desenvolvimento, notadamente no que se refere às políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, contribui à sobrevalorização do comércio internacional em si mesmo como fonte de dinamismo econômico e eixo ordenador de um padrão de desenvolvimento que termina por se revelar desigual e excludente (LEITE et al., 2009, p.159).

Esse estudo reforça a constatação de que o Brasil foi por décadas assolado por uma política de desenvolvimento focada no mercado internacional e que por isso não promoveu as bases para um desenvolvimento endógeno, durador e autônomo.

Mesmo sem intenção de aprofundar ou esgotar o assunto, faremos breve apresentação do conceito de Política Pública exigido por essa seção. Para isso baseou-se na concepção de Rua (2009), a qual estabelece que:

Consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressão relação de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos, compreendem ainda o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos (RUA, 1998, p.17).

O conceito de políticas públicas imediatamente traz consigo o de *Análise de Políticas Públicas*, pois a análise ou avaliação constitui etapa essencial da formulação de uma política. A respeito desse assunto recorre-se aos estudos de Wildavsky (1979), o qual expõe que:

O papel da análise de política é encontrar problemas onde soluções podem ser tentadas, ou seja, “o analista deve ser capaz de redefinir problemas de uma forma que torne possível alguma melhoria”. Portanto, a análise de política está preocupada tanto com o planejamento como com a política. (WILDAVSKY, 1979 *apud* RUA, 2009, p. 23)

As concepções citadas deixam claro o papel de poder superior do Estado no que concerne tanto à alocação de bens públicos para atendimentos a demandas sociais quanto à criação de mecanismos de avaliação de suas ações. Essa dualidade de funções de Estado (implementador e avaliador de ações públicas) entra em conflito com frequência. Credita-se que essa dupla condição para ter um caráter de maior imparcialidade depende da participação decisiva da sociedade civil organizada.

Souza (2006) considera que não existe uma única ou melhor definição do que seja política pública. Tomando por base referenciais da escola norte americana, que diferentemente da escola europeia, seus estudos dava ênfase a atuação dos governos e não sobre o papel do Estado, a autora propõe uma definição que sintetiza os principais estudos acadêmicos acerca da concepção de política pública, a saber:

Conjunto de ações realizadas pelo poder estatal(mas não de proposição unilateral deste) que visam equacionar problemas políticos, sociais e econômicos objetivando atender demandas apresentadas pela sociedade civil e outros grupos de interesse. (SOUZA, 2006, p.20-45)

Segundo a mesma autora, as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades de tal forma que podem ter origem tanto da esfera superior para a inferior (do Estado para a Sociedade Civil) como da esfera inferior para a superior, por meio de reivindicações e pressões sociais (da sociedade civil para o Estado).

Daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, que concerne, entre outras, nas relações de poder entre as classes sociais e a integração entre as diferentes fases do processo decisório (LINDBLOM, 1979 *apud* SOUZA, 2006).

A partir dos estudos de Souza (2006), pode-se inferir que o Estado, no mundo moderno capitalista, possui uma autonomia relativa em relação à implementação de políticas públicas, ou seja, é passível de influências internas e externas que acabam por impactar a definição, implementação e objetivos de uma política pública.

Mesmo com os diversos projetos de desenvolvimento implantados no intuito de promover o desenvolvimento do país, esses apenas promoveram o crescimento econômico, concentração de renda e de terra, gerando exclusão social de todas as formas. Porém, tudo isso não significou uma ausência total do Estado no enfrentamento a essas desigualdades, mas se percebia a necessidade de estabelecer uma política estruturante, baseada nas demandas e especificidades de cada público, que favorecesse a descentralização político-administrativa e inclusão do campo nas estratégias de desenvolvimento nacional.

Além dos graves e prolongados problemas econômicos, sociais, políticos e ambientais ocorridos no meio rural brasileiro há décadas, sobretudo na região nordeste, esse espaço ainda não obteve o incentivo necessário e suficiente, por meio das políticas públicas que o retirasse da condição de marginal. As iniciativas governamentais para o meio rural, consideradas de forma ampla e estruturadas, são recentes. A instituição de um programa articulado a nível nacional data de 1996, com a criação do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, instituído pelo decreto nº 1.946/96. Esse programa, entre suas inovações, também trouxe o reconhecimento do público “agricultores familiares”.

Vale destacar algumas iniciativas de programas públicos voltados ao meio rural que antecedem o PRONAF, as quais resultaram de longas lutas de movimentos sociais. A lei 4.504/1964 instituiu o estatuto da terra o qual dispunha sobre a execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Para consecução dessa lei, foi criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, como órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, o qual detinha poderes de representação da União para promover a discriminação das terras devolutas federais, autoridade para reconhecer as posses legítimas, dentre

outras atribuições. Mas o público beneficiário dessa lei e as instituições de reivindicação ligadas ao campo consideram que essa lei nunca se efetivou plenamente.

Outra iniciativa estatal voltada para o desenvolvimento rural, mas não de iniciativa única daquele ente, foi a Política Agrícola instituída pela lei 8.171 de 1991, a qual fixava os fundamentos, definia os objetivos e as competências institucionais, previa os recursos e estabelecia as ações e instrumentos da política agrícola, relativas às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. Dentre os seus objetivos, visava à regularidade do abastecimento interno e a redução das disparidades regionais, promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural, entre outros.

Para atingir os objetivos propostos pela lei, foram articuladas ações e instrumentos de política agrícola tais como: pesquisa agrícola tecnológica; assistência técnica e extensão rural; associativismo e cooperativismo; crédito rural; produção, comercialização, entre outros. No entanto, o abismo entre o que determinava a lei e sua efetivação era tamanho, ao ponto de pouco modificar a realidade do seu público.

Dez anos após a criação do PRONAF, surge um novo marco legal que trouxe em seu escopo um conjunto de promoções para o meio rural. Refere-se à lei 11.326, de 2006, que estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Uma das novidades dessa lei foi a denominação e caracterização de uma nova categoria de público desse espaço, a de agricultores familiares, que para muitos estudiosos da área nada mais foi do que uma tentativa de camuflar e tirar de cena uma categoria historicamente constituída e reconhecida: o camponês.

Essa política estabelecia como objetivos: descentralização; sustentabilidade ambiental, social e econômica; equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia; participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Essa lei, como as anteriores, também promoveu

o serviço de assistência técnica e extensão rural, entre outros, para o atendimento dos objetivos que devem ser buscados em parceria com outras áreas.

As intenções de criar mecanismos que possibilitassem o desenvolvimento do espaço rural brasileiro não se esgotaram até então. Mais recentemente, em 2010, foi instituída a lei 12.188 que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, resultado de décadas de reivindicações feitas pelas entidades estatais e da sociedade civil, que reivindicavam um tratamento mais estruturante do serviço de ATER. Ao ampliar o serviço de ATER para estrutura de política pública nacional, essa lei expressa a necessidade, urgência e importância do serviço público de ATER para o desenvolvimento rural, considerando-o, de alguma forma, base para o desenvolvimento de outros setores da economia.

A citada lei prevê em seus objetivos, dentre outros: promover o desenvolvimento rural sustentável; aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários; promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários; construir sistemas de produção sustentáveis; aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção; promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário; apoiar o associativismo e o cooperativismo; contribuir para a expansão do aprendizado de forma apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro. Contudo, diante da disponibilidade e forma da gestão dos recursos públicos destinados à execução dessa política, esses objetivos estão longe de serem alcançados de forma plena.

Essa política, em primeira instância, é executada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, criado em 1999 pela medida provisória nº 1.911/12 e, em segunda instância, pelas entidades estatais e não estatais nas unidades da federação e municípios. Essa nova estrutura organizacional pretende articular e efetivar um sistema nacional descentralizado para execução da ATER.

O quadro a seguir apresenta sinteticamente as principais iniciativas estatais voltadas ao desenvolvimento rural no âmbito federal, tomando por marco temporal o Estatuto da Terra(1964) à instituição da Política Nacional de ATER (2010):

Quadro 04 - Principais iniciativas estatais voltadas ao desenvolvimento rural.

INICIATIVA	OBJETIVO	BASE LEGAL
Estatuto Da Terra	Regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.	Lei nº 4.504, de 30 /11 de 1964
Política Nacional de Cooperativismo	Estimular as atividades de cooperativismo no território nacional.	Lei nº 5.764, de 16/12 de 1971
Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, executado pelo INCRA	Promover a reforma agrária já prevista no Estatuto da Terra.	Dec. 91.766/85
Política Agrícola	Assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais; melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural.	Lei nº 8.171, de 17/01 de 1991
Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	Apoio financeiro a atividades agropecuárias ou não agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à elevação da renda da família.	<u>Decreto nº. 1.946, de 28/06/96</u>
Criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA	A reforma agrária e reordenamento agrário, regularização fundiária na Amazônia Legal, promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e das regiões rurais.	<u>Medida Provisória (MPV) no 1.911-12, de 25/11/1999</u>
Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) executado pela CONAB	Com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.	<u>Lei 10.696, art. 19 de 07/2003</u>
Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais	Promover o desenvolvimento da agricultura familiar e de seus empreendimentos.	<u>Lei 11.326 de 24/07/2006</u>
Institui a compra de produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar por meio do PNAE	Dispõe que total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.	<u>Lei 11.947 de 06/2009</u>

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER	Promover o desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária; Promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários.	<u>Lei 12.188 de 11/01/2010</u>
--	---	---------------------------------

Elaborado pela autora.

Observa-se a partir do quadro que, desde 1964, quando da criação do Estatuto da Terra, este já previa a promoção da política agrícola, porém, a instituição legal desta só ocorreu em 1991, com a lei nº 8.171, ou seja, passaram cerca de 27 anos. Da mesma forma, os serviços de ATER, mesmo sendo objeto da lei nº 4.504/64, só tiveram seu ordenamento próprio em 2010, quando da criação da lei 12.188, após 46 anos. Isso demonstra a falta de prioridade do Estado brasileiro em relação ao desenvolvimento agrário.

No âmbito do estado da Bahia, observam-se recentemente algumas iniciativas estatais voltadas ao apoio às atividades de ATER. Tem-se como exemplo a lei e o programa estadual de ATER nº 12.372 de 12/2011 e outros programas como Sertão Produtivo, Acesso a Mercados, Produção Agrícola, entre outros. Porém, são executados de forma desarticulada e descontinuada em relação às demais instituições e iniciativas.

Numa análise não muito aprofundada dessas ações, pode-se constatar que, apesar de trazerem em seu corpo estratégias viáveis para o desenvolvimento do espaço rural brasileiro, até hoje não conseguiram efetivar seus objetivos de forma plena, uma vez que as desigualdades regionais ainda persistem no meio rural, resultando êxodo, concentração de terras, escassez e insuficiência na infraestrutura, entre outras mazelas conservadas por políticas que não reconheceram as especificidades regionais e conseqüentemente não destinam recursos suficientes e adequados às demandas locais.

Sabe-se que políticas públicas não surgem apenas da identificação e seleção de problemas por iniciativas dos governos. Elas devem ter por base a capacidade de organização e pressão da sociedade que pode pautar questões na esfera pública, para que sejam reconhecidas como problemas passíveis de intervenção, ainda que contrariem o poder de formulação do Estado (OFFE,1984). No caso das políticas voltadas ao campo, particularmente a Política Nacional de Assistência Técnica e

Extensão Rural (PNATER) representa um marco novo da participação popular frente ao processo de formulação da política. Sua criação foi precedida de plenárias e conferências a nível municipal, estadual e nacional, com a participação de representantes da sociedade e do Estado.

Para superar esses desafios históricos, a Política Nacional de ATER está sendo construída de forma participativa, em articulação com diversas esferas do governo federal, ouvindo os governos das unidades federativas e suas instituições, assim como os segmentos da sociedade civil, lideranças das organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais comprometidos com essa questão. Essa nova política de ATER preconiza em seu conteúdo o interesse de contribuir para uma ação interinstitucional que vise implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável em todo território nacional, estimulando a geração de renda, de novos postos de trabalho, melhoria e preservação ambiental. Para tanto, ela necessita de recursos suficientes e instituições com infraestrutura organizacional adequada, tecnologias e métodos adaptados à realidade do público de forma a contribuir para a autonomia e reprodução social dos agricultores de modo duradouro e sustentável.

3.2 DESENVOLVIMENTO RURAL E FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

As discussões acerca da questão agrária não são recentes e, apesar de vasta literatura existente, o tema não deixa de ser atual, pois as questões relacionadas à propriedade da terra, crise do campesinato, reforma agrária, desenvolvimento rural, concentração fundiária, capitalismo, entre outros, são tão atuais quanto os desafios de programas e políticas do Brasil destinados a tratar tal problema histórico. Os estudos demonstram que essa problemática não é específica de nenhuma nação, ao contrário, no mundo todo esse assunto foi motivo de conflitos sociais, econômicos e políticos.

A Europa se destaca pela apresentação de estudos sobre os problemas relacionados à questão agrária na era moderna. Isso decorre porque nessa região a dinâmica do campo é mais antiga do que o mercado, diferentemente do que acontece na América do Norte e América Latina, por exemplo. Toma-se como

referência os estudos realizados por Max Weber, o qual se propôs a refletir sobre a sociedade rural da Alemanha (sec. XVIII), em profunda transformação decorrente da expansão do capitalismo no campo. Mesmo seus estudos tendo sido dirigidos para o estado da Alemanha, essa situação teve reflexos semelhantes em quase toda a Europa.

Inicialmente Weber identifica que a constituição social dos distritos rurais são as mais individuais e mais íntimas aos fatos históricos, no entanto, não existe uma comunidade rural separada da urbana (WEBER, 1946, p. 413). Esse autor destacou em seus estudos a crise sofrida no espaço rural, naquela época, devido à mudança do centro do poder econômico e político antes dominado pelo campo, mas, com o surgimento do processo de industrialização e modo de produção capitalista, passou para áreas urbanas. O problema que estava posto diante do surgimento desses novos fenômenos, segundo Weber, era o seguinte: se, e como, a comunidade rural ou sociedade, que já existe, pode surgir novamente de modo a ser forte e duradoura?

Seus estudos concluíram que: a forma pela qual a terra é distribuída torna-se de importância decisiva para a diferenciação da sociedade e para as condições econômicas e políticas; o capitalismo ascendente acirra as desvantagens na agricultura; o agricultor perde quando o processo de produção se desenvolve na direção da crescente intensidade do capital e não do trabalho; a crise se dá pela diminuição da renda, diminuição gradual do solo cultivável e da mão de obra; o capitalismo estimula os monopólios de terras e esses criam uma aristocracia política.

Diante disso, a partir dos estudos de Weber, pode-se inferir que uma região rural para se tornar forte e duradoura, ou seja, apresentar desenvolvimento rural, tem de superar aquelas situações constadas pelo autor que provocam todo tipo de crise no espaço rural. Essa crise vivida pela Alemanha, ainda no século XVII, arrastou-se por toda a Europa e teve semelhanças em outras partes do mundo mesmo depois de séculos, desde as características dos conflitos à forma como as instituições buscaram saná-las.

Dando continuidade ao assunto que envolve a questão agrária, tomam-se brevemente as discussões levantadas por Chayanov, citadas por AMIM e VERGOPOULOS (1977), quando estes demonstram em seus estudos como se deu o início da crise no espaço rural e apontam a dominação do modo capitalista sobre a

agricultura como principal fenômeno para a desestruturação desse espaço. Além disso, constatam que foi a partir da terceira fase do desenvolvimento do capitalismo que se iniciou verdadeiramente o processo de subordinação da agricultura ao capital, que ocorreu em escala mundial impulsionada pela expansão imperialista das grandes potências mundiais.

As características desse processo de dominação foram identificadas pela intervenção do capital dominante no próprio processo produtivo da agricultura: subordinação de natureza política; subordinação de natureza tecnológica e subordinação do acesso aos meios de produção. Esse capital dominante surge com a eliminação da renda fundiária (produto da relação entre o valor bruto da produção e o custo de produção), ou seja, eliminação da propriedade fundiária e proletarização do camponês, em que este é colocado num cenário como produtor comerciante, que oferta produtos no mercado, mas sem autonomia sobre sua produção e os meios de produção; é, na verdade, um vendedor da força de trabalho e a sua venda é disfarçada pela aparência da produção comercial (AMIN ; VERGOPOULOS,1977)

Esses tipos de subordinação que submeteram a agricultura ao capital provocaram o surgimento de outro tipo de agricultura: a agricultura capitalista, que é caracterizada pelo autor da seguinte forma:

A agricultura capitalista não é, pois, nem a atividade natural, nem a operação da propriedade fundiária codificada: ao contrário, é a decodificação da propriedade que a faz depender do mercado: é o caráter social da propriedade fundiária que predomina. (AMIN, et al, 1977, p.85)

As formas descritas dessa outra agricultura, a capitalista, que se expandiu por todo o mundo, não foi incentivada apenas pelo capital privado, mas por um conjunto de institucionalidades estatais que contribuíram para a expansão desse modelo de desenvolvimento, na medida que pensavam a agricultura em termos de Política Agrícola e não em desenvolvê-la enquanto Economia Política.

Com a evolução e imposição desse sistema a nível mundial, sua negação tornou-se impossível diante de uma economia cada vez globalizada, em que as fronteiras dos países subdesenvolvidos são quase invisíveis aos olhos das grandes potências imperialistas. O campo e a cidade se apresentam numa intensa relação de interdependência, tanto a nível local quanto a nível global. O pesquisador José Graziano da Silva (1981), com base na obra de Kautsky (1918), já apresentava a

necessidade de socialização da agricultura, tanto a nível interno quanto a nível externo/internacional.

As relações entre cidade e campo se estreitam cada vez mais. Em decorrência do desenvolvimento do capitalismo industrial, produz-se uma fuga ininterrupta dos moradores do campo para os centros industriais. Constitui tarefa do socialismo a descentralização da indústria, que deve ser deslocada para o campo, o que em grande parte é oportuno unicamente se os meios de comunicação estão muito desenvolvidos. (GRAZIANO DA SILVA, J., 1981, p. 130)

Diante do exposto, também se pode supor que essas relações devem preservar a autonomia e a interdependência entre os atores de ambos os espaços, de forma que um não exerça dominação, de qualquer forma que seja, sobre o outro.

Dessas pesquisas pôde-se extrair que uma das soluções para os problemas ocorridos na agricultura está na colaboração mais intensa entre cidade e campo e da junção entre teoria e prática, mas não apenas isso. É importante pensar que o problema agrário tornou-se mundial desde que a agricultura deixou de ser autossuficiente para depender cada vez mais de matérias-primas e tecnologias importadas de várias partes do mundo e, por isso, se tornando-se cada vez mais dependente das exportações, agravando a exploração de um para com o outro, ou seja, de quem detém tecnologias e insumos sob quem não possui a propriedade desses.

Tem-se cada vez mais, em moldes alarmantes, a imposição de pacotes tecnológicos na agricultura da periferia mundial, deixando vários países numa dependência sem fim, impossibilitando a capacidade interna dessas nações de produzirem suas próprias tecnologias. Pensa-se que para fortalecer o campo é crucial a redução ou eliminação da dependência externa que deve ser alcançada com investimentos de qualidade nas potencialidades endógenas e locais.

A esse respeito, os estudos de Chayanov apontam, na estrutura econômica dos sistemas não capitalistas, as categorias sociais e econômicas que determinam a estrutura das unidades econômicas familiares como bases para sua organização e desenvolvimento: o produto indivisível do trabalho, a capacidade da população para formar capital, as medidas econômicas e políticas do poder estatal, a densidade populacional e as formas de utilização da terra. Esses aspectos configuram fatores sociais extremamente importantes, que acabam por determinar de maneira fundamental o grau de dependência ou autonomia das unidades familiares no

espaço rural, sem exclusão de outros fatores sociais, econômicos, culturais, e edafo-climáticos.

As pesquisas de Van Der Ploeg, et al (2000 *apud* Kageyama, 2008) estão na mesma direção da concepção de Chayanov, já exposta, pois aquele apontou seis características do processo de produção agrícola que determinam o desenvolvimento rural.

1) Esforço para reduzir a dependência do mercado de insumos externos à unidade produtiva, visando à redução de custos e ao melhor aproveitamento dos recursos naturais; 2) introdução de novas atividades que permitam utilizar mais os recursos internos; 3) produção ambientalmente mais adequada; 4) introdução de práticas de cooperação e pluriatividade; 5) diversificação de produtos e busca de economias de escopo; 6) maior controle sobre os processos de trabalho, que pode significar autonomia ou exercício da capacidade de utilização das condições existentes para atendimento de suas necessidades (VAN DER PLOEG et al, 2000 *apud* KAGEYAMA, 2008, p.65, grifo nosso)

Essa construção aponta para um conceito de desenvolvimento rural como um processo multifacetado, multidimensional e interinstitucional, sob formas de cooperação e em redes, em que os esforços das iniciativas se colocam na centralidade da agricultura.

Sabe-se que nos países subdesenvolvidos a revolução agrícola não precede a revolução industrial, como ocorreu na Europa. No capitalismo periférico, houve uma agressão exterior e não uma evolução interior. Isso é perfeitamente constatado no Brasil, quando da estratégia governamental da década de 50 em diante, em que adquiriram pacotes tecnológicos produzidos pelos países do centro que visavam à produção em grande escala de alimentos e outras matérias primas que eram destinadas àquelas potências mundiais. Isso prejudicou significativamente a produção para a sustentabilidade e autonomia interna da agricultura no país.

Conforme já se conhece, esses projetos econômicos não promoveram o desenvolvimento, apenas crescimento econômico. Diante disso, cabe uma breve conceituação do que se entende por desenvolvimento e por espaço rural, o qual será norte nesse trabalho.

Para essa breve explanação, cita-se as abordagens de Schneider (2009), o qual caracteriza esse setor da seguinte forma:

O rural não é sinônimo de e nem tem exclusividade sobre o agrícola; o rural é multissetorial (pluriatividade) e multifuncional (funções produtiva,

ambiental, ecológica e social); as áreas rurais têm densidade populacional relativamente baixa; não há um isolamento absoluto entre os espaços rurais e áreas urbanas. (SCHNEDER, 2009, p. 24-104)

A caracterização do ambiente onde a política é implementada é de fundamental importância para sua efetivação, mas quando da formulação de políticas públicas no Brasil, o histórico nos revela que isso nem sempre é levado em conta ou não se realiza um estudo aprofundado do público e do espaço onde a política seria implementada. O mesmo autor apresenta ainda uma concepção contemporânea acerca da noção do desenvolvimento rural, que resumidamente pode ser entendida como *o aumento da qualidade de vida no meio rural em todas as dimensões*. Essa concepção é decorrente do novo enfoque dado ao desenvolvimento rural pela União Europeia, que foram: o reconhecimento de que a modernização agrícola incidirá sempre sobre os empregos, no sentido de reduzi-lo; devido ao desemprego urbano, a população deve ser dissuadida de abandonar o campo; o espaço rural perde a função primordial produtiva, em detrimento de outras; a desagrarização do meio rural não deve significar a falência da produção familiar; o reforço da pluriatividade deve ser reconhecido e incentivado.

Conforme já sinalizado, o conceito de desenvolvimento rural tratado aqui vai além do entendimento relacionado apenas ao acesso às condições materiais, amplia-se sob a visão da autonomia adquirida pelos agricultores, inserção política social, acesso a políticas e programas públicos, mudanças nas práticas produtivas.

Para orientação desses aspectos do desenvolvimento rural, recorre-se às interpretações de Lalonde (1999 *apud* Weisheimer, 2009) o qual destaca que “[...] autonomia corresponde a condição de uma pessoa ou de uma coletividade cultural de determinar ela mesma a lei à qual se submete”. Weisheimer (2009) complementa essa concepção descrevendo que “[...] o termo autonomia é utilizado para descrever situações onde o sujeito é capaz de especificar suas próprias regras, ou orientar-se pelo que é adequado para ele”.

Pode contribuir com essa visão as pesquisas desenvolvidas por Sen (1993 *apud* Kageyama, 2008), entre outros, por considerar que nas análises de bem-estar e desenvolvimento, o padrão ou qualidade de vida não se mede pela posse de um conjunto de bens, nem pela utilidade a eles inerente, mas reside na capacidade dos indivíduos para utilizar esses bens a fim de obter satisfação ou felicidade (SEN,

1993 *apud* KAGEYAMA, 2008). Diante do exposto, entende-se que a política de ATER deve ser pensada a partir dessas questões, em vista de sua plena efetivação.

A última categoria que consideramos ser essencial sua conceituação nesse trabalho é a Agricultura Familiar, público da política em análise. Para esse entendimento, utilizamos as discussões levantadas por Wanderley (1996). A autora entende essa categoria como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo. A mesma destaca que o fato de uma estrutura produtiva associar família-produção-trabalho tem consequências fundamentais para a forma como ela age econômica e socialmente (WANDERLEY, 1996).

Seus estudos revelam que essa agricultura familiar não permaneceu estática frente às mudanças econômicas, sociais e políticas trazidas pela modernidade. A agricultura familiar, sob o impacto das transformações de caráter mais geral – centralização de mercado, globalização da economia, etc – tenta adaptar-se a esse novo contexto de reprodução, transformando-se interna e externamente em um agente da agricultura moderna. A autora então considera que o campesinato é uma forma particular da agricultura familiar que se constitui enquanto modo específico de viver e de produzir em sociedade.

Essa agricultura familiar pode ser vista ainda como a reprodução camponesa no interior das sociedades capitalistas modernas, decorrente de uma profunda transformação com o advento do capitalismo, que o obriga a produzir um excedente, gerando perda da autonomia tradicional, esvaziamento do espaço local e subordinação à sociedade englobante. Surge assim um personagem novo, distinto do seu ancestral camponês, gestado a partir dos interesses e das iniciativas do Estado e do capital internacional, conforme descreve Wanderley (1996).

[...] agricultura familiar corresponde a uma certa camada de agricultores capazes de se adaptar às modernas exigências do mercado em oposição aos demais “pequenos produtores” incapazes de assimilar tais modificações. São os chamados agricultores “consolidados” ou os que têm condições, em curto prazo, de se consolidar. Supõe-se que as políticas públicas devem constituir as bases para a formação desse seguimento. [...] A idéia central é a de que o agricultor familiar é um ator social da agricultura moderna e, de uma certa forma, ele resulta da própria atuação do Estado. (WANDERLEY 1996, p.1-21).

Cabe-nos identificar se a atual Política de Assistência Técnica e Extensão Rural tem possibilitado o acesso e/ou propriedade dos meios de produção, bem

como a produção autônoma desses sujeitos em vista da diminuição das desigualdades históricas que permeiam esse segmento. Essa preocupação surge porque, no Brasil, a grande propriedade dominante em toda sua história se impôs como modelo socialmente reconhecido.

O campesinato no Brasil se constitui já no capitalismo e é marcado por um registro de lutas para conseguir, permanecer e dar lugar a sua geração num espaço próprio na sociedade e na economia. Foi a grande propriedade rural quem recebeu todo estímulo social/estatal expresso na política agrícola, que procurou modernizá-la e assegurar sua reprodução. No entanto, a agricultura familiar sempre ocupou um lugar secundário e subalterno da sociedade brasileira, mesmo sendo responsável por cerca de 70% dos produtos que chegam à mesa dos brasileiros (WANDERLEY, 1996).

Essas características da agricultura familiar brasileira apresentadas pela autora têm similaridades com as pesquisas sobre campesinato realizadas por Mendras (1984), o qual define o campesinato como uma sociedade que vai para além de uma forma social de organizar a produção, mas, antes de tudo, guarda as suas características históricas de produção baseada na força do trabalho familiar.

Lamarche (1998) constata que a agricultura familiar moderna é um modelo expressivo no Brasil, pois 43% das suas unidades de produção reproduzem essa forma social de produção, mas essa realidade não se apresenta da mesma forma nas regiões do país, o que revela a existência de antigos e novos latifúndios que têm contribuído para a disseminação de práticas agrícolas capitalistas. Os estudos de Lamarche (1998) permitiram confirmar a hipótese de que, para existir a agricultura moderna, é necessária a pré-existência do modelo tipo camponês. Isso explica o fato de no Brasil esse modelo se manifestar com fortes expressões da herança colonial, porém, centralizada na região sul do país em função de manobras políticas e de condições sociais favoráveis.

Ainda sobre agricultura familiar, Weisheimer (2004) aponta as seguintes características:

As características centrais da agricultura familiar residem no fato de que a gestão do trabalho e a propriedade dos meios de produção – mesmo que não necessariamente da terra – encontram-se sobre a responsabilidade da família: entendida como grupo doméstico de trabalho e de consumo que realiza no seu interior a sucessão profissional e a transmissão do patrimônio. Ainda que estes produtores estejam altamente integrados ao

mercado capitalista o seu processo de trabalho repousa em bases familiares e não salariais, não gerando mais-valia, neste sentido, podem ser entendidos como produtores simples de mercadorias que tem sua orientação econômica voltadas para a reprodução social familiar. (WEISHEIMER, 2004, p. 80)

Weisheimer (2004), assim como Abramovay (1997) e Wanderley (1996) assegura que as unidades produtivas familiares se constituem a partir da tríade: terra – trabalho – família, pilares que dão a essa categoria analítica o suporte para sua reprodução e perpetuação nas gerações seguintes.

Para finalizar, não que o assunto tenha se esgotado, expõe-se os estudos Sheneider (2003), o qual afirma que, no Brasil, as pesquisas e debates sobre agricultura familiar ainda são recentes e talvez escassos, por isso, o estudo e avaliação da ATER não será conclusivo apenas com esse trabalho. O autor apresenta a pluriatividade na agricultura familiar ou as atividades não agrícolas como formas sociais de reorganização do trabalho, de produção e reprodução e de ressociabilidade de grupos sociais rurais. Isso confirma a capacidade do agricultor contemporâneo, que tem origem no campesinato, de restabelecer-se e buscar novas formas de sobrevivência por meio da diversificação, criação de novos produtos, novos serviços e novos mercados onde a ATER pode ser um instrumento para essa realização.

A América Latina, com destaque para o Brasil, viveu seus momentos mais marcantes de luta e discussão do espaço rural nas décadas de 50 a 70, mas que não foram sanadas ou esgotadas e se arrastam até os dias atuais. Os resquícios da colonização, da qual essa região foi submetida por séculos, influenciou e influencia o modelo de desenvolvimento planejado pelas forças governamentais tradicionais. Para melhor compreender esse contexto, destacam-se as discussões de Tavares (1996), a qual expõe que

no caso brasileiro, as transformações ocorrida no campo durante as décadas de 1960 e 1970 e o marco político-ideológico que se consolidou, conduziram a um progressivo reducionismo na concepção da reforma agrária, que foi redefinida como um instrumento de “política de terras”. A revolução agrícola desativou o significado econômico clássico da reforma (a formação do mercado interno), contribuindo assim para a afirmação da concepção reducionista... A terra e a riqueza continuaram sendo concentradas por força dos novos interesses agroindustriais, da expansão da fronteira e dos interesses agrários tradicionais. (TAVARES, 1996, p. 2)

Pode-se perceber que os estudos de Tavares (1996) corroboram com as constatações de Weber quando este afirma que a forma pela qual a terra é distribuída é determinante no processo de diferenciação da sociedade e conseqüentemente para as condições políticas e econômicas. Ao fazermos uma comparação das teorias de Weber com a realidade do Brasil, constata-se que as diversas desigualdades que dificultam o desenvolvimento têm origem na má distribuição das terras.

As análises históricas revelam que o meio rural brasileiro foi submetido a um longo processo de exploração, conduzida pela ideia produtivista com bases financeiras e tecnológicas internacionais, de forte orientação liberalizante e exportadora imposta às atividades agropecuárias (LEITE, 2000). Esse processo sócio-histórico foi construído por um conjunto de instituições desde o início da colonização do território brasileiro, caracterizado pela prática exploratória e predatória dos recursos disponíveis na natureza, que foi fortemente agravado pelo processo de industrialização e urbanização, no qual seu planejamento era ausente de ações voltadas à preservação e recuperação dos bens naturais.

Podem ser cinco os pressupostos básicos que marcam todo o período de exploração e descaso com o espaço rural brasileiro e conseqüentemente o surgimento das mais graves desigualdades sociais e econômicas: a monocultura em grandes propriedades; relações de trabalho escravocrata; produção voltada para o exterior; a mecanização agrícola adquirida do exterior; assistência técnica difusionista baseada na produtividade e não na sustentabilidade. Esses fatores foram incentivados por iniciativas políticas que contribuíram para o aumento da pobreza, privação do acesso à água; a privação do acesso à terra, êxodo rural, a ocorrência sistemática das secas e diminuição da mão de obra ocupada.

Por isso é importante pensar como essas estratégias de desenvolvimento do rural têm se reconfigurado e/ou influenciado programas e políticas públicas atualmente voltadas ao meio rural. Espera-se obter algumas respostas em relação a essa questão, ainda que de forma parcial, através da análise do ciclo da Política de ATER que será abordado a seguir.

As questões do campo, o reconhecimento de uma agricultura familiar e necessidade de desenvolvimento desse setor para um certo equilíbrio social e econômico só voltaram a ser pauta do governo, de forma mais intensa, após lutas e

reivindicações na década de 90. Em 1994, em consequência das reivindicações dos agricultores familiares, da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), o governo Itamar Franco criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que operava basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O PROVAP seria o embrião da primeira e mais importante política pública criada dois anos mais tarde e destinada aos agricultores familiares.

No campo das pesquisas acadêmicas sobre a concepção de uma nova categoria de análise (agricultor familiar e agricultura familiar), destacam-se, nos anos 90, as iniciativas do Movimento dos Sem-Terra (MST) e o movimento sindical de trabalhadores rurais (organizados na Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), os quais desenvolveram ações que legitimavam politicamente esses estudos. O conceito de agricultura familiar influenciaria as políticas públicas no restante dos anos 90, com a intensificação das ações de reforma agrária e de fortalecimento dessa categoria de produtores rurais. Nota-se que o conceito mostrou-se necessariamente maleável, embora uma de suas características fundamentais seja a preponderância do uso da mão de obra familiar sobre a contratada (seja em regime de parceria ou emprego) na propriedade rural (PEIXOTO, 2008).

A partir de 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o PROVAP foi totalmente reformulado, tanto em termos de concepção como em sua área de abrangência. Essas modificações deram origem ao PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, em 1996, cuja institucionalização ocorreu por meio do Decreto Presidencial 1.946, de 28 de julho. Desse ano em diante, o programa tem-se firmado como a principal política pública do governo federal para apoiar os agricultores familiares. Deve-se registrar, no entanto, que, em 1996, apenas as ações relativas ao crédito de custeio foram implementadas e que, a ampliação do programa para as áreas de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa, somente ocorreu a partir de 1997, quando o programa ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo o território nacional (MATTEI, 2005).

As iniciativas de ampliação e melhoria do programa não se encerraram desde então. Vários encontros foram realizados no intuito de congregarem instituições envolvidas na referida política, a exemplo dos seminários nacionais sobre ATER realizados em 1997, 2008 e da I Conferência sobre o tema, que serão tratados mais adiante. Esses eventos foram promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, CONTAG, ASBRAER, entre outras entidades.

Nesse evento surgiu a proposta de consolidação de um modelo institucional de ATER pública estatal e não estatal, descentralizado, pluralista, autônomo e gratuito. Como princípios, a proposta defendia ainda o desenvolvimento sustentável, o controle social da gestão e organização em rede, com atuação articulada dos agentes (PNUD, 1997). No entanto, essas ações ainda não se efetivaram de forma plena e definitiva em todo território nacional, visto que na formulação da política não se atentou para as desigualdades e particularidades regionais com as quais iriam se deparar.

A ATER enquanto política pública de caráter nacional é muito recente, visto que sua lei de criação data de 2010 (Lei 12.188), quando ainda no Governo Lula ressurgiu com força o debate sobre uma "Nova Extensão Rural", desdobrando-se no desenho de uma política específica para o setor. Por isso, a relevância do estudo está na possibilidade de identificar os gargalos e apontar mecanismos que melhorem a estrutura e implantação dessa Política Pública.

3.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Desafio semelhante colocado para estudiosos e gestores de políticas é o da concepção e práticas de avaliação de políticas públicas, tanto nas pesquisas empíricas como para os formuladores de políticas. A influência do novo modelo de gerenciamento público, com fundamentação nas teorias liberais que ganharam força após as crises fiscais, fez com que a eficiência passasse a ser objeto de qualquer política (RAMOS, 2012).

Mas não uma eficiência baseada na melhor efetividade das políticas e sim na redução descontrolada dos gastos que se concretiza em desregulação, privatizações e diminuição de ações no sistema social, o que tem limitado os governos em

estabelecer mecanismos de ampliação, efetividade e avaliação de suas ações. No caso do Brasil, é perceptível a partir da década de 80 a influência desse modelo de gerenciamento baseado na diminuição dos investimentos públicos, gestão baseado na eficiência e eficácia e diminuição do Estado nas atividades públicas.

Os estudos sobre políticas públicas no Brasil são bem recentes e os que existem são dispersos. Ao longo desse período, a ênfase das pesquisas recaiu sobre a análise das estruturas e instituições ou sobre a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas (TREVISAN, 2008). Os estudos sobre avaliação são mais escassos ainda, por isso, a análise da ATER torna-se ainda mais desafiadora, pois, além de ser uma política nova, seus processos de avaliação ainda não foram construídos e ou amadurecidos.

Os estudos revelam que na prática do planejamento governamental brasileiro se, de um lado, sempre se deu muita ênfase ao processo de formulação de planos e elaboração de projetos, de outro, frequentemente foram negligenciadas as etapas de acompanhamento e avaliação (NILSON HOLANDA, 2003)

Trevisan et al (2008 *apud* Costa e Castanhar , 2003) afirmam que não existe uma única definição de avaliação, conceituando-a da seguinte forma:

Trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos... O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. (TREVISAN et al, 2008 *apud* COSTA e CASTANHAR, 2003:972).

Voltando às discussões apresentadas por Ramos (2012), esta infere que um dos objetivos da avaliação é permitir aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos. Essa ideia corrobora com a visão de autores já citados, ao afirmar que a avaliação constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos (RAMOS, 2012).

A autora ratifica os objetivos da avaliação, evidenciando sua importância, a qual possibilita aos gestores e usuários da política estabelecer critérios fundamentais para se decidir se uma política deve continuar a ser implementada, se

de fato está promovendo distribuição de bem-estar de acordo suas finalidades e se está produzindo mudanças nas estruturas econômica e social, na direção dos resultados desejados, onde seu público alvo está inserido.

Nesse sentido, cabe destacar as dimensões da avaliação de políticas levantadas por Rua (2009). A primeira é técnica, caracterizada por produzir ou coletar, por meio de procedimentos reconhecidos e aceitáveis, informações que poderão ser utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto e; a segunda dimensão é valorativa, consistindo no exame informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, do programa ou projeto (RUA, 2009).

A autora chama atenção para o fato que essa avaliação (valorativa) não tem por finalidade classificar as intervenções enquanto “benéficas ou maléficas”, “satisfatórias ou insatisfatórias”, mas apropriar-se da avaliação como um processo de apoio e aprendizado contínuo pelos envolvidos, em busca de alcançar as melhores decisões para o conjunto da sociedade e dos melhores mecanismos de gestão e participação social (RUA, 2009).

O desafio de estabelecer e implementar processos de avaliação que condigam com a natureza e objetivos de uma política está relacionado desde os pressupostos da concepção ao seu ciclo como um todo. Por ciclo de políticas, RUA (2009) compreende como uma série de atividades políticas que agrupadas formam o processo político, etapas pelas quais perpassam todos momentos de definição da política, desde a concepção, implementação e avaliação. O estudo da autora permite descrever o ciclo de política pública de acordo com as seguintes etapas: definição do problema, definição da agenda, identificação de alternativas, implementação, avaliação.

A estrutura e nomenclatura do ciclo de política diferem minimamente de autor para autor, essa descrição representa o modelo comumente utilizado pela atual literatura. As etapas do ciclo de políticas, por sua vez, não acontecem em um ambiente tranquilo, pelo contrário, esse ambiente é tenso e marcado por relações de poder, por problemas complexos, entre atores estatais e não estatais que se encontram em nível nacional e internacional. Fica entendido que o ciclo de políticas se dá num ambiente extremamente contraditório e, por vezes, de dissenso. Por

isso, os atores envolvidos precisam estar plenamente conectados com o problema em questão e os objetivos propostos na política.

As contradições, disputas, demandas e apoios que ocorrem no ciclo de políticas têm origem nos *Inputs* e *Outputs*, que simplificarmente podem ser entendidos como fatores internos e externos de entrada e saída de demandas e os produtos dessas relações, que influenciam e modificam o ciclo de políticas.

Nessas etapas do ciclo (definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação) fazem parte vários atores em níveis de decisão diferentes, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; o ciclo de políticas é sempre um ambiente de disputas até mesmo de âmbito supranacional (SOUZA, 2006).

Assim como não existe uma única definição para avaliação de políticas, também não existe um único tipo/modelo de avaliação. Devido a algumas questões que não cabe expor aqui, vamos apresentar o modelo de avaliação acadêmica, que é mais formal e enfoca a efetividade das políticas, seus impactos e benefícios.

Cunha (2006 *apud* Ramos, 2012) descreve quatro tipos de avaliação, que podem ser agrupados a outros critérios não excludentes entre si, que são: a) o tipo de avaliação conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação; b) conforme a natureza da avaliação; c) conforme o momento da realização da avaliação e; d) conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde.

Caracterizando melhor cada tipo, tem-se que, o tipo de avaliação *conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação* pode ser interna, ou seja, dentro da instituição, com colaboradores que participam da política, programa ou projeto; pode ser externa, quando realizada por profissionais de fora da instituição responsáveis pelo programa, ligados a entidades financiadoras das ações ou contratados para tal fim; pode ser mista, à medida que combina a avaliação interna e externa, possibilitando que os avaliadores externos tenham contato direto com os participantes do programa a ser avaliado e; avaliação participativa, que prevê a participação dos beneficiários no planejamento, execução e avaliação das ações de qualquer programa, utilizada não apenas para obter a opinião/percepção

dos participantes, mas a real efetividade da política/programa diante das verdadeiras demandas apresentadas pelos beneficiários.

Na admissão de qualquer dos tipos de avaliação há vantagens e desvantagens que devem ser observadas pelos executores, contudo, acredita-se que algo que deve ser comum a todos os tipos de avaliação é a participação dos beneficiários.

A respeito do tipo *conforme a natureza da avaliação*, esta pode ser formativa e somativa. A primeira aplicada quando da formação do programa, fornecendo elementos que vão subsidiar a correção e aperfeiçoamento de procedimentos e a segunda refere-se à investigação e à produção de informações sobre a implementação e etapas posteriores, ou seja, quando o programa está sendo executado há algum tempo.

Sobre o tipo de avaliação que leva em conta *o momento da realização da avaliação*, esses estudos avaliativos diferenciam-se em *ex ante* e *ex post*. A avaliação *ex ante* é realizada antes do começo de um programa, com a finalidade de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, bem como orientar o direcionamento de suas metas e ações. Nessa avaliação é imprescindível a realização de um diagnóstico em que são mapeadas as necessidades, levantados os recursos necessários e a viabilidade do programa no alcance dos objetivos propostos.

A avaliação *ex post* é realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões passam a se basear nos resultados alcançados. Visa dar fundamento quanto à continuidade ou não de um programa/projeto ou política. O uso dessa avaliação não exclui a outra; ambas podem proporcionar melhor conhecimento quanto aos desafios, avanços e potencialidade que um programa pode oferecer.

A avaliação *conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde* inclui duas modalidades de estudos: a avaliação de *processos*, que é realizada durante a implementação do programa e diz respeito à dimensão da gestão, procurando detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se construírem correções ou adequações e; a avaliação de *resultados* e de *impacto*, com objetivos mais amplos, especialmente o de responder se o programa funcionou ou não, procurando verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e consequências, indagando, após sua implementação, se

houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa e examinando o sucesso ou fracasso em termos de mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas (CUNHA, 2006 *apud* RAMOS, 2012).

Todas essas modalidades podem se utilizar de métodos quantitativos e qualitativos, combinados ou não, na construção das informações. Seu principal desafio é demonstrar que os resultados encontrados estão causalmente relacionados aos objetivos, metas e produtos oferecidos pelo programa ou política.

Seguindo esse entendimento, torna-se de fundamental importância o estudo do ciclo da política de ATER para bem compreender sua atuação. Neste trabalho será apresentado uma análise da política de assistência técnica e extensão rural – ATER, seguindo os tipos de avaliação supracitados propostos por Ramos (2012), no que couber. Assim, espera-se realizar uma avaliação externa e participativa, somativa quanto à natureza e de resultado ou de impacto quanto ao tipo de problema que pretende responder.

A respeito da avaliação da ATER, como na maioria das políticas públicas brasileiras, percebe-se que ainda está em fase de construção e definição de metodologias, mecanismos e instrumentos que possibilitem verificar os resultados de sua atuação. Nesse aspecto, ainda aguarda regulamentação, pois sua legislação apenas evidencia que a execução dos contratos será acompanhada e fiscalizada nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e, a metodologia e os mecanismos de acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos resultados obtidos com a execução de cada serviço contratado serão objeto de regulamento. Isso consta nos artigos 20 e 24 da referida lei.

A exigência de avaliação das ações públicas ou das ações que utilizam recursos públicos se amplia e se torna fundamental com o processo de descentralização da administração pública brasileira. O processo de descentralização de políticas públicas, no Brasil, foi aperfeiçoado e amadurecido a partir da constituição de 1988, marcado pela transferência de recursos e do poder decisório de instâncias superiores para unidades espacialmente menores, incluindo a sociedade civil organizada (MALMEGRIN, 2010). No caso das políticas voltadas para o meio rural, o marco da descentralização se definiu com a Lei 8. 171 de janeiro de 1991.

Essa metodologia de gestão de políticas públicas, a partir da participação direta e/ou indireta de atores públicos ou privados em sua execução, favoreceu significativamente a implantação de novos programas e políticas e de seus resultados, visto que a descentralização permite atingir mais rapidamente e com maior eficácia o público desejado, além de amenizar os esforços de cada ente executor.

Sabe-se, porém, que a gestão descentralizada de programas e políticas sociais de criação do governo federal ainda passa por diversos desafios, visto que essa metodologia inserida na administração pública brasileira é recente e, portanto, demanda de maior aperfeiçoamento e amadurecimento por parte dos atores (ARRETCHE, 1999).

Para Buarque (1999), a descentralização tem sido a linha geral das iniciativas do governo federal em diversas áreas de atuação, especialmente no terreno das políticas e projetos sociais, procurando construir parcerias com os estados, com os municípios, com empresas privadas e organizações do terceiro setor, para redistribuir as responsabilidades, com distintos graus de autonomia decisória e deliberativa.

Sabe-se que no passado não foi assim, pois, entre as décadas de 50 até 70, os serviços de assistência técnica eram centralizados e, juntamente com o crédito agrícola, eram estruturados para o avanço do capital no campo, especialmente, na época da "modernização conservadora" ou "revolução verde", na promoção da agricultura patronal e do agronegócio.

O desafio que ainda permeia o processo de descentralização pública é a necessidade de maior participação político-social, aperfeiçoamento da articulação em rede, para que ela seja executada conjuntamente com outros programas e políticas desenvolvidos por órgãos e entidades estatais e não estatais, caracterizada pela intersectorialidade e transversalidade, de forma a permitir que chegue às populações mais excluídas, possibilitando uma inclusão social mais ampla, com qualidade e efetividade.

Para o cumprimento desses desafios e compromissos, a Política Nacional de Ater está sendo construída de forma participativa (por meio de conferências), em articulação com diversas esferas do governo federal, ouvindo os governos das unidades federativas e suas instituições, assim como os segmentos da sociedade

civil, lideranças das organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais comprometidos com esta questão.

Essa Política tem o interesse de contribuir para uma ação interinstitucional capaz de implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável, estimulando a geração de renda e de novos postos de trabalho. Para tanto, ela necessita de instituições com infraestrutura organizacional, capacidade técnica, instrumentos e política capazes de atingir seus objetivos, bem como de um tratamento jurídico adequado aos atores não governamentais que compõem esse sistema.

Exige-se, diante desse quadro, a realização de uma verdadeira avaliação dessas iniciativas no que diz respeito ao seu mais importante ou síntese do objetivo: o desenvolvimento rural. Este trabalho, sem pretensões de responder a todas as questões, analisa um dos serviços que está inserido, desde o início, nessa macro política, qual seja, a assistência técnica e extensão rural, a fim de identificar a sua contribuição para o desenvolvimento rural de um determinado município.

Para adentrarmos no ponto da análise do ciclo da Política de ATER, faremos uma breve abordagem sobre o papel do Estado e da sociedade civil, atores primordiais na consumação da trajetória da ATER. Segundo os estudos de Claus Offe (1984), o Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção dos interesses capitalistas, mas em alguma medida acolhendo as demandas das classes subalternas sem, no entanto, contrariar estruturalmente os interesses da classe capitalista dominante.

Uma síntese da atuação do Estado é descrita pelo autor como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. Essa função reguladora, através da política social ou política pública, é claramente colocada por Offe da seguinte forma: "(...) a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado" (LENHARDT; OFFE, 1984). Fica entendido então que o Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão de obra para o mercado, como também, através de certas políticas e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo tradicional.

A transferência, por parte do Estado, da responsabilidade de execução das políticas sociais às esferas de menor poder político-estatal, além de contribuir para os objetivos acima, é entendida como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos. Disso decorre, segundo Offe (1984) que, no passar do tempo, o Estado tem intervindo cada vez menos como único regulador e mantenedor das relações sociais nas sociedades capitalistas. Sua atuação, desde então, tem sido dividida entre as investidas por maior poder econômico por partes do mercado e as iniciativas por mais participação advindas da sociedade civil organizada.

Observa-se nesse modelo de estrutura político-administrativa que as relações entre Estado e sociedade civil não acontecem no mesmo plano de poder. No Brasil, assim como em diversos países, é possível distinguir uma sociedade civil e um Estado. A sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos, que têm um acesso diferenciado, ou seja, seu acesso ao poder político é limitado, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política superior, fruto de um contrato social ou de um pacto político que garante legitimidade ao governo.

Diante do papel do Estado de resolver conflitos e eliminar as mazelas sociais, encontra forças no capitalismo contemporâneo, bem como em qualquer outro sistema de classes, por estar acima e ao mesmo tempo depender do poder político que deriva da sociedade civil. Na sociedade civil, o povo, constituído pelos cidadãos, se organiza formal e informalmente das formas mais variadas: como classes sociais, frações de classes, grupos de interesse, associações. Desta forma, pode-se afirmar que a sociedade civil é o povo organizado com poder limitado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos.

Pereira (1997) conclui que a sociedade civil engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado, mas que exercem algum tipo de influência sobre ele. É o que se pode observar através do crescimento do terceiro setor no Brasil e no mundo, o qual tem se tornado importante instrumento para o exercício da cidadania e consolidação da democracia em busca do desenvolvimento humano, social, ambiental e econômico para toda a sociedade segundo o autor.

O processo de descentralização das políticas públicas no Brasil teve sua base legal e fortalecimento a partir da constituição de 1988, a qual também influenciou a

estrutura de planejamento para o desenvolvimento rural em que se insere efetivamente a participação das organizações da sociedade civil, constituindo uma nova dinâmica no contexto da gestão pública, que deve proceder de forma integrada com os três entes federados (União, Estados e Municípios) e com instituições não estatais.

Quando da abordagem da formação da sociedade civil brasileira, recorre-se às pesquisas desenvolvidas por Gohn (1997), com diversos estudos sobre essa temática, a qual considera que:

Na América Latina, especialmente no Brasil, as mudanças advindas da globalização da economia e a institucionalização dos processos gerados no período da redemocratização levaram ao surgimento de um novo ciclo de movimentos e lutas, menos centrados na questão do direito e mais nos mecanismos de exclusão social. (GOHN, 1997, p.36-60)

A partir da pesquisa da autora, comprova-se que o surgimento do terceiro setor surge em decorrência do contínuo aumento das desigualdades sociais e econômicas, no Brasil, não sanadas pelas instituições públicas tradicionais ou seus planos de governo, demonstrando a incapacidade do Estado em prover plenamente o atendimento às demandas sociais (GONÇALVES, 2002). Ao mesmo tempo, pode-se inferir a partir dessa obra a importância do segmento da sociedade civil para o desenvolvimento político, social e democrático ocorrido no país nas últimas décadas.

O segmento em discussão não se comportou de forma estática no decorrer dos anos. As mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas com a globalização e com o processo de desestatização do espaço público advindas do neoliberalismo implantados no Brasil, fizeram com que o terceiro setor reagisse frente a essa nova dinâmica, ora em sentido adverso ora a favor.

Montano (2002) descreve como se deu essa nova relação político-social entre poder Estatal e sociedade civil:

É que, historicamente, a falta de representatividade de um estado de classe e a insatisfação popular levaram, por um lado, os setores sociais subalternos a se manifestarem e participarem por suas reivindicações e direitos. Por outro lado, o aumento progressivo da participação popular (e da cidadania) é incorporado também pelos setores dominantes que procuram impedir os avanços populares, a elite dirigente estabelecendo alianças com as novas forças sociais e revestindo-se de novos fundamentos de legitimidade. Assim a participação, a cidadania e a democracia são utilizadas tanto para legitimar o poder, a dominação e o status quo quanto para lutar contra eles e contra as desigualdades sociais. (MONTANO, 2002, p. 243-271)

A crítica de Montano (2003) sobre o papel emergente e assistencialista, muitas vezes praticado por esse novo segmento quando de suas ações, nos faz enxergar o quanto essas instituições sofrem a influência do primeiro setor (Governo) e segundo setor (mercado), muitas dessas instituições sendo utilizadas como mecanismos do capitalismo e instrumento do sistema neoliberal para o escoamento ilegal de recursos públicos e de manutenção das estruturas de exclusão social.

Paralelamente, Pereira (1997) faz um confronto entre *o Público, o Privado e o Público não estatal*, denominando este último de terceiro setor, pela semelhança da finalidade que este apresenta com o Público-Estatal (Estado), descrevendo que:

O setor produtivo público não-estatal é também conhecido por “terceiro setor”, “setor não governamental” ou “setor sem fins lucrativos”. Por outro lado, o espaço público não-estatal é também o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos. (PEREIRA, 1999, p.2)

Na década de 80, houve um avanço considerável no papel das entidades de interesse social em relação à sociedade brasileira, decorrente dos movimentos sociais, sindicatos, grupos ambientalistas, associações civis de defesa de minorias. Foi quando surgiu no cenário brasileiro um grande número de ONGs (Organizações Não Governamentais). Na década seguinte, com o acontecimento da ECO-92 - Conferência Rio-92 (fórum internacional para discussão do meio ambiente, ocorrido no Rio de Janeiro em 1992, com a participação de chefes de Estado de vários países), retoma-se essa discussão com a ideia de que estas questões, principalmente a preservação do meio ambiente, é responsabilidade de todos (população e governo).

Para Falconer (1999), o setor de ONGs no Brasil exclui as organizações sem fins lucrativos tradicionais (entidades filantrópicas, religiosas creches, asilos, etc.), voltadas exclusivamente à prestação de serviços, situação que caracterizou a fase marcada pelo assistencialismo, paternalismo desse seguimento, que se difere da situação atual, pela dinâmica em que os direitos sociais passaram a ser reconhecidos como inerentes ao conceito de cidadania. Assim, entende-se que o termo ONG significa um campo e uma forma de atuação predominantemente na defesa dos direitos, através da assessoria e capacitação dos movimentos sociais

populares, mobilização popular, articulação política, conscientização e disseminação de informação (NEDER, 1995).

As organizações da sociedade civil que realizam assistência técnica e extensão rural possuem as características supracitadas. São ONG's que surgiram em decorrência da falência, incapacidade ou extinção propriamente dita desse serviço público prestado pelo Estado e por perceberem a importância dele para o desenvolvimento rural, sem deixar de lado outras dimensões também cruciais para o desenvolvimento do conjunto do país. Vale lembrar que a participação das ONG's na execução e controle social de políticas e programas públicos não decorre apenas por conta da descentralização estatal, mas de décadas de reivindicações por melhores condições de vida das populações do campo e da cidade, e por não negar a importância dessas instituições para o desenvolvimento político, cultural, social e democrático do país é que não se pode pensar na criação, implementação e avaliação de uma determinada política sem a devida participação da sociedade civil.

3.4 ANÁLISE DO CICLO DA ATER

Para análise do ciclo da ATER, tomaremos por marco temporal os acontecimentos decorrentes da constituição da nova ATER pública (PNATER/1997) e por base as definições apontadas por RUA (2009), já descritas nesta seção, a qual considera as seguintes etapas: formação da agenda, definição do problema, identificação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Assim, pretende-se abordar os principais acontecimentos e consequências ocorridos em cada uma dessas etapas do decurso da ATER, sem pretensões de esgotar o assunto.

Para o presente estudo, determinou-se como primeira etapa do ciclo da ATER a *formação da agenda e definição do problema*, por considerar que essa fase ocorreu num mesmo período e com os mesmos atores; como segunda etapa, entendeu-se a *identificação de alternativas e tomada de decisão*; a terceira etapa como *implementação* e a quarta etapa do ciclo como *avaliação*.

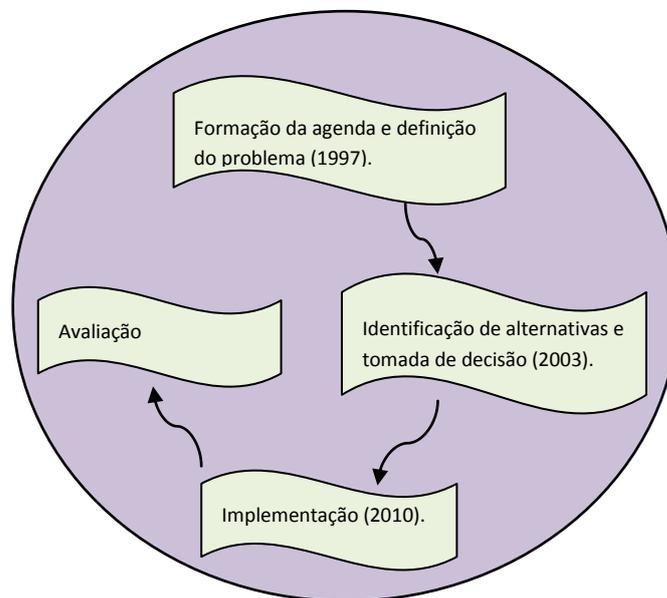
Nos estudos desenvolvidos por Rua (2009), ela expõe que

O ciclo de políticas aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais. As etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não

está claramente definido e atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente superpostas. (RUA, 2009, p. 36-37)

A figura a seguir apresenta os momentos do ciclo de políticas adaptado para o estudo da ATER, sem, no entanto, desconsiderar a existência de diversas abordagens diferenciadas sobre o tema e, tomando por base os mais recentes marcos históricos dessa política a partir da retomada de construção da nova Política Nacional de ATER para o Brasil.

Figura 02 - Ciclo da política de ATER.



Fonte: Elaborado pela autora (adaptado de RUA, 2009).

Entende por formação da agenda quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades/atores dentro e fora do governo. Já a identificação de alternativas e tomada de decisão ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução, as quais expressam interesses diversos que devem ser combinados para o consenso da tomada de decisão (RUA, 2009).

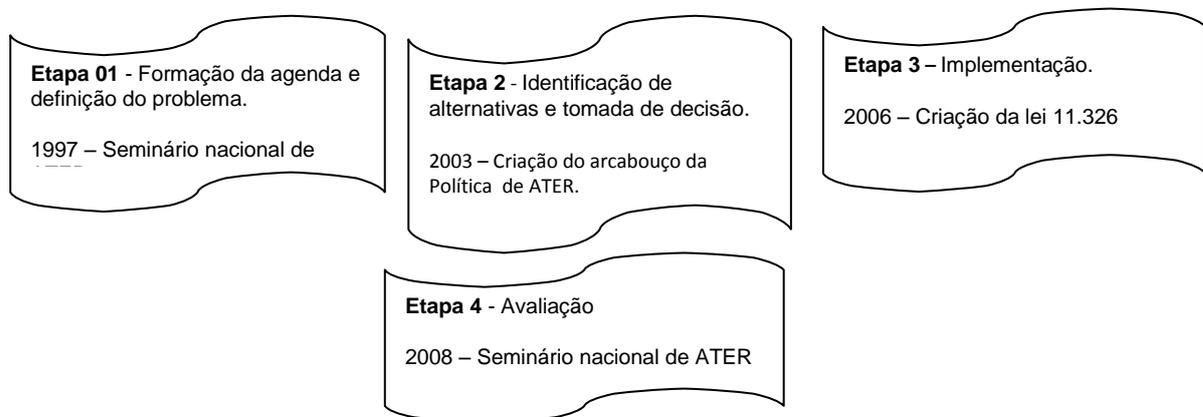
A tomada de decisão, por sua vez, não significa que todas as decisões relativas a uma política foram tomadas, mas que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo/objetivo da política que está sendo formulada. De forma não muito diferente, a implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito das

rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, ou seja, as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade.

Por último, a avaliação, é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam alcançados (RUA, 2009).

Para melhor situar a análise do ciclo da ATER e por uma questão metodológica, focaremos a discussão a partir do acontecimento do seminário nacional sobre ATER (1997) até a instituição da PNATER (2010). A figura a seguir apresenta resumidamente os principais marcos da política de ATER que caracterizam todo o seu ciclo, os quais serão discutidos adiante, porém, sem pretensão de esgotar o assunto.

Figura 03 - Marcos do ciclo da Política de ATER.



Elaborado pela autora.

3.4.1 Formação da agenda e definição do problema

Para adentrarmos nessa primeira etapa do ciclo da política retomaremos o acontecimento do primeiro seminário nacional sobre ATER que aconteceu em agosto de 1997, na cidade de Brasília, seguido de seminários nas 27 unidades da Federação, dos quais participaram cerca de 5 mil pessoas. Estas reuniões culminaram na realização de um *workshop*, entre 24 e 28 de outubro de 1997,

promovido pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, CONTAG, ASBRAER, entre outros atores envolvidos na área, a exemplo de setores do governo federal, da ATER dos estados, movimentos sindicais de trabalhadores rurais, dos trabalhadores em ATER, ONGs e universidades, oriundos de todas as unidades da Federação (PEIXOTO, 2008).

Esse seminário significou o resultado de mobilizações e discussões que se arrastaram por quase duas décadas, pela instituição de uma nova ATER. A principal proposta do seminário era a recriação da extensão rural pública e gratuita. Além disso, defendia que essa política passasse a beneficiar, com exclusividade, aos produtores rurais incluídos na definição de agricultura familiar e suas organizações representativas.

Nessa etapa do ciclo para instituição de uma nova ATER, houve diversos conflitos de interesses, conforme prevê todo o ciclo de qualquer política pública. De um lado se tinha o governo com o interesse de diminuir gastos públicos e assim sua participação na execução de serviços públicos enquanto financiador, do outro lado havia a sociedade civil organizada ligada ao setor que exigia mais participação no processo, acesso aos recursos e a gestão da política; por outro lado ainda havia as entidades estatais de ATER que reivindicavam exclusividade na prestação desse serviço, a defesa da supremacia do serviço público e crítica à descentralização liberalizante. Ainda se pode citar um quarto ator nesse processo: as instituições privadas com finalidades lucrativas ligadas ao setor do agronegócio, que também exigiam sua manutenção na partilha desses recursos

Essa etapa, assim como as seguintes, não foi consensual nem tranquila, pois os interesses conflitantes por parte de cada ator envolvido eram visíveis. Ainda assim foram construídas boas diretrizes para a nova política, pois, apesar de forças tão heterogêneas, estas se articularam em torno de um objetivo unificado, uma nova extensão para a agricultura familiar (ABRAMOVAY, 1998).

Um dos problemas que estava posto era justamente o de desconstruir velhos paradigmas e identificar novos a serem alcançados; estabelecer uma metodologia diferenciada para cada lugar, mas que fosse capaz de ser universalizada, amadurecer o debate da participação da sociedade civil organizada (ONG's) na execução da política; pensar em novas técnicas, métodos, aprendizagens,

participação dos agricultores no processo de desenvolvimento da política, missão, recursos financeiros, abrangência, gestão e marco conceitual.

Um tema que parece não ter sido muito discutido nesse seminário, quando da análise dos documentos, foi a reforma agrária. Ora, a assistência técnica e extensão rural está ligada à reforma agrária e aquele evento objetivava debater e propor a reestruturação dos serviços de ATER em vista de alcançar o desenvolvimento rural sustentável e fortalecimento da agricultura familiar, porém, como esse objetivo pôde ser planejado sem a inclusão da questão da reforma agrária, fator determinante de inclusão social e conseqüentemente do desenvolvimento rural?

Em meio às discussões entre as entidades presentes no seminário nacional, havia certa unidade em relação à importância e finalidade social da ATER na orientação do trabalho dos extensionistas, porém, sobre a gestão, as fontes de recursos e a organização institucional do sistema de ATER, havia muitas discordâncias e entraves.

O debate que ainda não se encerrou, mesmo após anos do fim do seminário, é em relação à organização institucional da Extensão Rural. Enquanto alguns atores envolvidos consideram que as formas jurídicas existentes (organizações sociais, ONG's, etc) de execução de ATER não passam de modelos disfarçados de privatização do serviço público, outros defendem que tal processo representa o fortalecimento da democracia e participação social na gestão de políticas públicas. O consenso é que esse serviço deve ser financiado com recursos públicos estatais, porém, a descentralização ou fragmentação de sua execução ainda é fator que carece de amadurecimento.

Ao finalizar essa parte da análise do ciclo da ATER, *formação da agenda e definição do problema*, conclui-se que o seminário representou um fator de pressão decisiva para a reestruturação da política que seguiu de diversos encaminhamentos para todos os níveis de execução do serviço e seus resultados foram constatados nos anos que se seguiram.

Mesmo em meio a dissensos, o seminário propôs que as entidades de ATER se tornem verdadeiras agências de desenvolvimento, o que para isso exige-se um amplo processo de mobilização social e maior participação dos agricultores.

3.4.2 Identificação de alternativas e tomada de decisão.

Nesta etapa do ciclo da política, as mobilizações em torno da reestruturação do serviço de ATER não se encerraram com o término do seminário nacional. As pressões que surgiram daquele evento, provocadas pelas entidades de ATER, forçaram a separação do serviço do âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999. Em 2003, o MDA passou a ser responsável pelas atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural, como estabelecia o Decreto N^o 4.739, de 13 de junho do mesmo ano.

No nível de decisão da estrutura governamental, por delegação da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), órgão vinculado ao MDA, foi lançado naquele ano o desafio de se elaborar uma nova política de Assistência Técnica e Extensão Rural, momento este no qual emergem as questões pertinentes ao desenvolvimento sustentável, às preocupações ambientais e às crescentes e mais elaboradas exigências da sociedade quanto aos novos papéis que o Estado deve assumir.

Outro fator que pressionou o governo da época a acatar algumas reivindicações das propostas pelo movimento ligado ao campo foi a publicação dos dados dos censos agropecuários/IBGE de 1996 e 2006, os quais revelaram um país que permanecia com profundas desigualdades no meio rural. Alguns desses dados foram:

- ↔ Os estabelecimentos familiares representam 15,6% dos estabelecimentos e ocupam 24,3% da área ocupada. Enquanto a área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 há, a dos não familiares era de 309,18 há;
- ↔ Apesar de ocuparem 24,3% da área total dos estabelecimentos agropecuários, a agricultura familiar é responsável por 38% do valor bruto da produção gerada;
- ↔ Os estabelecimentos até 50 hectares empregavam 11.7 milhões de pessoas, ou cerca de 70% do total do pessoal ocupado na agropecuária brasileira; a mesma proporção registrada no censo agropecuário de 1995/96. De outra parte, os estabelecimentos de 1.000 hectares ou mais, ocupavam 761.904 pessoas, o equivalente a 4.6% do total.
- ↔ No Nordeste, o território ocupado por esses estabelecimentos, em 2006, foi reduzido em 707 mil hectares em comparação com a área em 1980. Sobre 1996, a perda de área foi de 325 mil hectares (-8%).

↔ o nordeste detinha o maior número de estabelecimentos (2.4 milhões, ou 47.4% do total), e a menor área média (31 hectares) (IBGE, Censo agropecuário 1996/2006).

A tomada de decisão no âmbito governamental, em relação à necessidade de reestruturação dos serviços de ATER, foi admitida, principalmente, pelas demandas recorrentes apresentadas pelos atores visíveis inseridos nesse ambiente. Foi no ano de 2003 que se iniciaram os esforços para concretizar o efetivo fortalecimento e empoderamento da Agricultura Familiar, propostos no documento do seminário em 1997. Essas mudanças causaram muitos conflitos também a nível ministerial, pois, além das competências relativas à organização do sistema e a prestação dos serviços de ATER que foram transferidos do MAPA para o MDA, houve com o Decreto nº 5.033, de 05 de abril de 2004, a criação do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), subordinada à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) para, entre outras competências, coordenar aos serviços de ATER. Isso gerou um profundo descontentamento para os burocratas do MAPA, devido à diminuição do poder na captação de recursos e execução dos serviços de ATER (FAVARETO, 2010).

Essas mudanças institucionais representam o poder de pressão dos atores (principalmente entidades não governamentais executoras de ATER) quando da reivindicação por uma instituição federal que direcionasse suas ações para o desenvolvimento rural, a assistência e extensão rural, agricultura familiar e reforma agrária.

No intuito de consolidar esse novo arcabouço institucional, foi criado por meio da Portaria Ministerial Nº 25, de 29 de março de 2006, o novo Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), estabelecendo as bases institucionais para a implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e as instâncias de gestão e execução da Ater pública no país. Esse sistema é composto, na ordem de poder de decisão pelo: MDA, DATER, Comitê Nacional de Ater e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e entidades executoras de ATER (FAVARETO, 2010).

A fim de implementar alguns dos objetivos instituídos por essa nova proposta de ATER, em 2006 houve a criação da lei federal 11.326, denominada Lei da

Agricultura Familiar, a qual estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Esse período representou a tentativa de reversão do desmonte sofrido na década de 90 em diante. Houve avanços, porém, não sanaram as lacunas ocasionadas por quase vinte anos de abandono do serviço por parte do governo federal.

A nova Política Nacional de Ater (PNATER), criada nesse contexto, apesar de estabelecer as diretrizes para as ações de Ater com foco na consolidação de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, no estímulo à geração de renda e de novos postos de trabalho, no incentivo à comercialização tanto nos mercados locais como regionais, não se desligou completamente das raízes da assistência técnica difusionista/producionista.

3.4.3 Implementação

Um novo e complexo desafio que se coloca nessa etapa do ciclo da política de ATER está na capacidade de atender de forma efetiva a agricultura familiar tão vasta e heterogênea, criar mecanismos para superar as problemáticas socioambientais presentes no campo, promover a transição de estilos de agricultura para sistemas sustentáveis, favorecer a articulação das demais políticas públicas voltadas ao campo. Essas ações, dentre outras, foram pensadas no intuito de reverter os resultados negativos provocados pela “revolução verde” e pelos modelos convencionais de ATER baseados nas práticas difusionistas.

Nessa fase do ciclo da política, a participação dos atores foi ainda mais ampla do que o acontecido no 1º Seminário Nacional de ATER, em 1997. A PNATER, instituída pela Lei nº 12.188 de janeiro de 2010, foi precedida de seminários realizados em todas as unidades da federação, construída de forma participativa em articulação com diversas esferas do governo federal, dos estados federados, de segmentos da sociedade civil, de entidades representativas dos agricultores familiares e dos movimentos sociais comprometidos com a questão.

Observa-se que se passaram quase treze anos (1997 a 2010) do momento das primeiras mobilizações para constituição de uma nova política de ater, caracterizada como primeira fase do ciclo da política, até a implementação

propriamente dita, denominada de terceira fase do ciclo. Isso revela o quanto burocrático e lento é o Estado brasileiro em relação ao atendimento das demandas do meio rural.

Por falar em demanda, identifica-se que o foco da orientação da ATER tem se direcionado em relação à demanda (interna/oriunda dos agricultores) e não da oferta(externa/oriunda do mercado e ou do governo), como outrora era praticada. Isso marca uma profunda quebra de paradigma que se expressa nos novos pilares fundamentais em que se baseia a política, os quais podem se apresentar por meio dos seguintes princípios:

- Assegurar, com exclusividade aos agricultores familiares, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquiculturas, povos da floresta, seringueiros, e outros públicos definidos como beneficiários dos programas do MDA/SAF, o acesso a serviço de assistência técnica e extensão rural pública, gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente, visando o fortalecimento da agricultura familiar.
- Contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com ênfase em processos de desenvolvimento endógeno, apoiando os agricultores familiares e demais públicos, na potencialização do uso sustentável dos recursos naturais.
- Adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia.
- Estabelecer um modo de gestão capaz de democratizar as decisões, contribuir para a construção da cidadania e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de maneira a permitir a análise e melhoria no andamento das ações.
- Desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando a formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção do desenvolvimento rural sustentável⁷.

No processo de implementação da PNATER, estabeleceu-se um modelo participativo de gestão e coordenação, porém, ainda hierarquizado. A estrutura de

⁷ Ministério do Desenvolvimento Agrário – Documento orientador da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, Brasília, maio/2004.

gestão e coordenação ocorreria por meio das instituições responsáveis pela execução da Política Nacional de Ater, a saber: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER). A execução no âmbito nacional também ocorre a partir do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF ou CNDRS), que instituiu o Comitê Nacional de ATER com as seguintes atribuições, dentre outras: apoiar a implementação da política, propor, analisar e definir as ações prioritárias da política.

O CONDRAF resulta da modificação ocorrida no CNDR, substituindo-o. Suas principais modificações foram em relação à representatividade dos atores envolvidos e atribuições. O CNDR era composto por 21 membros, sendo que 14 eram funcionários do Estado, 6 pertenciam a ONG's e apenas um representava as organizações de cooperativas de agricultores. O CONDRAF ou CNDRS, em 2003, passou a ser composto por 38 membros, sendo que 24 eram representantes dos atores sociais do meio rural, ampliando a diversidade de participação. Essas mudanças implicaram alterações também nas responsabilidades, pois o CONDRAF passou a ter autonomia para orientar diretrizes amplas de política pública referentes a questões de desenvolvimento rural sustentável, antes não exercida pelo CNDR. Vale lembrar que essas modificações na estrutura do conselho foi resultado de reivindicações de diversas entidades da sociedade civil envolvidas na problemática.

Em nível dos estados e municípios, a implementação da Política Nacional de ATER se dá por meio da articulação e orientações dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Estaduais de Ater, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou Câmaras Técnicas Municipais de Ater (ou similares), que devem ser, preferencialmente, deliberativos e paritários, contando com a participação dos setores estatais, de representação dos agricultores e da sociedade civil organizada (MDA, 2008). Porém, observa-se na prática que a participação dos agricultores familiares enquanto beneficiários ainda é insuficiente e pouco estimulada, o que revela a fraca articulação da política com o seu principal ator, tornando-se um desafio a ser perseguido. Lembra-se que as ações nesse nível devem ocorrer em estreito relacionamento com o DATER e com CNDRS/CONDRAF, coordenador da ATER Pública a nível nacional.

Não se pode falar em implementação sem tratar dos recursos financeiros, fonte e volume necessários ao desenvolvimento de ações da política. Alega-se que a ATER pública estatal passa por uma crise multidimensional que inclui problemas orçamentários, perda de legitimidade e credibilidade, escassa possibilidade de ação operativa, diminuição do quadro de profissionais, perda de patrimônio, além da crise de paradigmas (LOPES et al, 2002)

Na esfera federal, cabe ao MDA incluir no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento Geral da União (OGU) o volume de recursos necessários para viabilizar as ações de ATER requeridas pela Agricultura Familiar, indispensáveis à implementação e continuidade da oferta de serviços de ATER. Exige-se também que tanto os estados como os municípios participem com aportes financeiros e de infraestrutura, assumindo parcela da responsabilidade pela oferta de serviços de ATER, dentro de uma ação de articulação dos entes federados.

A esse respeito, pode-se citar a experiência recente da Bahia, que por meio de lei estadual nº 12.372/2011, instituiu a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar, em que, na sua primeira chamada pública, previa um atendimento para 40 mil famílias e um técnico para cada 100 agricultores. Para a proposição da chamada pública, a Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária, através da Superintendência da Agricultura Familiar, levou em consideração a experiência com a execução dos convênios com entidades não governamentais, além de reuniões e seminários realizados, com o objetivo de produzir uma síntese dos passos metodológicos necessários para a realização dos serviços de ATER no estado. Para um minucioso levantamento de custos referenciais na prestação de serviços de ATER, buscou-se a cooperação técnica junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que já utiliza a ferramenta das Chamadas Públicas nos últimos quatro anos para a execução descentralizada dos serviços de ATER.

De acordo a essa nova estrutura organizacional da ATER brasileira, cabe ao DATER/SAF/MDA identificar, captar e alocar recursos de outras fontes, buscando viabilizar convênios com outros ministérios e outras entidades governamentais e não governamentais. Do mesmo modo, caberá ao DATER/SAF/MDA promover ações capazes de viabilizar a alocação de recursos de parceiros internacionais. A ampliação e diversificação das fontes de recursos se dá pela necessidade de

equilíbrio entre a demanda de quase 5 milhões de agricultores familiares em todo o país e o volume insuficiente de recursos para atendê-la.

O estudo do ciclo da ATER pode ser parcialmente concluído com a constatação de alguns avanços e desafios. Avanços, que dentre outros, destaca-se a ampliação do público da política como pescadores, extrativistas, quilombolas, jovens, etc, a desconcentração do poder estatal em relação a sua gestão, reconhecimento da heterogeneidade social e econômica do meio rural, valorização do saber local, processos mais participativos e ações pluridimensionais. Apesar disso, não se pode deixar de perceber alguns desafios que ainda precisam ser superados para a plena efetivação da política, o que de certa forma se apresenta como sinais de avaliação da política: desafio de consolidação do sistema de ATER, promoção do desenvolvimento rural sustentável, convergência das ações com outras políticas, mobilização permanente dos movimentos sociais do campo.

3.4.4 Avaliação

Conforme já se apontou, a fase de avaliação da política de ATER ainda não foi estruturada, pelo menos em nível de um sistema governamental, mas isso não significa dizer que há inexistência total de avaliação dos serviços de ATER. Em nível federal ela deve ser feita pelo CNDRS/CONDRAF, nos estados pelos CEDRS e cabe a cada organização executora também instituir e proceder processos de avaliação dessas ações. Quando da instituição da PNATER, em 2010, esta não previu as formas ou instrumentos de avaliação e, mesmo tendo se passado quatro anos de sua implementação, a política ainda não tem seu sistema de avaliação criado e implantado.

A cultura de avaliação e planejamento das ações governamentais no Brasil é recente. Desenvolveu-se a partir das transformações no papel do Estado, principalmente por causa da necessidade de reconstrução após a Segunda Guerra Mundial, quando teve início a adoção de políticas sociais e a consequente exigência de analisar seus custos e vantagens (RUA, 2009).

Nesse período, tanto no Brasil como em outras partes do mundo, devido à percepção errônea de que políticas sociais são destinadas apenas a corrigir as deficiências provocadas pelo mercado e pela maior atenção dos Estados às políticas

econômicas em detrimento das políticas sociais, estas, até hoje, não possuem ou possuem um ineficiente sistema de avaliação.

A trajetória de avaliação tem passado por mudanças de foco com o passar dos anos. Se antes seus processos eram priorizados para alcance dos resultados, eficiência e eficácia, atualmente esses não tem sido o único foco; busca-se um julgamento mais amplo, que corresponda também à efetividade, sustentabilidade, impacto, equidade e outros aspectos.

Ainda segundo Rua (2009), a avaliação de políticas públicas é entendida como um processo formal que consiste no exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informações sobre seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e impactos. Isso implica que a avaliação formal não possui um método de pesquisa específico, pode-se adotar ou combinar vários, o que devido a essa variabilidade modelos, de alguma forma, pode apresentar desafios à avaliação de impactos.

No caso da avaliação da ATER, surge outro ator também responsável por essa ação; a recém-criada Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)⁸, criada pela lei nº 12.897, de 18 dezembro de 2013, a qual ainda causa muitas discussões e dúvidas em relação a seus objetivos e não aceitação por parte de diversos atores.

A partir do exposto, a estratégia que se adota neste trabalho para avaliação da ATER segue aquele raciocínio. Conforme já mencionado, se fará, no que couber, uma avaliação *ex-post*, levando em conta o momento da realização da avaliação; *mista participativa*, segundo o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação, em que se buscou incorporar tanto a visão dos beneficiários como dos gestores das entidades executoras enquanto sujeitos ou protagonistas da ATER; de *resultados* e de *impacto* conforme o tipo de problema. No entanto, como já se mencionou, a proposta dessa parte do trabalho é fazer uma análise do ciclo da ater evidenciando suas principais fases/etapas, porém, como ainda não existe um sistema institucionalizado de avaliação, faremos um esquema sintético a fim de compreender e avaliar essa parte do ciclo da política.

⁸ Lei nº 12.897/2013 - Art. 1º, § 2º Compete a ANATER: IX - monitorar e avaliar os resultados dos prestadores de serviços de assistência técnica e extensão rural com que mantenha contratos ou convênios.

Ultimamente, o DATER tem trabalhado para criar o *Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Serviços de Ater*, o INDICATER, com base em indicadores qualitativos e quantitativos⁹, a fim de mensurar e adequar políticas e diretrizes para os serviços públicos de ATER, mas esse sistema ainda não foi implantação definitivamente. Pode-se considerar que mesmo diante da ausência de um sistema institucionalizado de avaliação da ATER houve diversos espaços para sua avaliação por iniciativa de organizações nos estados e em municípios, mas nem todos estão sistematizados e publicados. Alguns dos espaços institucionais conhecidos, que trataram, dentre outras questões, da avaliação da política, foram os Seminários Nacionais de ATER realizados em 1997 e 2008, em Brasília, e a I Conferência Nacional sobre ATER, realizada em abril de 2012, também no Distrito Federal.

Esses momentos, considerados como a etapa *Avaliação* do ciclo da ATER, constituem espaços participativos de avaliação da política, visto que participaram tanto agricultores familiares e suas representações quanto representantes de entidades do governo e extensionistas de todos os estados do país.

Como resultado desse estágio da política, podem-se destacar alguns efeitos em relação aos avanços e desafios debatidos no Seminário de 2008. Esse seminário, que teve como tema *Consolidar a PNATER, Fortalecer a Agricultura familiar e o Desenvolvimento Rural Sustentável*, tinha como objetivo atualizar as diretrizes e mecanismos de implementação e consolidação da PNATER, visando a efetiva universalização do acesso aos serviços de Ater, como instrumento de geração e apropriação do conhecimento para o Desenvolvimento Rural Sustentável. Dentre os objetivos específicos, ressalta-se o de *Avaliar os avanços conquistados e dificuldades existentes no processo de implementação da PNATER*. Dessa forma, o seminário acabou por debater pontos referentes aos avanços, entraves e desafios que a PNATER enfrenta para assegurar aos agricultores familiares um serviço de qualidade e em quantidade suficiente, visando o desenvolvimento rural sustentável.

Sendo assim, de acordo alguns dos objetivos da política e da estratégia adotada neste trabalho para avaliação dos impactos da ATER para o desenvolvimento rural, considerou-se os seguintes indicadores para análise qualitativa e quantitativa desses serviços:

⁹ Consulta em http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/Gesto_do_Sibrater/2454467.

1. *Utilização dos recursos da própria região no processo produtivo das famílias;*
2. *Diversificação da produção e outras fontes de renda destinadas à propriedade (pluriatividade);*
3. *Atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores familiares;*
4. *Engajamento político-social dos agricultores familiares;*
5. *Acesso e controle dos meios de produção pelos agricultores familiares.*

Quadro 05 - Comparação entre os indicadores de avaliação e os objetivos da política de ATER.

Objetivos e princípios da política¹⁰.	Indicadores de Avaliação.	Ações desenvolvidas	Avaliação
Apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais.	<i>1-Utilização dos recursos da própria região no processo produtivo das famílias;</i>	1- Criação de Reservas Florestais, Extrativistas e Indígenas, Parques Ambientais, Reservas Ecológicas, 2- Projetos produtivos destinados ao mercado local, 3- Maior conscientização do agricultor familiar na utilização de produtos naturais e locais, 4- Produção de ração e insumos utilizando frutos/recursos nativos.	1-Limitações da Ater para identificar e assessorar projetos inovadores, 2- Não reconhecimento dos produtos extraídos da localidade, 3- Grande dependência de produtos externos.
Aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais.	<i>2- Diversificação da produção e outras fontes de renda destinadas à propriedade (pluriatividade);</i>	1-Alimentação escolar com produtos da agricultura familiar, 2- Dinamização do artesanato rural, 3- Incentivo à diversificação dos produtos rurais, 3- Incentivo ao Turismo, artesanato, cozinha regional	1-Descontinuidade das ações; 2- Legislação e vigilância Sanitária, inadequadas à agricultura familiar, 3- Ater focada nas atividades agropecuárias, 4- Falta de apoio às atividades não agrícolas.
Promover o desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente.	<i>3-Atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores</i>	1-Inserção da temática ambiental nas agendas de discussão de Políticas Públicas, 2- Implementação de projetos produtivos sustentáveis; 3- Programas de Proteção dos recursos hídricos, 4- Realização de Feiras de Produtos Orgânicos e Sementes Caboclas.	1-Pouca integração dos órgãos envolvidos com a questão ambiental; 2- Expansão de áreas de monocultivos.
Apoiar o associativismo e o cooperativismo; Promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários.	<i>4- Engajamento político-social dos agricultores familiares;</i>	1-Parcerias com entidades locais (STR's, cooperativas, etc) 2-Parcerias com os Programas Sociais do MDS, 3- Estímulo ao trabalho associativo e cooperativo, 4- Criação de	1- Funcionamento precário dos CMDRS, 2- Nível organizativo das entidades ainda precário, 3- Interferências locais

¹⁰ De acordo o descrito na Lei 12.188/2010.

		Conselhos nas diferentes esferas públicas.	eleitoreiras,4- Baixa internalização dos princípios do Associativismo e do Cooperativismo
Promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo.	5- Acesso e controle dos meios de produção pelos agricultores familiares.	1-Produção de ração e insumos utilizando frutos/recursos nativos; 2- Ampliação do Pronaf e do crédito fundiário, 3- Incentivos à agregação de valor e renda através da implantação de Agroindústrias.	1-Deficiência na infraestrutura de apoio à produção familiar; 2- Pouco acesso e falta de tecnologias adequadas às práticas de produção e beneficiamento; 3- Pouco apoio institucional dos órgãos envolvidos, 4- O produtor não se apropria da renda ao longo da cadeia produtiva.

Elaborado pela autora.

A intenção aqui é fazer uma comparação não aprofundada entre os indicadores de avaliação elencados, os objetivos da política e algumas ações desenvolvidas¹¹ com vistas a se obter um retrato da situação da política de ATER, em relação ao que prevê suas diretrizes e seus resultados após execução.

A leitura do quadro anterior nos permite visualizar um esforço para a efetivação da ATER ao aproximarmos alguns dos objetivos propostos pela política com ações realizadas, no entanto, essas ações nem sempre ocorrem de forma universalizada e estruturada, de forma que seus efeitos provoquem plenamente o esperado desenvolvimento rural. Isso reforça a necessidade de um processo contínuo e estruturado de avaliação e investimentos direcionado a esse serviço.

Observa-se que as iniciativas para tornar efetiva a PNATER, do período que iniciou as discussões para reestruturação (1997) até a sua consolidação (2010), são as mais variadas e diversas possíveis, porém, verifica-se que há insuficiência de articulação, coordenação e avaliações periódicas dessas ações a fim de sanar os gargalos que dificultam sua plena efetivação.

Não se pode dizer que as ações propostas não são viáveis e necessárias, elas atendem às diversas demandas, mas por muito tempo se desenvolveram isoladamente, e isso fragilizou seus efeitos. Por isso a necessidade de articulação com outros órgãos e programas, tanto governamentais como não governamentais é

¹¹ São apresentadas algumas ações por limitações ou desnecessidade de elencar todas desenvolvidas pelos serviços de ATER. Apenas são descritas as que mais se relacionam com os indicadores apontados. Fonte: Documento Seminário Nacional de ATER, Brasília, junho/2008.

tão iminente. Esses talvez sejam os maiores desafios da política de ATER, para não citar outros: ampliar a articulação com outros programas e políticas, consolidar e fortalecer as parcerias, praticar o monitoramento e avaliação, garantir o financiamento das ações de acordo a demanda e assegurar a continuidade das ações.

Pode-se dizer que a política avançou também nesse sentido, pois um serviço público estatal não só melhora quando amplia suas ações, mas, sobretudo, quando seus atores avaliam e reconhecem o quanto ela pode melhorar: os atores da ATER estão nesse caminho. Sendo assim, a avaliação torna-se um elo fundamental para superar a manutenção de mecanismos conservadores de estruturas de desigualdades sociais e econômicas e passar para um estágio de consciência crítica da realidade, participação, descobertas e transformação da realidade.

4 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA ATER PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR EM SERRINHA – BA

4.1 ANÁLISE DAS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO.

Essa seção tem como objetivo apresentar uma análise do impacto da ATER para o desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar no município de Serrinha-BA. Para isso, conforme já descrito anteriormente, foram pesquisadas famílias que receberam o serviço de ATER por um período superior a 3 anos, ininterruptos ou não, por entidade pública estatal ou não estatal. Além disso, a pesquisa também se estendeu às entidades prestadoras do serviço no município. Para esse intuito, foram entrevistados os responsáveis pela assistência técnica e extensão rural de cada entidade, que são denominados gerentes ou coordenadores de ATER das respectivas instituições executoras.

Várias iniciativas antecederam ao momento da pesquisa diretamente com os sujeitos. Foram indispensáveis contatos prévios para melhor programar e executar a pesquisa de campo. Diante da amplitude e complexidade de aspectos a serem analisados, foi necessário fazer contatos por telefone e e-mails junto às instituições locais, lideranças e órgãos governamentais como o MDA, que por diversas vezes foi solicitado informações formalmente acerca do serviço de ATER em Serrinha/BA e repetidas vezes respondeu com dados incompletos ou que não correspondia ao solicitado¹².

A pesquisa de campo se desenvolveu na perspectiva de análise do desenvolvimento rural com dois públicos, os agricultores familiares e as entidades executoras de ATER no município de Serrinha, para obter uma avaliação do desempenho da política. Com isso, foram construídos dois instrumentos de pesquisa diferenciados para cada público (questionários semiestruturados com questões abertas, entrevistas e observação participante).

A análise do impacto da ATER para o desenvolvimento rural se deu através da análise de dados secundários, dados primários obtidos da avaliação das observações em campo, da observação participante, das entrevistas aos agricultores familiares e entidades de ATER com utilização do instrumento questionário semiestruturado aplicado ao referido público, bem como análise de

¹² Ver anexo B.

fotos, vídeos e gravações elaboradas das reuniões das associações locais e no cotidiano dos entrevistados (as visitas *in loco*, os diálogos, a confiança estabelecida com os beneficiários da política, o convite para penetrar em seus lares e conhecer seus modos de vida, suas histórias, suas expectativas, conhecimento, gostos, costumes, etc, em muito contribuiu para identificar a compreensão de desenvolvimento vivida por aquele público).

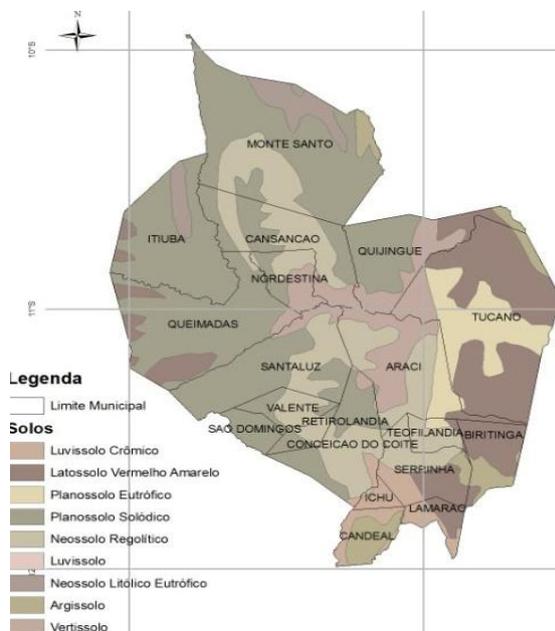
O instrumento básico que norteou a pesquisa direcionada aos agricultores familiares, além da observação participante nas reuniões das associações, foi dividido em cinco dimensões, sendo que cada uma contou com subtópicos que descreviam fenômenos e características as quais deveriam ser relacionadas pelos entrevistados em comparação a sua realidade e da sua comunidade. As dimensões identificadas como caracterizadoras de desenvolvimento rural podem ser sinteticamente apresentadas da seguinte forma: 1) utilização dos recursos da própria região no processo produtivo das famílias, 2) diversificação da produção e outras fontes de renda destinadas à propriedade (pluriatividade), 3) atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores, 4) engajamento político-social e, 5) acesso e controle dos meios de produção pelos agricultores familiares. Cada dimensão será tratada como sub tópico desse capítulo, onde será inicialmente apresentado alguns conceitos e características de cada uma e em seguida será feita a comparação/análise com as informações encontradas em campo.

Para as entidades prestadoras do serviço de ATER, no município de Serrinha/BA, as entrevistas foram orientadas com foco nos seguintes aspectos: 1) perfil do(a) coordenador(a) ou gerente de ATER, 2) estrutura e funcionamento do serviço de ATER, 3) metodologia adotada, 4) avaliação qualitativa do serviço de ATER. Foram pesquisadas três organizações que atuam no município: MOC, ASCOOP, EBDA.

As entrevistas, observações, visitas individuais e coletivas ao público beneficiário da política foram realizadas em cinco diferentes comunidades do município de Serrinha/BA: Salgado, Subaé, Canto, Cana Verde e Caldeirão, sendo entrevistadas diretamente um total de 40 agricultores e indiretamente 150 pessoas, quantidade suficiente para se proceder à pesquisa qualitativa e quantitativa.

As figuras a seguir mostram a localização do município de Serrinha/BA e imagens de algumas das comunidades pesquisadas.

Figura 04 - Mapa da localização de Serrinha/BA.



Fonte: Assessoria Regional Sindical(ONG).

Figura 05 - Fotos das comunidades de Cana Verde e Salgado em Serrinha/BA.



Elaborado pela autora.

Conforme demonstrado nas figuras anteriores, essas comunidades são predominantemente rurais, ou seja, a maior parte de sua população trabalha na

agropecuária e ou depende dela para sua sobrevivência. São comunidades com habitações razoavelmente distribuídas, porém, não dispõem de alguns serviços públicos considerados essenciais, como água canalizada, banheiro com sanitário, coleta de lixo, postos de saúde e estradas em bom estado de conservação. Em relação à educação nas comunidades pesquisadas, apenas o povoado de Subaé dispõe de escola pública até o ensino médio. Essa situação evidencia a condição de extrema pobreza que ainda persiste no meio rural brasileiro, atingindo milhares de famílias.

Apesar de essas comunidades estarem localizadas próximas¹³ à área urbana do município (onde há concentração de bens, serviços, empresas, comércio), e mesmo o município não apresentando grandes extensões de área, aquelas não apresentam vantagens para inserção em mercados externos devido à precariedade de infraestrutura e da produção voltada para atender a demanda local/regional. Mesmo diante de um certo tipo de desvantagem competitiva, a natureza qualitativa distinta do aglomerado urbano se mantém nessas comunidades, expressando-se nas diversas formas de relações de vizinhança e parentesco, na solidariedade, nos mutirões, nas festas e cultos locais, entre outras atividades coletivas.

A tabela a seguir apresenta sinteticamente a situação de infraestrutura do município de Serrinha, no que se refere a saneamento, estradas, energia e água canalizada.

Tabela 04 - Características da infraestrutura do município de Serrinha/BA.

Infraestrutura.	
1) Saneamento ¹⁴	1) Possui esgotamento sanitário insuficiente e sem as devidas condições técnicas;
2) Estradas,	2) Cortada pela BR 116 e BA(411, 409,233), em estado de conservação regular;
3) Energia,	3) 80,7% dos estabelecimentos rurais possuem energia elétrica
4) Água canalizada.	4) 49% dos estabelecimento possuem água encanada e banheiro;

Fonte: SEI/BA (2012), SEAGRI/BA (2012), IBGE Censo Demográfico (2000, 2010), IBGE Censo Agropecuário(1996 2006), Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Pesquisa de campo – Elaboração: Ana Carla Evangelista dos Santos.

¹³ Das comunidades pesquisadas a comunidade mais distante da sede do município foi Cana Verde com cerca de 21 km de distância.

¹⁴ Fonte IBGE: Pesquisa nacional de saneamento básico E abastecimento de água 2008 – Segundo essa fonte o município de Serrinha/BA apresentava apenas 16.421 unidades abastecidas.

A estrutura de acesso à energia elétrica é considerada razoável, visto que mais de 80% dos estabelecimentos rurais possuem energia elétrica, porém, quanto ao esgotamento sanitário, apenas uma pequena parcela da população tem acesso ao serviço e é disponível apenas na área urbana. No que se refere à água canalizada e tratada, metade da população ainda se encontra sem acesso a esse serviço, sendo que a população mais afetada é a da zona rural. Constatou-se também a inexistência de planos e recursos disponíveis nos orçamentos municipais para a implantação de uma política agrária, coleta, tratamento e destinação dos resíduos. Todos esses fatores podem se contribuir como graves empecilhos para a efetivação dos serviços de ATER e, conseqüentemente, para o desenvolvimento rural, pois quando o técnico (a) extensionista capacita os agricultores visando à melhoria das atividades nas suas propriedades, aqueles agricultores nem sempre têm acesso a outras condicionantes indispensáveis para suprir suas necessidades produtivas, reprodutivas e comerciais.

A condição da infraestrutura do município (saneamento, estradas, energia, água) também é uma questão que pode ter impacto direto no seu desenvolvimento como um todo. Essa realidade de precariedade ainda persiste no município de Serrinha e acaba por diminuir na potencialidade de desenvolvimento do meio rural.

Outros dados relevantes que caracterizam o desenvolvimento do município são os dados populacionais apresentados na tabela a seguir.

Tabela 05 - Características da unidade de pesquisa – Serrinha/BA.

População total (mil)	IBGE 2000 / 2010 83.206 / 76.762
População Rural (mil)	IBGE 2000 / 2010 37.263 / 29.574
Densidade demográfica	IBGE 2000 / 2010 103,22 / 116,50
Total de Agr. Fam.(mil) Censo Agropecuário	IBGE 1996 / 2006 5.816 / 3.803
População ocupada em estabelecimentos agropecuários	15.681
Estabelecimentos agropecuários até 20 ha.	4.181 do total de 4.485
Entidades de ATER	4 entidades (03 ONG'S e 01 estatal)

Fonte: IBGE Censo Demográfico (2000, 2010), IBGE Censo Agropecuário (1996 2006), MDA/Incrá/SIR (2007), Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Pesquisa de campo – Elaboração: Ana Carla Evangelista dos Santos.

Observa-se, a partir dos dados da tabela, uma diminuição da população total na ordem de 7,7% no período de 10 anos. Porém, esse não é o único fator agravante: a diminuição na área rural foi mais significativa, pois 7.689 pessoas

(20,6%) deixaram o campo no mesmo período. Quanto ao número de agricultores familiares, a redução foi de 2.023 pessoas entre 1996 e 2006, fato que pode significar que o município apresenta baixa capacidade para manter sua população no campo e, conseqüentemente, a reprodução social desses sujeitos devido às precariedades existentes. Pode-se inferir ainda que, mesmo com a atuação de 4 entidades prestadora de ATER no município, o desafio de favorecer o campo de condições que garantam a permanência de sua população com qualidade de vida ainda está longe de ser alcançada.

Na tabela a seguir são apresentados dados acerca do desenvolvimento humano, social e econômico do município, os quais o colocam numa condição de baixo desenvolvimento, principalmente devido ao alto grau de concentração de terras.

Tabela 06 - Aspectos do Desenvolvimento Rural do Município de Serrinha/BA.

Nº de Agri. Fam. assistidos pela ATER - MDA/2010	600
Renda média mensal per capita por domicílio rural particular permanente. IBGE 2006	177,00 reais
IDHM 1991 / 2000 / 2010	0,388 / 0,488 / 0,634
Índice de GINI 1980 / 1985 / 1996 / 2006 Concentração Fundiária	0,749 / 0,762 / 0,775 / 0,820
Incidência de pobreza 2003	34,72 %
Índice de Indigência 2010	44,50%
Índice de Desenvolvimento Sustentável-IDS 2012(Político-institucional, cultural, econômico, ambiental, demográfico) - Território do Sisal	0,362
Acesso a outros programas e políticas	1)Crédito Pronaf, 2)Habitação Rural, 3) Cisternas, 4)Luz para Todos, 5)Bolsa Família, 6)PAA, 7)PNAE.

Fonte: MDA(2012,2013), MDA/Incra/SIR (2007), IBGE Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003,Censo Demográfico(2000, 2010), Censo Agropecuário(1996, 2006), Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Projeto Geografar, 2011, Pesquisa de campo – Elaboração: Ana Carla Evangelista dos Santos.

Constata-se um crescimento considerável de concentração de terras evidenciado pelo índice de Gini e de desigualdade no tamanho dos estabelecimentos rurais. Observou-se que na faixa de 1 a 20 ha. existem cerca de 2.158 estabelecimentos que correspondem a 48% do total; outros 2012 estão na faixa de 0,1 a 1ha., perfazendo um total de quase 45% de estabelecimentos considerados com pouca área, impossibilitando a reprodução familiar.

Os dados apresentados podem reforçar as características de empobrecimento do espaço rural pesquisado, no qual ainda persiste a situação de

pobreza e/ou extrema pobreza rural, pelo fato desse fenômeno de não se restringir apenas à privação da renda, mas também à privação de outros bens materiais e de acesso aos serviços sociais essenciais, especialmente nas áreas de saúde, educação, alimentação, habitação e saneamento básico, situação que é comum à maioria dos municípios da região nordeste do país¹⁵.

O serviço de ATER pode ter um papel preponderante para a transformação desse quadro de pobreza e desigualdades. A redução do tamanho das propriedades rurais e a insuficiência de infraestrutura dificultam o acesso e implementação de tecnologias que potencializem a produção e ampliem as possibilidades de escoamento dos produtos. Nesse quesito, a ATER apresenta ações com o intuito de: identificar e estimular os agricultores para a utilização de recursos locais, incentivar mudanças para técnicas de produção mais sustentáveis e fomentar o acesso a outras políticas e programas, que apesar de já se observar significativo acesso no município, parte da população rural ainda não foi beneficiada.

Antes de apontarmos e discutirmos os dados propriamente ditos, cabe uma breve discussão teórica sobre os aspectos aqui elencados, considerados determinantes para a existência de desenvolvimento rural.

As concepções em torno da definição da problemática do desenvolvimento são inúmeras e mais diversificadas possíveis e, se o entendimento para definir esse fenômeno ou situação econômico-social de uma determinada sociedade sempre foi extremamente complexo, muito mais emblemáticas têm se sido as discussões para se chegar a um entendimento comum do que seja desenvolvimento rural.

A extensa produção de pesquisas e estudos sobre a temática do desenvolvimento trouxe, pelo menos, uma concepção que se tornou indiscutível e aceitável em quase todos os meios de produção do conhecimento, qual seja, a que crescimento econômico não pode ser identificado como desenvolvimento, este deve ser visto como um processo que envolve múltiplas dimensões (dimensão econômica, política, social, cultural e dimensão ambiental) numa perspectiva transversal. É com

¹⁵ Índice de Desenvolvimento Social (IDS) formado por cinco componentes de igual peso (**saúde**, com expectativa de vida ao nascer e taxa de sobrevivência infantil; **educação**, com taxa de alfabetização e indicadores de escolaridade; **trabalho**, com taxas de atividade e de ocupação; **rendimento**, com PIB per capita e coeficiente de igualdade/GINI e; **habitação**, com disponibilidade domiciliar de água, energia elétrica, geladeira e televisão) 1970-2000 - Região Nordeste: 1970 (0,259), 1980 (0,394), 1991 (0,525), 2000 (0,614). Fonte: WWW.pnud.org.br.

base nessa nova concepção de desenvolvimento, que esse trabalho avaliou o impacto da ATER para o desenvolvimento rural de Serrinha/BA, tomando por referência esses aspectos, pois não é mais concebível aceitar ou determinar certo contexto social como desenvolvido ou não desenvolvido utilizando apenas indicadores objetivos ou estatísticos, como aponta Sen (1993 *apud* Kageyama, 2008):

[...] limitações da renda per capita como indicador exclusivo de bem-estar ou de privação econômica... Julgar o sucesso econômico de uma nação somente pela renda ou outro indicador objetivo de riqueza faz com que se perca de vista a melhoria do bem-estar da população. (SEN, 1993 *apud* KAGEYAMA, 2008, p. 58).

A noção atual que amplia a concepção de desenvolvimento e, por sua vez, a noção de desenvolvimento rural para além do crescimento econômico, tem origem nas crises econômicas, políticas e sociais ocorridas nas últimas décadas do século passado e da constatação da dependência em que se encontra a humanidade em relação à natureza, para satisfazer suas necessidades materiais, o que a torna cada vez mais predatória. Corrobora com essa ideia as pesquisas de Polanyi citadas por Schneider, o qual expõe que

[...] o desenvolvimento rural diz respeito tanto aos processos e ações que influem na melhoria das condições objetivas de reprodução social das populações rurais quanto às relações das populações e do espaço rural com os demais processos de mudança econômico-ambiental, técnico-tecnológico, sócio-cultural, político-institucional, étnico-moral, em uma gama mais ampla de relações com toda a sociedade. (POLANYI, 2000 *apud* SCHNEIDER ET AL, 2011, p. 186)

Essas mudanças em relação à dimensão rural do desenvolvimento também foram promovidas por adoção de nova postura das organizações da sociedade civil, do Estado ou governos frente àquelas crises que tinham forte relação com a regulação dos mercados (a exemplo do esgotamento dos modelos econômicos inspirados na ideologia e nas políticas neoliberais).

Percebe-se com isso que as ideias gerais sobre desenvolvimento passou por profundas mudanças no período do século passado para este. A exemplo disso tem-se a recente incorporação de indicadores de desenvolvimento humano como o *IDH* (Índice de Desenvolvimento Humano), oficializado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990.

Com base nessa breve discussão e fazendo uma inter-relação das propostas anteriores com a aqui apresentada, infere-se que uma política de desenvolvimento rural deve buscar o equilíbrio entre os valores econômicos, sociais e ecológicos; deve ser multissetorial sem perder de vista o cumprimento das funções alimentar, ambiental, rural e local (LOPES et al, 2002). A partir da análise da ATER, apresentada em seção anterior, observa-se que essas funções ficaram negligenciadas durante muitos anos de sua execução.

Em consonância com essas, a OCDE tem defendido que um elemento chave para o desenvolvimento rural é a criação de empregos, pois promove uma dinâmica favorável de fortalecimento da mão de obra local, diminuição do êxodo e ampliação das potencialidades regionais, mas tudo isso é conseguido quando há um estímulo às forças endógenas e a valorização das características de cada localidade que, dentre outros fatores, tem a ver com a criação de redes sócio-produtivas e participativas em vista da maturação e enriquecimento do capital social. Entende-se assim, que o desenvolvimento de determinada localidade é influenciado pelo grau de interação dos atores sociais envolvidos, por isso, nessa pesquisa, analisou-se a dimensão engajamento político social como indicador de desenvolvimento rural.

A relação dos agricultores, enquanto atores sociais, com os modelos de agricultura e políticas verticalizadas, produzem efeitos adversos para a reprodução social e dinâmicas locais, porém, esses efeitos são amenizados pela capacidade desse público em sobrepôr a situação por meio da experiência social e influências institucionais locais. Ou seja, embora haja uma intervenção externa ameaçadora da reprodução social dos agricultores, esses atores e suas instituições, por meio da interação e das práticas cotidianas, promovem uma ressignificação dos processos de intervenção externa da estrutura econômica dominante. Ao entendermos que esses atores, agricultores familiares, são socialmente constituídos, entende-se também que eles são agentes da mudança social (PLOEG et. al , 2009 *apud* SCHNEIDER, 2011)

É por conta dessa complexidade que as dificuldades de conceituação do desenvolvimento rural ainda persistem, além do mais, o desenvolvimento da agricultura está cada vez mais ligado ao desenvolvimento de outros setores da sociedade, tanto no âmbito interno quanto externo onde está localizada. Por isso, este trabalho não será conclusivo nem completo na abordagem do tema.

Após essa breve abordagem geral sobre desenvolvimento, inicia-se uma discussão sobre cada dimensão colocada no questionário e seu respectivo resultado a partir da pesquisa de campo.

Nesse trabalho, sem pretensões de esgotar o assunto ou apresentar conclusões cabalísticas, pretendemos avaliar o impacto da política de ATER para o desenvolvimento rural de Serrinha/BA, tomando como referências de análise as dimensões já citadas na parte introdutória.

Conforme já apontado anteriormente, as dificuldades na determinação do desenvolvimento rural perante as novas dinâmicas econômicas, políticas, sociais e climáticas mundiais tornam-se cada vez mais desafiadoras, porém, necessária e urgente pela força das velhas e novas demandas que exigem soluções para o meio rural brasileiro. Outro desafio posto está relacionado às dificuldades envolvidas na construção de indicadores não monetários ou não estatísticos, os quais estão inseridos nas cinco dimensões escolhidas como caracterizadoras ou definidoras do desenvolvimento rural.

Para tratamento das dimensões, em vista de relacioná-las com o desenvolvimento rural do município de Serrinha, admitiu critérios para classificação representados numa escala que varia de **1** a **5**. Através da análise das cinco dimensões tratadas nessa pesquisa buscou-se apresentar o nível de desenvolvimento rural do referido município, sendo que, a classificação na escala **1** *representa município com excelentes condições de desenvolvimento rural*, se na avaliação de cada dimensão todos os aspectos abordados foram considerados satisfatórios; na escala **2** *indica município com boas condições de desenvolvimento rural*, caso a maioria dos aspectos abordados tenham sido considerados satisfatórios; a escala **3** *revela município em condições regular de desenvolvimento rural*, quando a maioria dos aspectos analisados apresentam alcance razoável; a escala **4** *expressa município em condições ruins de desenvolvimento rural* na medida em que a maioria dos seus fatores de análise são considerados de baixo alcance pelos agricultores e; na escala **5** de desenvolvimento rural *indica que o município está em condições péssimas de desenvolvimento rural*, quando a análise de todos os aspectos das dimensões são considerados insatisfatório.

Quadro 06 - Classificação do desenvolvimento rural de Serrinha/BA.

Escala	Nível de Desenvolvimento Rural
1	Representa município com excelentes condições de desenvolvimento rural

2	Indica município com boas condições de desenvolvimento rural
3	Revela município em condições regular de desenvolvimento
4	Expressa município em condições ruins de desenvolvimento rural
5	Indica que o município está em péssimas condições de desenvolvimento rural

4.1.1 Utilização dos recursos da própria região no processo produtivo das famílias agricultoras.

Pretendeu-se com a análise desse aspecto identificar a existência e a forma como os recursos locais são alocados e/ou disponibilizados para acesso das famílias agricultoras em suas atividades produtivas. A pesquisa de campo demonstrou que 87,5% dos agricultores familiares atendidos pela ATER adquirem máquinas e instrumentos necessários ao desenvolvimento das atividades produtivas no próprio município ou região e cerca de 93% dizem produzir e adquirir os produtos e insumos necessários para preparação do solo e alimentação animal, salvo longos períodos de seca, no próprio estabelecimento ou vizinhança.

Essa situação revela um indicativo de certa autonomia em relação ao acesso às necessidades básicas para produção e ao, mesmo tempo, expressa a capacidade local dos agricultores em produzir os bens necessários ao desenvolvimento das atividades agropecuárias.

Nesse quesito, pode-se dizer que o município de Serrinha ainda apresenta nível bom desenvolvimento rural pela dependência de alguns produtos externos, ou seja, produtos necessários à implementação de atividades agropecuárias que ainda não são produzidos no município ou região (máquinas e equipamentos de média e alta complexidade, por exemplo). Porém, cabe uma ressalva: quando os agricultores que receberam o serviço de ATER foram interrogados sobre a origem dos recursos utilizados no processo produtivo, quase que a totalidade afirmou adquirir da própria propriedade, propriedade vizinhança ou sede do município, boa parte dos produtos necessários ao exercício de suas atividades. Vale destacar ainda que os principais equipamentos utilizados pelos agricultores são instrumentos considerados de manuseio simples, de uso essencial e cotidiano, o que não os permite implementar novas atividades ou agregar valor aos produtos.

Os principais instrumentos adquiridos e/ou disponibilizados localmente, utilizados no processo produtivo pelos agricultores familiares, identificados a partir das entrevistas e observações foram: arado de tração animal, casa de farinha manual e mecanizada, carro de mão, cisternas de concreto, bomba d'água, inchada,

facão, foice, martelo, serrote, pá, machado, picarete, irrigador manual. Devido à natureza desses equipamentos (facilidade de aquisição, baixo custo, utilização permanente ou rotineira), foram identificados como de propriedade plena dos agricultores.

O baixo nível de agregação de valor da produção apresentada pelos agricultores é consequência do acesso limitado a equipamentos e máquinas mais complexos e de infraestrutura local, como energia elétrica adequada para potencializar o beneficiamento da produção, isso torna o acesso a mercados também limitados.

O quadro a seguir demonstra de forma resumida as características da origem dos recursos utilizados no processo produtivo das famílias que receberam ATER.

Quadro 07 - Forma de aquisição e origem dos instrumentos, máquinas, insumos, alimentação animal utilizados pelos agricultores familiares.

Instrumentos, máquinas, alimentação animal e insumos utilizados na unidade produtiva familiar.	Forma de aquisição e origem dos instrumentos, máquinas, alimentação animal e insumos utilizados.	Percentual dos agricultores familiares.
<p>1 - Instrumentos e máquinas: Arado a tração animal, casa de farinha manual e mecanizada, carro de mão, cisternas de concreto, inchada, facão, foice, martelo, serrote, pá, machado, picarete, irrigador manual.</p> <p>2 - Insumos: Esterco animal e vegetal, adubo orgânico.</p> <p>3 - Alimentação animal: Capim, milho, ração de milho, palma, vegetação nativa.</p>	<p>1 - Instrumentos e máquinas: Comprado na sede do município ou região.</p>	<p>1 - 87,5% dos agricultores familiares</p>
	<p>2 - Insumos: Produzidos no estabelecimento e ou adquiridos na vizinhança.</p>	<p>2 - 93% dos agricultores familiares</p>
	<p>3 - Alimentação animal: Produzidos e adquiridos localmente com exceção do milho, rações e outros que devido a longos períodos de estiagem são adquiridos em mercados convencionais ou doados pelo poder público.</p>	<p>3 - 93% dos agricultores familiares</p>

Elaborado pela autora.

O indicador mencionado assinala para o fato de que, quanto maior for o nível de utilização dos recursos da própria região pelos agricultores, e não apenas este público, favorece a dinâmica da economia local no sentido de possibilitar uma base produtiva e consumidora interna, criando um círculo vantajoso de oportunidades e autossustentabilidade. É justamente a autonomia produtiva de suas necessidades básicas/essenciais que revelam o quão desenvolvida é uma determinada comunidade e, no presente estudo, constatou-se que nesse quesito o município carece de muitos incentivos, como a maioria dos municípios baianos, onde quase

toda a produção que exige ampliação das etapas do processo de industrialização vem de duas regiões metropolitanas ou fora do estado.

O que esta pesquisa constatou em decorrência das investigações de campo tem forte semelhança com os estudos desenvolvidos por Schneider (2011 *apud* Ploeg 1992). De acordo com esses estudiosos, o processo de produção agrícola se dá pela mobilização de recursos adquiridos no mercado e recursos (re) produzidos internamente. Assim, segundo os autores, frente à trajetória tecnológica imposta pelo processo de modernização da agricultura, a mercantilização foi acompanhada por uma crescente “externalização” ou dependência das etapas do processo de produção, que é dada pela transferência do controle de recursos para atores externos (bancos, empresas, indústria, técnicos, etc.)

O resultado desse processo é a separação do controle da unidade de produção dos próprios agricultores, fazendo com que a gestão fique sob o poder de um sistema de relações técnicas, administrativas e industriais coordenadas exogenamente. Esse fenômeno tem origem no modo de produção capitalista, o qual provoca a separação entre o trabalhador/operário e os meios de produção de forma a enfraquecê-lo e torná-lo submisso àquele sistema.

O que se pretende, não é o afastamento total do agricultor ao “mercado”, mas a consolidação de um modo de fazer agricultura sob a construção de novas e diferentes relações mercantis com vistas à promoção da autonomia e reprodução por meio da criação de uma base de recursos autocontrolada, integrada e de múltiplo uso que atualmente pode ser visualizada no chamado “mercados alternativos”. Tudo isso se coloca como desafio para a agricultura familiar, contrapor ao ideário de mercado e construir um novo conjunto de valores fundados na autonomia coletiva, na soberania produtiva, na solidariedade, no comércio justo e na sustentabilidade.

4.1.2 Diversificação da produção e Pluriatividades

A diversificação é uma marca da agricultura familiar. Por diversificação entende o processo pelo qual os agricultores em suas atividades produtivas desenvolvem culturas variadas (diversas) para melhor aproveitar o espaço disponível, tempo de trabalho, custos, preservação do solo, ampliar do leque de produtos, etc. Essa prática, diferentemente do que descreve alguns estudos rurais,

não surgiu em decorrência da imposição da “modernização agrícola”, pelo contrário, se tornou uma prática da agricultura familiar para sobreviver e contrapor-se às limitações decorrentes daquelas transformações tecnológicas que impactaram negativamente a reordenação dos recursos produtivos, sobretudo terra e força de trabalho (SCHNEIDER et al, 2011).

Em suas pesquisas, Jean Dowe Van Der Ploeg (1998) deixou evidente que práticas mais autônomas resultam em estilos de agricultura mais diversificados e em padrões de desenvolvimento mais endógenos. No entanto, essa diversificação vai depender das condições de disponibilidade de recursos e do ambiente mercantil e institucional em que esse agricultor(a) se encontra rodeado.

A diversificação pode ser interpretada ainda como os modos de fazer agricultura ou heterogeneidade social, que corresponde a diferentes “estilos de agricultura, os quais podem ser entendidos a partir das necessidades ou possibilidades dos agricultores organizarem suas relações sociais e produtivas, por meio de diferentes estratégias.

A respeito dessa concepção, destaca-se os estudos de Ploeg (2003), o qual afirma que

[...] os estilos de agricultura... podem ser considerados como algumas das muitas respostas para o projeto de modernização... Alguns estilos representam e reproduzem a internalização do projeto de modernização (e são materialmente dependentes de sua continuação). Outros estilos, por sua vez, representam um distanciamento e uma desconstrução de toda limitação e controle impostos pelo projeto modernizador (PLOEG, 2003 *apud* SCHNEIDER, 2011 p. 82).

Nisso concerne a premissa do desenvolvimento endógeno segundo Poeg (1993), o qual retrata que se fundamenta no ambiente das relações estabelecidas na unidade de produção do camponês (este sujeito, neste trabalho, denominado de agricultor familiar), onde seu modo de produção é caracterizado pela pequena produção. Assim, nesse modo de produção, o crescimento se realiza no plano da unidade de produção, com base no trabalho familiar agrícola, estruturado sobre uma reprodução relativamente autônoma e historicamente garantida.

O fator diversificação, como um indicador de desenvolvimento rural, segundo Ellis (2000 *apud* Perondi 2007), é a criação de diversidade em processos sociais econômicos que pressionam e que também oportunizam as famílias a se adaptarem e a diversificarem os seus modos de vida. Noutras palavras, a diversificação pode

acontecer tanto por pressão externa - que torna o trabalho agrícola cada vez dependente limitando as possibilidades de reprodução - ou por apropriação de condições internas construídas culturalmente, tornando-as relativamente autônomas e douradoras.

O público da presente pesquisa residente em cinco comunidades rurais do município de Serrinha/BA, possui características semelhantes de diversificação agrícola e não agrícola. Um exemplo dessa prática são as culturas consorciadas - cultivo de duas ou mais culturas em simultâneo no mesmo terreno.

Dentre as diversas vantagens que pode ter a cultura consorciada, citam-se as seguintes:

- Os diferentes sistemas de raízes exploram níveis diferentes de umidade e nutrientes no perfil dos solos;
- A cultura de uma espécie pode fornecer um microclima favorável a outra;
- Culturas espalhadas em meio a outras são menos vulneráveis aos ataques de pragas do que plantações de uma só cultura;
- Os picos de trabalho intenso são diminuídos;
- O solo retém mais umidade;
- A produção é mais elevada por unidade de terreno;
- O risco de perdas é menor (CHAMBERS, 1995).

Os dados da pesquisa expressam o quão diversificadas são as famílias assistidas pelo serviço de ATER, no entanto, não podemos dizer que é uma característica exclusiva desse grupo e sim uma característica geral da agricultura familiar brasileira. O papel da assistência técnica e extensão rural nesse aspecto é o de identificar, capacitar e incentivar a melhor forma de diversificação agrícola.

O quadro abaixo apresenta as formas de diversificação da produção e pluriatividades desenvolvidas pelos agricultores familiares assistidos pela ATER, em Serrinha/BA.

Quadro 08 - Diversificação da produção e Pluriatividades dos agricultores familiares de Serrinha/BA.

Principais atividades desenvolvidas na propriedade.		
<u>Agrícolas</u>	<u>Pecuária</u>	<u>Não Agrícolas</u>
Feijão Milho Mandioca	Porco Ovelha Caprinos	Artesanato em palha, sisal e tecido Pesca

Batata Aipim Frutas Hortaliças Sisal Pastagens Abóbora Palma	Galinha Bovino Muares	Produção de Sequilhos, Bolos, geleias, polpas de fruta Pedreiro Carpinteiro Costureira Venda de cosméticos Apicultura
---	-----------------------------	---

Elabora pela autora.

Esse quadro revela um grau significativo de diversificação das atividades agrícolas e fontes de renda não agrícolas, caracterizando excelentes condições de desenvolvimento.

Quanto à pluriatividade, essa tem sido objeto de discussões e estudos sobre os fatores que ocasionaram seu surgimento e o tipo de influência ou modificações que tem causado na agricultura familiar. Para uma breve explanação desse tema, tomam-se as pesquisas desenvolvidas por José Graziano da Silva (1999), o qual investigou a emergência das atividades não agrícolas no meio rural, sendo tal acontecimento apontado como a provável face do “novo rural brasileiro”. Segundo o autor, esse fenômeno consiste numa novidade em que o meio rural já não pode ser mais visto como apenas um lugar de produção agrícola e pecuária, mas como um espaço multifuncional. Essas novas atividades tem favorecido uma mescla de novas funções no espaço rural. O sujeito social dessa nova caracterização do rural são as famílias pluriativas, as quais conciliam vários tipos de atividade e ocupações numa mesma unidade familiar.

Em suas pesquisas, esse autor identificou três fatores como sendo os causadores principais da emergência dessa situação: 1) transbordamento das cidades e do mercado de trabalho urbano para as áreas rurais situadas em seu entorno; 2) crise do setor agrícola provocada pela modernização tecnológica e um conjunto de condicionantes macroeconômicos da década de 1990 que, dentre seus efeitos, sucedeu-se a queda das rendas gerais da agricultura brasileira e; 3) os limites no crescimento do emprego agrícola devido à taxa de ociosidade tecnológica e ao subemprego existente na agricultura (GRAZIANO DA SILVA, 1999).

Na presente pesquisa, pôde-se inferir que as principais causas do surgimento de atividades não agrícolas decorrem da necessidade de ampliação da renda¹⁶, por conta do nível de ocupação da população economicamente ativa em atividades

¹⁶ Renda média mensal per capita por domicílio rural particular permanente- R\$ 177,00 - IBGE 2006. População ocupada em estabelecimentos agropecuários - 15.681 – IBGE 2006.

agrícolas tradicionais, tamanho reduzido das propriedades, pouca capacidade de agregação de valor à produção, insuficiência na infraestrutura de beneficiamento, baixo nível de inserção mercantil. Sendo assim, a realização de atividades não agrícolas (pluriatividades) se torna então uma necessidade de sobrevivência e não uma opção, sobrevivência inclusive do próprio campo.

O quadro e gráfico a seguir demonstram a situação da pluriatividade das famílias que receberam o serviço de ATER e fizeram parte das pesquisas em Serrinha/BA. Do total das famílias pesquisadas, 40% disseram realizar atividades não agrícolas, destas, 32,5% disseram destinar parte do recurso das atividades não agrícolas à propriedade e 80% das famílias pesquisadas recebem recursos de outras fontes de renda como aposentadoria e bolsa família.

Quadro 09 - Outras fontes de renda destinadas à propriedade (pluriatividade).

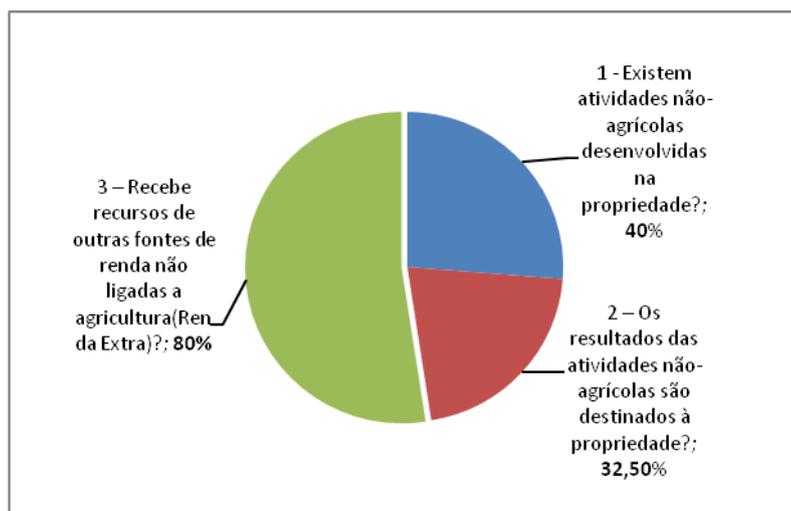
Questões	SIM	NÃO
1 - Existem atividades não- agrícolas desenvolvidas na propriedade?	40%	60%
2 – Os resultados das atividades não-agrícolas são destinados à propriedade?	32,5%	68,5%
3 – Recebe recursos de outras fontes de renda não ligadas a agricultura(Renda Extra)?	80%	20%
4 – Origem da renda extra?	Aposentadoria rural, Bolsa família, Garantia Safra, Prefeitura,	

Elaborado pela autora.

Constatou-se que as atividades não agrícolas (pluriatividades) não são tão significativas na composição da renda familiar ou o seu destino à propriedade não possui impactos relevantes. No entanto, em se tratando da renda extra, estas têm sido a grande mola impulsionadora das atividades agrícolas na maioria das famílias, pois, (60%) das famílias não exercem pluriatividades, mas 80% do total possui algum tipo de renda de outras fontes não ligadas a agropecuária.

O gráfico a seguir apresenta sinteticamente essas informações.

Figura 06: Gráfico 01 - Impactos da renda extra e atividades não agrícolas.



Elaborado pela autora.

Ainda que sem uma maior profundidade na abordagem do tema e cientes de que o desenvolvimento agrícola necessariamente não corresponde ao desenvolvimento rural, pode-se afirmar que o desenvolvimento agrícola estimula as atividades não agrícolas no meio rural.

Devido à diversidade da agricultura familiar, existem diferentes formas de diversificação agrícola como também não agrícola que, se implementadas numa perspectiva endógena e intersetorial, as chances de ocorrer desenvolvimento rural são quase inevitáveis.

4.1.3 Atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores.

É sabido que a prática da agricultura moderna brasileira foi predatória. Muitos a consideraram benéfica do ponto de vista econômico, mas, sem sombras de dúvidas, inadequada do ponto de vista social, cultural e ambiental. O desastre só não foi maior por conta da exclusão e resistência de camponeses espalhados por todo o território nacional, que possuem práticas que se contrapõem à doutrina da “revolução verde” (progresso técnico), caracterizada pela substituição de adubos orgânicos por adubos químicos, mecanificação, monocultura, produção voltada para exportação, etc). Esse processo inovativo foi orientado por um conjunto de instrumentos de políticas ou programas estatais combinadas para modernizar o setor agrícola que contou com crédito rural subsidiado e programas de pesquisa e extensão rural (GRAZIANO DA SILVA, 1981).

A doutrina que estava por trás dessa “modernização forçada” trazia a noção de controle das barreiras naturais, ideais difusionistas e inovação induzida, as quais influenciaram sobremaneira o Brasil e a América Latina. Entretanto, no Brasil, o mecanismo de autocontrole nunca foi verificado, uma vez que o Estado brasileiro, através das políticas agrícolas que proporcionaram crédito, preços mínimos e intervenção no sistema de pesquisa e extensão foi que garantiu a modernização desigual da agricultura (BAIARDI, 1996).

Esse pacote tecnológico pretendia impulsionar o aumento da produção e da produtividade agrícola. Entretanto, pelo fato de ter sido algo trazido de ambientes externos às realidades locais brasileiras e latinas, destoantes aos processos de trabalho e práticas agrícolas destas sociedades, essas inovações foram introduzidas de forma descontextualizadas dos ecossistemas, das dinâmicas e culturas locais (SCHNEIDER et al, 2011).

Assim, em vista de superar esse legado de depredação dos espaços agrícolas, o movimento social em defesa do meio ambiente e da sustentabilidade, tem empreendido esforços para assegurar que essa geração e as futuras possam desfrutar dos bens naturais que ainda dispomos, e a agricultura familiar se apresenta como segmento indispensável para a consecução desse objetivo devido a sua particularidade de lidar e depender diretamente desses recursos naturais.

É indiscutível que a questão ambiental sempre foi e hoje se torna ainda mais um indicador de desenvolvimento. Podemos afirmar que uma determinada região geográfica é considerada adequada para se viver com qualidade se suas estruturas naturais estão bem preservadas (rios, matas, florestas, fauna, mananciais, ar). A depreciação dos espaços naturais ocorrem por ações individuais e coletivas que podem prejudicar e comprometer todo o ecossistema.

A agricultura e a indústria são os setores que mais causam modificações na estrutura natural das áreas rurais. Essas modificações como um todo provocam graves danos ao meio ambiente, mas diante do poder exercido das forças mercadológicas que constantemente reiteram que essas ações são necessárias para alcançar o “desenvolvimento”, acabam por encontrar forte apoio no âmbito estatal.

A tendência de uso de matérias primas de origem vegetal na produção industrial pode ter impactos sociais e ambientais complexos. O crescente comprometimento da agricultura como fonte de biocombustíveis entrará em

conflito com a necessária ampliação da produção de alimentos no futuro e, provavelmente, terá impactos ambientais negativos na qualidade da água e do ar. (ANEX, 2004 *apud* HORLINGS ET AL, 2011, p. 160).

Alguns programas de políticas públicas voltadas ao meio rural deixam claro uma dualidade em relação à perspectiva de desenvolvimento. Ora esses programas incentivam projetos de recuperação e preservação de áreas degradadas ora destinam vultosas somas de recursos para implementação de projetos que degradam o meio ambiente e, conseqüentemente, toda a forma de vida.

A agricultura familiar é a todo tempo acometida por esse intento, que tanto pode ser de origem privada como também de um plano governamental. Nesse sentido, a assistência técnica e extensão rural deve estar atenta para identificar os mais profundos e complexos objetivos dos projetos, fazer uma discussão esclarecedora e formativa com os agricultores expondo para eles as reais conseqüências imediatas e futuras de determinado projeto.

Nesta pesquisa, sobre as atividades ambientalmente adequadas implementadas pelos agricultores, questionou-se sobre as práticas de conservação e uso do solo, tipos de fertilizantes e inseticidas utilizados, área reservada, entre outros aspectos observados em campo.

O quadro a seguir caracteriza o estágio de consciência e práticas ambientalmente adequadas implementadas pelos agricultores familiares após assistência da ATER, em Serrinha/BA.

Quadro 10 - atividades ambientalmente adequadas implementadas pelos agricultores.

Questões	Alternativas / Percentual de respostas
1 - Quais dessas práticas de conservação/uso do solo são desenvolvidas na propriedade	Análise do solo (0%)
	Colagem (0%)
	Cobertura Morta (50%)
	Uso de material orgânico (80%)
	Rotação das terras (20%)
	Raleamento (5%)
	Plantio de arvores (12%)
	Terraceamento (1%)
	Queimada (0%)
	Nenhuma prática (5%)
	Outras. ()
2 - Quais ações voltadas para a preservação ambiental são adotadas em sua propriedade	Adubação verde/orgânica (47,5%)
	Agrotóxicos seletivos (0%)
	Correção do solo-colagem (0%)
	Destinação adequada de recipiente de agrotóxico (0%)
	Manejo integrado de pragas (7%)

	Proteção de fontes de nascentes (8%) Reflorestamento (7%) Outras () Nenhuma ação. (12,5%)
3-Utiliza insumos externos (fertilizantes, inseticidas, etc)?	(35%) Sim (60%) Não (5%) não responderam
4 - Possui área reservada de floresta/mata/caatinga?	(27,5%) Sim (67,5%) Não (5%) não responderam
5 - Considera que os aspectos ambientais melhoraram em sua comunidade?	(32,%) Sim (23,5%) Não (37%) Piorou (7,5%) não souberam

Elaborado pela autora.

A partir da análise do quadro anterior e das observações em campo, observa-se que os agricultores familiares assistidos pela ATER possuem, de forma geral, boas práticas de manejo sustentável de sua propriedade e que a maioria deles adotam mais de duas práticas entre as listadas no quadro 09 e outras, simultaneamente, em sua propriedade. Eles disseram que não possuíam tais práticas antes da ATER; faziam queimadas, desconheciam que o próprio estabelecimento poderia fornecer produtos que poderiam ser utilizados na adubação do solo e controle de pragas de forma natural e sem custos; faziam uso inadequado da água, não faziam destino correto do lixo doméstico, derrubavam árvores de forma desnecessária, etc.

Após o serviço de ATER, passaram a fazer planejamento da propriedade e gradativamente foram aderindo a novas técnicas de lidar com a terra e com os animais. As mudanças e os ganhos foram consideráveis segundo eles. Subprodutos que anteriormente eram descartados (água da mandioca, cinza, restos de frutas e legumes, vegetação rasteira, folhagens, urina de vaca, esterco bovino e suíno, etc) passaram a ter significativa utilidade na propriedade, dessa maneira, seus custos foram minimizados e a qualidade do solo e dos produtos gerados foram cada vez melhores.

A figura a seguir revela o contexto dessa mudança e os benefícios ambientais, sociais e econômicos alcançados.

Figura 07 – Foto Tecnologia social horta verão - Povoado de Salgado em Serrinha/BA



Foto: Elaborado pela autora.

Foi observado ainda que 75% dos agricultores declararam que suas terras não tinham tamanho suficiente para desenvolver suas atividades (implementação de culturas diversificadas, criação diversificada de animais, destinação de área de reserva, etc). Esses são os que menos conseguem destinar área como reserva de floresta ou caatinga como costumam denominar, entretanto, são os mais otimistas em relação à melhoria dos aspectos ambientais em sua comunidade e são os que menos utilizam produtos inorgânicos externos como inseticidas e fertilizantes. Sobre esse aspecto, verificou-se que ainda há aquisição de algum tipo de produto inorgânico pelos agricultores: 35% são destinados para o controle de alguma praga ou inseto, principalmente a formiga.

Ainda em relação aos aspectos ambientais visíveis das comunidades, tem uma questão preocupante, pois 37% dos pesquisados consideraram que a paisagem piorou e 23,5% consideraram que não melhorou, ou seja, permaneceu sem mudanças positivas; apenas 32% visualiza que houve mudanças benéficas na paisagem natural dos povoados.

Os agricultores que disseram possuir área reservada de floresta ou caatinga, sua maioria fazem parte do grupo que declaram ter terra suficiente para desenvolver suas atividades produtivas, e que deixa evidente que o tamanho da propriedade também é um fator que influencia para as condições de sustentabilidade ambiental.

As mudanças observadas quanto ao manejo e uso adequado dos recursos naturais pelos agricultores familiares assistidos pela ATER pode ter sido a contribuição mais preponderante dessa política, pois foi responsável por quebrar um paradigma secular de “combate à seca” para “convivência com a seca” ou

convivência com o semiárido. Diante do exposto, considerou-se que a análise dos aspectos dessa dimensão indica bom desenvolvimento rural para o município estudado.

4.1.4 Engajamento político-social

A inclusão desta dimensão para análise do desenvolvimento rural no município de Serrinha/BA, onde agricultores familiares são assistidos pela política de ATER, é justificável pelo entendimento comum que se tem hoje de que uma determinada região pode apresentar níveis de desenvolvimento elevados em relação a outras devido à formação de um capital social ou resiliência de alguns atores locais, que neste caso, são os agricultores familiares e suas instituições de representação.

A concepção aqui adotada para o entendimento de capital social é apresentada como segue:

Capital social é o produto de interações sociais com potencial para contribuir para o bem-estar social, cívico ou econômico de uma comunidade com interesses comuns. As interações geram recursos de conhecimento e de identidade e simultaneamente utilizam e constroem estoques de capital social. A natureza do capital social depende de várias dimensões quantitativas das interações em que é produzido, como a qualidade das interações internas-externas, a historicidade, a reciprocidade, confiança e valores e normas compartilhados. O capital social é produzido e utilizado nas interações do dia-a-dia (FALK et al., 2000 *apud* KAGEYAMA, 2008, p 86).

Também para nortear o trabalho, aceitou-se como conceito de resiliência a capacidade de um sistema absorver os distúrbios e reorganizar-se no decorrer de um processo de mudança interna, de modo a reter essencialmente a mesma função, estrutura e respostas. Esse sistema pode ser atribuído a povos, instituições e economias no sentido de priorizar o local sobre o importado (HOPKINS, 2008 *apud* HORLINGS ET AL, 2011).

Na região onde o município de Serrinha está inserido, “região sisaleira”, o capital social nem sempre foi como hoje conhecemos. Os historiadores apontam que a região é marcada pelo mesmo tipo de expansão político-econômica da região semiárida e do conjunto do nordeste: cultura latifundiária, o assistencialismo e o paternalismo com suas diversas configurações e pelo coronelismo que constrói todo

arcabouço político de opressão, resultando num sistema oligárquico enraizado, cuja reminiscência perdura até os dias de hoje e, no município de Serrinha, não foi diferente. Porém, esse processo de exploração econômica, social, política e cultural foi aos poucos diminuindo graças ao surgimento de uma sociedade civil organizada.

O agricultor familiar, tal como conhecemos, é um sujeito forjado sob diferentes instituições. Mesmo tendo se originado do antigo campesinato, foi sendo transformado enquanto nova categoria do espaço rural brasileiro pela criação de um aparato institucional irmanado da esfera estatal e dos diversos interesses da esfera privada que constantemente tenta direcionar o destino daqueles agricultores. Isso significa dizer que muitas mudanças estruturais sejam resultado de forças externas como o estado, o mercado e as políticas.

As organizações da sociedade civil que surgiram na região por volta da década de 1970, motivadas principalmente pela Igreja católica e entidades internacionais de combate à fome, foram determinantes para a constituição de um capital social, tal qual conhecemos atualmente. Essas organizações assumem e contribuem de forma muito significativa na realização de ações voltadas ao desenvolvimento rural sustentável. Dentre elas, destaca-se o papel do Movimento de Organização Comunitária (MOC), que desde a citada década, tem fomentado e fortalecido a criação de diversas instituições locais com vistas à ampliação da autossuficiência econômica, política e social das comunidades rurais, através de uma variedade de iniciativas na região sisaleira.

No município de Serrinha, os frutos desse trabalho de décadas deram origem a mobilizações de atores locais que favoreceram o surgimento de organizações como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira (APAEB Serrinha), Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (ASCOOB), associações comunitárias e cooperativas.

O engajamento político-social proposto neste trabalho como indicador de desenvolvimento rural diz respeito às múltiplas e heterogêneas formas de interação entre os agricultores e o contexto interno e externo sob os quais sofrem todo tipo de influência e, ao mesmo tempo, são conduzidos a certas reações. Esse indicador pretende expressar a capacidade dos agricultores familiares em superar as adversidades impostas pela natureza e por ações políticas e econômicas, a fim de

se tornarem menos dependentes de atividades/produtos externos e facilidade de efetivar mudanças estruturais significativas. E isso depende do nível de organização e participação comunitária.

As pesquisas demonstram que o fortalecimento do capital social favorece, inclusive, aos agricultores de menor portfólio de recursos produtivos, tornando-se mais criativos e ampliando sua capacidade de reprodução frente às pressões externas dominantes.

O quadro que segue expressa o resultado da pesquisa quanto ao engajamento político-social dos agricultores familiares de Serrinha/BA, assistidos pela ATER.

Quadro 11 - Engajamento político-social.

QUESTÕES	ALTERNATIVAS / PERCENTUAL DAS RESPOSTAS
Passou a integrar alguma organização após a ATER?	Associação (93%) STR (98%) Cooperativa (30%) ONG (20%) Outras (42%)
Com que frequência participa dessa(as) organizações?	Mensal (57,5) Bimensal (27,5) A cada 6 meses (7,5%) Anualmente (2,5%) Raramente (5%)
A família como um todo participa do processo de decisão das atividades na propriedade?	Sim (87,5%) Não (2,5%) Parcialmente (10%)

Elaborado pela autora.

A partir da análise das informações do quadro anterior e das observações em campo, constatou-se que houve um alto nível de engajamento dos agricultores em organizações de sua representação, sendo que o STR e a associação comunitária local são as instituições onde eles mais se encontram filiados e atuantes. Geralmente participam de mais de uma instituição (cooperativa e STR ou associação e STR, STR e outras).

A frequência com que participam dessas organizações também é muito significativa, pois cerca de 85% dos agricultores disseram participar mensalmente ou bimensalmente das entidades em que são sócios. Além disso, no interior da unidade produtiva, 87,5% declararam que a família como um todo participa do processo de decisão nas atividades da propriedade.

Esse engajamento político e social é fortalecido ainda porque esses agricultores familiares estão inseridos no contexto local não muito diferenciado e suas atividades são marcadas pela forma sustentável com que usam os recursos naturais, transações pessoais e simples de mercadorias e fortes laços culturais.

[...] por que uma densa rede de relações sociais é sobreposta às relações de negócio, conectando semelhantes firmas e reduzindo as pressões para integração”. Essa densa rede de relações sociais constitui o componente de enraizamento social da ação econômica, a qual explica porque empreendimentos provenientes da agricultura familiar, aparentemente sem condições de se manter frente às pressões exercidas pelo “império”, conseguem se reproduzir e, em alguns casos, obter vantagens competitivas (SCHENEIDER, 2011 *apud* GRANOVETTER, 1985 & PLOEG, 2008, p. 84)

Desta forma, o capital social (re)constituído historicamente na região e no município de Serrinha/BA foi imprescindível para efetivar o engajamento político-social que fez com que as comunidades rurais mantivessem ainda as relações de proximidade entre consumidores e produtores, solidariedade, reciprocidade, trabalho coletivo e confiança. Tudo isso, segundo os próprios agricultores, é resultado positivo da atuação da ATER; é a participação dos agricultores assistidos em diversos espaços políticos, como conselhos municipais e outros, através de suas organizações (associações, sindicato e cooperativas), o que tem proporcionado um incentivo ao fortalecimento do tecido social.

4.1.5 Acesso e controle dos meios de produção pelos agricultores familiares

Nesta subseção, abordaremos indicadores de desenvolvimento rural para o público da pesquisa, referente à quinta dimensão - “Acesso e controle dos meios de produção” - que tem a ver com as condições materiais dos agricultores familiares, a qual foi analisada por meio de indicadores articulados que permitiram inferir sobre a capacidade de sobrevivência com qualidade de vida e a reprodução geracional da família agricultora. Essa dimensão está estritamente ligada a primeira dimensão, pois, o “Nível de utilização dos recursos da própria região no processo produtivo das famílias agricultoras” também vai determinar, de alguma forma, a condição do acesso, controle e propriedade dos meios de produção pelos agricultores familiares.

Essa dimensão revela uma ordem social que vai determinar o empoderamento ou não dos agricultores familiares quanto aos meios de produção (terra, capital/crédito, mão de obra, instrumentos e máquinas) demandados por eles. Esse empoderamento vai depender, dentre outros fatores, das formas de integração social e das estruturas institucionais vigentes.

As formas de integração e suas estruturas institucionais de suporte são dependentes das relações sociais, da divisão do trabalho, das relações de

propriedade, da separação ente consumidores e produtores e da forma de atuação do estado. POLANYI, 2000 *apud* SCHNEIDER et al., 2011, p. 193).

A partir das análises de campo, pôde-se inferir que os agricultores familiares assistidos pela ATER possuem fortes relações sociais internas, que são constantemente estimuladas pelas instituições de suporte como o Sindicato de Trabalhadores Rurais, associações comunitárias e cooperativas. Outros fatores que têm contribuído para o fortalecimento da integração interinstitucional e, conseqüentemente, para um nível de desenvolvimento rural naquela localidade, é a existência de divisão do trabalho simplificada, com fortes traços de solidariedade mecânica. A propriedade do bem terra pelos agricultores é significativa e, devido às características da produção, do tipo de mercado e da abrangência do município, não há grandes espaçamentos entre produtores e consumidores. Em relação à participação do Estado nesse processo, seja ele a nível municipal, estadual ou federal, sua atuação não tem provocado mudanças estruturais que culminem com o desenvolvimento pleno e durador do meio rural.

A autonomia plena dos agricultores frente a uma sociedade englobante que os domina está cada vez mais inalcançável. A cultura de dependência fortalecida pela “revolução verde” não permitiu que o espaço rural brasileiro criasse seus próprios mecanismos de desenvolvimento das atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras, entre outras. Esses processos, em sua grande parte, ou são realizados de forma artesanal, a exemplo da atividade pesqueira, ou contam quase que em sua totalidade com bens de capital externo para suprirem suas necessidades.

Pode-se dizer que a “modernização agrícola no Brasil” (1960-1990), financiada e difundida pelo capital externo, principalmente empresas norte-americanas produtoras de máquinas e insumos agrícolas, apoiadas pela iniciativa governamental da época, agravou a estrutura de concentração das propriedades rurais, centralizou os investimentos nas regiões sul e sudeste, intensificou o êxodo rural, ampliou as desigualdades regionais, foi responsável pelo entrave no desenvolvimento das forças endógenas e, conseqüentemente, das possibilidades de criar bases produtivas locais que permitisse autonomia produtiva.

Esses agricultores familiares, conforme já tipificados anteriormente, realiza o trabalho agrícola com base em relações familiares não salariais, onde há relativa propriedade dos meios de produção e a organização do trabalho familiar agrícola encontra-se assentada em bases de relações familiares, resumidamente, a gestão

do trabalho e da propriedade dos meios de produção encontram-se sob responsabilidade da família (ABRAMOVAY, 1998). Essa característica central de uma nova categoria do espaço rural, agricultura familiar, que nada mais é do que o antigo camponês subjacente aos interesses do capitalismo predador em constante mutação, nem sempre se encaixa perfeitamente pelo fato de que a propriedade da terra e do capital não estão absolutamente ao alcance daqueles sujeitos.

As análises das observações de campo e dados secundários revelaram um aumento vertiginoso da concentração de terras no município¹⁷ e o tamanho reduzido dos estabelecimentos, situação que dificulta cada vez mais a possibilidade de aquisição ou ampliação de terras pelos agricultores familiares. Esse fator compromete a reprodução familiar à medida que a família cresce e a unidade produtiva atual não apresenta capacidade para comportar e permitir a reprodução geracional naquela localidade.

O quadro abaixo apresenta de forma sintética a situação do acesso e controle dos meios de produção ou das condições materiais dos agricultores familiares pesquisados, por meio da análise de indicadores estatísticos e não estatísticos.

Quadro 12 - Resumo da análise do acesso aos meios de produção ou condições materiais.

INDICADORES	SITUAÇÃO	OBSERVAÇÃO
1 - Satisfação dos agricultores em relação ao tamanho da propriedade.	75% revelaram que o tamanho de sua propriedade não é suficiente para o desenvolvimento das atividades e necessidades da família, 25% disseram possuir área suficiente ou parcialmente suficiente.	A pesar de serem consideradas pequenas propriedades, o esforço, criatividade dos agricultores e incentivo dado pela ATER têm possibilitado o trabalho contínuo e a diversificação de atividades.
2 - Condição do uso da terra	87,5% dos agricultores são proprietários das terras em que vivem e produzem destas, 75% foram adquiridas por meio de herança e 25% por meio de compra.	Não houve agricultor(a) identificado como assentado nessa pesquisa.
3 - Acesso crédito a partir da ATER.	82,5% dos agricultores pesquisados acessaram crédito a partir da assistência técnica.	Todos os agricultores(a) entrevistados que disseram ter acessado a crédito por meio do PRONAF ou outros, estão adimplentes.
4 - Destino do crédito.	87,5% dos agricultores(a) destinaram o crédito apenas às atividades agropecuárias e/ou para infraestrutura da propriedade, outros 12,5% disseram ter destinado o recurso também para a	Na avaliação dos agricultores os investimentos na propriedade decorrentes do acesso ao crédito público trouxeram benefícios de modo

¹⁷ Valor do rendimento nominal mediano mensal per capita dos domicílios particulares permanentes - rural - SERRINHA 177,00 em 2013 segundo IBGE; Ver Tabela 02 - Índice de Gini Serrinha/BA(1920 - 2006); Tabela 03 - Estrutura Fundiária Serrinha/BA.

	aquisição de móveis e reforma da casa.	geral.
5 - Condição do uso dos instrumentos e máquinas.	87,5% declararam que os instrumentos, máquinas e insumos (simples) utilizados no estabelecimento são de sua propriedade.	Esses equipamentos são considerados de utilidade simples, pois não permite agregar valor significativo a produção.
6 - Principais necessidades identificadas pelos agricultores.	As principais necessidades apontadas pelos agricultores, nesta ordem, foram: condições para obtenção de água para produção, infraestrutura para criação de galinha, cercas e infraestrutura de beneficiamento.	Esse indicador revelou um conjunto de demandas apontadas pelos agricultores indispensáveis para o trabalho familiar agrícola. 15% dos agricultores não precisam ou não souberam dizer de forma imediata o que necessitam para desenvolver sua propriedade.
7-Estrutura para beneficiamento e condição de uso da estrutura.	A estrutura para beneficiamento da produção é a mínima possível. Para terem acesso a estrutura mais complexa precisam alugar de terceiros.	Predominância da produção in natura.
8 - Destino da produção.	80% só para consumo, 93% consumo e feira local.	O acesso a mercado institucional(PAA, PNAE) pelos agricultores pesquisados ainda é limitado no município, os que acessam estão organizados em cooperativa ou associações.
9 - Acesso a mercados.	Devido a baixa capacidade de agregar valor a produção, em decorrência da insuficiência de estrutura para beneficiamento, os mercados são limitados.	Os principais mercados acessados é o da feira livre local e programas institucionais (PAA, PNAE).
10-Sucessão Geracional	Dos que declararam que o tamanho da propriedade não é suficiente para o desenvolvimento das atividades e necessidades da família 73,3% disseram ter sucessor para assumir futuramente as atividades na propriedade, 13,3% demonstraram incerteza em relação a essa questão. Dos que afirmaram que o tamanho de sua propriedade é suficiente ou parcialmente suficiente, apenas 20% disseram ter sucessor.	Chamou-nos atenção para o tamanho das famílias e das áreas de terra das que revelaram possuir sucessor. O tamanho médio das propriedades foi de 7,6 tarefas e a média de membros por família foi de 5,5 pessoas.

Elaborado pela autora.

Quando da análise do fator “ tamanho da propriedade”, preferiu-se questionar no sentido de obter o ponto de vista dos entrevistados quanto a sua satisfação ou não em relação ao tamanho da terra. O tamanho da propriedade vai impactar na diversificação de atividades, uma das principais características dessa agricultura familiar. A propriedade deve possuir um determinado tamanho que favoreça o desenvolvimento de atividades paralelas, intercaladas ou consorciadas. As respostas dos agricultores em relação a esse quesito confirmaram que o tamanho da propriedade tem forte relação com a diversificação da produção, ou seja, a

diversificação é dependente do tamanho da propriedade. As falas eram assim expressas:

“Tenho vontade de produzir e criar mais animais, e minha propriedade é pequena”. (família que possui 5 tarefas, composta por 1 casal e três filhos).

“Tem muitos filhos e pouca terra”. (família que possui 4 tarefas, composta por 1 casal e 4 filhos).

“A família é grande para trabalhar e a terra é pouca”. (família que possui 10 tarefas, composta por 1 casal, 2 filhos(a) e 2 netos).

“O tamanho não é suficiente para desenvolver outras culturas.” (família que possui 1 ½ tarefa, composta por 1 casal e 1 filho(a)).

“Para criatório de ovelhas tem que ter várias áreas para plantio de capim, palma e outras”. (família que possui 4 tarefas, composta por 1 casal e 1 filho(a)).

O conteúdo das falas reproduz a lógica da concentração, em que os agricultores familiares se veem espremidos pelas limitações de acesso a terra e de acesso aos meios de produção.

Não é difícil enxergar que as raízes históricas do atraso econômico apresentado pela região Nordeste, o que reflete no município em estudo, justifica-se pelo viés da concentração de propriedades de terras e pela insuficiência ou mesmo inexistência de políticas agrícolas que sejam efetivamente favoráveis aos agricultores familiares, para que estes possam melhorar suas condições e sua autonomia material, visando a uma maior integração com mercado, como apontam Wanderley (2003) e Buainain (2003).

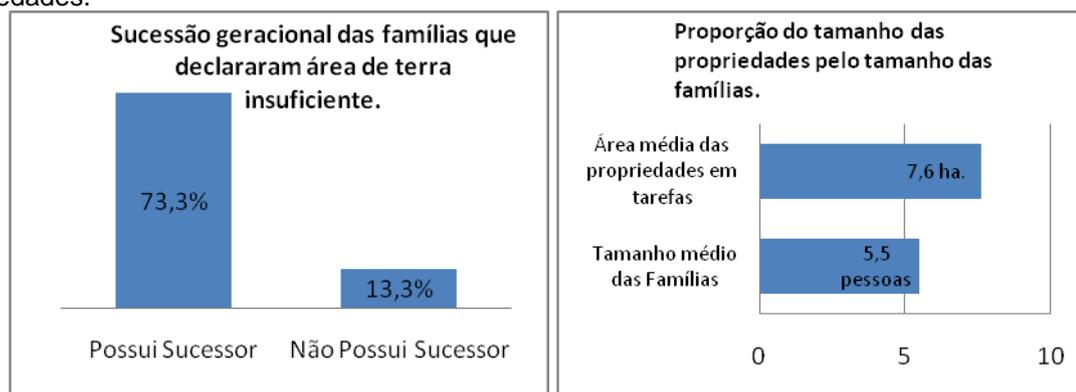
A má distribuição da propriedade da terra é o traço mais marcante e, ao mesmo tempo, a principal distorção da estruturação fundiária no Brasil. Entre os agricultores familiares, um número significativo é proprietário de um lote menor que 5 ha, tamanho que, na maior parte do país, dificulta, senão inviabiliza, a exploração sustentável dos estabelecimentos agropecuários. (BUAINAIN et al., 2003)

A pesar do tamanho reduzido das propriedades pesquisadas, ainda assim esses agricultores têm empenhado esforços para diversificar a produção, porém, não são suficientes para favorecer a permanência dos filhos com garantia de sucessão geracional. Justamente os que declararam que suas terras são insuficientes, do ponto de vista do tamanho, para desenvolver suas atividades e suprir as necessidades da família são os que, contraditoriamente, disseram possuir sucessor para dar continuidade ao trabalho no campo.

Os gráficos a seguir expressam a discrepância em relação à capacidade das famílias de fazerem sucessor, visto que o tamanho médio das propriedades é de 7,6

tarefas, ou 3,1 ha. e o tamanho médio das famílias é de 5,5 membros. Assim, mesmo a família considerando que haverá sucessor para continuar as atividades no estabelecimento rural, este não possui condições necessárias para garantir a sucessão.

Figura 08: Gráfico 02 - Sucessão geracional, tamanho médio das famílias e da área das propriedades.



Gráficos 02 - Elaborado pela autora.

Com relação ao meio de produção *capital*, apontaremos a situação do acesso ao crédito. A esse respeito, pode-se dizer que os agricultores adquiriram certa autonomia decorrente da institucionalização do PRONAF, em 1996 e que, ao longo dos anos, ampliou e universalizou o acesso a esse recurso público por meio de várias modalidades, a juros inferiores aos aplicados no mercado de crédito tradicional, para investimentos diversos nas unidades produtivas familiares¹⁸. No entanto, esse programa estatal é destinado a uma parcela de agricultores, ou seja, aqueles que possuem DAP, tornando, de certa forma, o acesso excludente, burocrático e lento ou, como dizem alguns estudiosos da área que, o PRONAF não passa de um projeto de “*transferência da dívida pública*”. Sem querer desconsiderar as críticas em torno desse programa, o fato é que ele tem permitido, mesmo com o endividamento gerado, o acesso dos agricultores a instrumentos de trabalho nunca antes alcançados.

Medidas de intervenção como qualificação técnica, acesso ao crédito rural e assistência podem ser alternativas viáveis para garantir a permanência e a valorização dos agricultores familiares que trabalham em suas próprias terras,

¹⁸ Acesso PRONAF Serrinha/BA – R\$ 224.861,64 para atividade agrícola e R\$ 313.913,83 para pecuária – Anuário Estatístico Banco Central 2012.

oferecendo-lhes a oportunidade de aumentar sua autonomia e, conseqüentemente, suas condições materiais que, segundo a pesquisa aponta, ainda é fraca para o município de Serrinha. Para Ploeg (2008),

A questão crucial é que a produção agrícola representa, para os camponeses, um de seus principais campos de batalha. É na produção agrícola e através dela que o progresso pode ser alcançado. Melhorando lentamente a qualidade e a produtividade dos recursos essenciais – terras, animais, culturas, instalações, infra-estruturas de irrigação, conhecimento, etc. – aprimorando meticulosamente o processo de produção e reestruturando as relações com o mundo exterior, os camponeses lutam e por fim alcançam os meios para aumentar sua autonomia e melhorar a base de recursos de suas unidades agrícolas. (PLOEG, 2008, p. 41-42)

Pelo fato do município está localizado na região semiárida do nordeste da Bahia, a produção agrícola não é o único problema a ser superado por essa agricultura. Não apenas a questão fundiária tem ditado os rumos da agricultura nessa região, mas também, a problemática da seca que, como já se sabe, não é determinada apenas por fatores climáticos, geológicos, etc, e sim por um processo de concentração e uso ilegal da água e insuficiência de projetos de infraestrutura de irrigação.

Quanto ao grau de integração mercantil, é preciso ressaltar que os produtores comercializam sua produção de diferentes formas. De acordo com Larmarcho (1998), há produtores diretamente ligados ao mercado, pois comercializa toda sua produção agrícola. Outros produtores, além de venderem parte da produção agropecuária, destinam uma parte para autoconsumo. Há também aqueles que destinam toda a sua produção para o consumo da família, não mantendo relações comerciais.

A integração mercantil foi identificada, conforme apresentado no quadro anterior, pelos indicadores “Destino da Produção e Acesso a Mercados”, que ficou evidente um baixo grau de integração mercantil pelos agricultores pesquisados, se pensarmos sob a lógica de mercado convencional ou mercantilista. Entretanto, do ponto de vista do desenvolvimento local, essas famílias estão integradas e apresentam considerada autonomia alimentar e produtiva, visto que uma variedade de produtos alimentícios de suas necessidades básicas (farinha, feijão, milho, frutas, hortaliças, tubérculos, carnes, leite, ovos, mel, couro, palha, sisal, remédios caseiros) são produzidos por eles, consumidos e comercializados numa cadeia simples, no próprio município. Isso configura desenvolvimento rural.

A crítica à perspectiva mercantilista se faz na medida em que se percebe que a inserção mercantil não é sinônimo de modernização ou desenvolvimento. Sendo assim, a ampliação da inserção aos mercados não representa, inevitavelmente, desenvolvimento e melhorias na qualidade de vida dos agricultores.

A figura a seguir revela as condições de deficiência da estrutura de beneficiamento da produção dos agricultores familiares, o que diminui as possibilidades de inserção mercantil, mas garante a produção para o consumo e comercialização no mercado local.

Figura 09 – Foto agricultor na fabricação de farinha de mandioca no povoado de Cana Verde em Serrinha/BA.



Foto: Elaborado pela autora.

Numa análise mais geral dessa dimensão, pôde-se concluir que os agricultores pesquisados, assistidos pela política de ATER no município de Serrinha/BA, apresentam nível regular de desenvolvimento rural, pois, dos dez fatores demonstrados no quadro anterior, cinco são considerados insatisfatórios (tamanho insuficiente das propriedades, baixa integração mercantil, incapacidade de sucessão geracional, falta de infraestrutura para beneficiamento da produção, preponderância da produção para o consumo próprio). Desse modo, o alcance de todas aquelas variantes de forma satisfatória depende de investimentos permanentes na ATER, na estrutura de agregação de valor a produção e maior intervenção estatal para ampliação do acesso a terra .

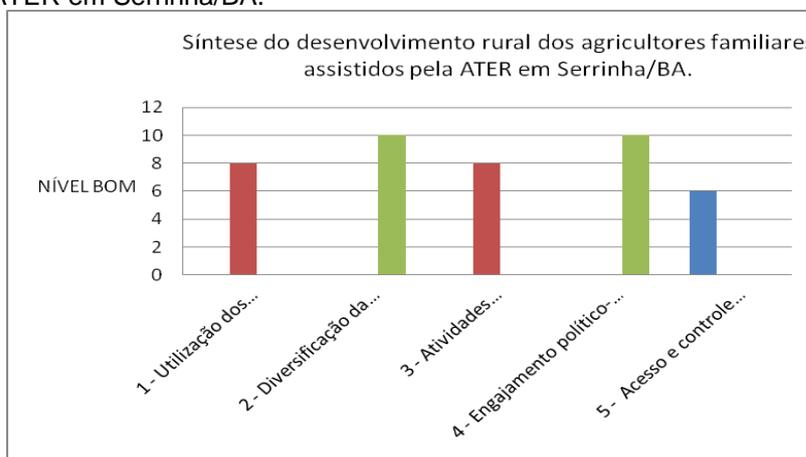
O quadro e gráfico a seguir propõem uma síntese do desenvolvimento rural dos agricultores familiares assistidos pela ATER no município de Serrinha/BA, a partir da análise das cinco dimensões apresentadas.

Quadro 12 – Síntese do desenvolvimento rural de Serrinha/BA.

DIMENSÃO	NÍVEL Excelente	NÍVEL Bom	NÍVEL Regular	NÍVEL Ruim	NÍVEL Péssimo
1 - Utilização dos recursos da própria região no processo produtivo.		X			
2 - Diversificação da produção e outras fontes de renda destinadas à propriedade(pluriatividade).	X				
3 - Atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores.		X			
4 - Engajamento político-social.	X				
5 - Acesso e controle dos meios de produção.			X		
Resultado geral do desenvolvimento a partir da análise das cinco dimensões:					

Elaborado pela autora.

Figura 10: Gráfico 03 - Síntese do desenvolvimento rural dos agricultores familiares assistidos pela ATER em Serrinha/BA.



Elaborado pela autora.

A partir do exposto, pode-se concluir que o município de Serrinha/BA apresenta significativo desenvolvimento rural, ao relacionarmos numa escala de cinco níveis de classificação, conforme já descrito: 1 – município com excelentes condições de desenvolvimento rural; 2 – município com boas condições de desenvolvimento; 3 – município em condições regular de desenvolvimento; 4 –

município em condições ruins de desenvolvimento rural e; 5 – município em condições péssimas de desenvolvimento rural.

Considerou-se que o município apresentou boas condições de desenvolvimento rural pelo fato de ter apresentado nível excelente de desenvolvimento em relação a duas dimensões analisadas (*diversificação da produção e outras fontes de renda destinada a propriedade e; engajamento político social*); nível bom de desenvolvimento em relação a outras duas dimensões (*utilização dos recursos da própria região no processo produtivo e; atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores*) e; nível regular de desenvolvimento em apenas uma dimensão (*acesso e controle dos meios de produção*).

Sendo assim, segundo os aspectos analisados, observa-se que os agricultores familiares de Serrinha/BA assistidos pela ATER possuem qualidade de vida considerável, visto que, dentre as cinco dimensões analisadas, apenas uma apresenta nível regular de desenvolvimento rural. Desse modo, conclui-se que a política de ATER tem contribuições significativas para o desenvolvimento rural daquele município.

4.2 Avaliação da ATER pelos agricultores e entidades executoras do serviço em Serrinha/BA

Cabe-nos agora fazer uma explanação a respeito da avaliação da ATER, sob a visão dos agricultores familiares enquanto beneficiários ou usuários do serviço e, em seguida, sob a ótica das entidades executoras. O motivo de incluir a avaliação dos agricultores é por compreender que, em um processo de avaliação de políticas públicas, é imprescindível que os atores (público beneficiários) participem dessa etapa, entendendo que sem a avaliação destes não será possível fazer uma correta identificação dos avanços e dos gargalos que podem continuar existindo em tal serviço.

Uma situação negativa observada nesse ponto é que as entidades executoras do serviço no município, das três entrevistadas, nenhuma realiza avaliação ou monitoramento com a participação de agricultores atendidos por elas e, desta forma, as entidades cometem um grave equívoco em não estimular a participação dos

agricultores em momentos avaliativos. Significa dizer que elas estão num estágio não muito consolidado de transparência e gestão do serviço público prestado, e a qualidade dos serviços dependem também da ampliação da participação dos agricultores no momento do planejamento, execução e monitoramento das atividades da ATER.

Os dados do quadro a seguir foram obtidos por meio de entrevistas realizadas individualmente com os agricultores atendidos pela política e expressam a qualidade dos serviços de ATER do ponto de vistas daquele público.

Quadro 13 - Avaliação dos serviços de ATER pelos agricultores familiares.

1-A ATER que recebe é feita por entidade pública estatal ou outra?	(<input type="checkbox"/>) Pública; (85%)ONG; (15%)Ambas.
2-Com frequência o/a técnico/a visita a sua propriedade?	(45%) Uma vez por mês; (25%) a cada 2 meses; (15%) a cada 3 meses; (15%) a cada 6 meses; (<input type="checkbox"/>) outras.
3-Como avalia a frequência da ATER que recebe:	(30%) Com frequência e satisfatória; (15%) Com frequência , porém insatisfatória; (10%) Esporadicamente e insatisfatória; (45%) Esporadicamente, porém satisfatória.
4-Como avalia a qualidade da ATER que recebe em termos de: (<input type="checkbox"/>) Metodologia; (<input type="checkbox"/>) Conteúdo; (<input type="checkbox"/>) Materiais e equipamentos utilizados; (<input type="checkbox"/>) Execução.	(25%) ótima; (50%) Boa; (15%) Regular; (10%) Ruim; (<input type="checkbox"/>) Péssima.
5-Do seu ponto de vista, que melhorias precisam ser feitas no serviço de ATER?	Equipamentos e materiais dos técnicos; Formação adequada; Ser mais frequente; Ter mais contato com a realidade; Reduzir o nº de famílias por técnico; Gestão mais transparente, Intercâmbios; Valorizar a comercialização, Cursos práticos, Continuidade dos serviços.
PERSPECTIVAS PARA O FUTURO	
1-Como você avalia sua qualidade de vida e de sua família?	(<input type="checkbox"/>) Muito Boa; (60%) Boa; (35%) Regular; (<input type="checkbox"/>) Ruim; (<input type="checkbox"/>) Péssima; (<input type="checkbox"/>) NSR
2-Como vê o futuro de sua família?	(98%) Será melhor; (<input type="checkbox"/>) Pior; (<input type="checkbox"/>) Nada vai mudar.

Elaborado pela autora.

Em muitos aspectos, a avaliação dos serviços de ATER, pelos agricultores, coincide com a avaliação realizada nos Seminários Nacionais e Conferências de ATER, discutidos na seção III. Analisando o quadro acima, verifica-se que 85% dos pesquisados recebem ou receberam ATER através de Organização não Governamental localizada no município, o que significa que esse serviço no

município de Serrinha é prestado em sua maior parte por instituições não governamentais.

Quanto a frequência do serviço, caracterizado como a visita do/a técnico/a na propriedade do/a agricultor/a, menos da metade diz receber assistência técnica mensalmente e outros 25% dizem levar dois meses ou mais para receber a visita. Isso diz respeito a um sério problema da ATER brasileira que é muito debatido em várias instâncias de sua estruturação. A frequência das visitas e atividades tem impacto direto na qualidade do serviço. Apesar dessa frequência ser considerada insatisfatória, a qualidade dos serviços, de forma geral, é considerada satisfatória por 45% dos agricultores familiares.

Nesse sentido, a avaliação dos agricultores em relação à qualidade dos serviços nos aspectos metodologia, conteúdo, materiais utilizados e execução é considerada boa por 50% e ótima por 25% dos pesquisados. Essa expressa a informação de que mesmo o serviço passando por várias dificuldades na sua implementação, as entidades executores exercem um empenho ainda maior para que a qualidade dos serviços não fique ainda mais comprometida.

Quando indagados sobre o que a ATER precisa melhorar, as respostas mais constantes dos agricultores foram: a frequência das visitas e atividades educativas, a continuidade dos serviços, redução do número de famílias por técnico/a e equipamentos e materiais utilizados pelos técnicos/as.

Por fim, sobre a análise das perspectivas para o futuro, a pesquisa confirmou uma característica marcante do sertanejo, a esperança, pois mesmo percebendo que não possuem uma excelente qualidade de vida, 98% responderam que acreditam num futuro melhor para suas famílias, ou seja, possuem significativo otimismo em relação a dias melhores.

A Avaliação dos serviços de ATER, por parte dos gestores das entidades prestadoras do serviço no município, não são muito divergentes entre si nem daquela demonstrada pelos agricultores.

O quadro a seguir apresenta algumas das questões direcionadas aos gestores de entidades executoras de ATER, no município de Serrinha, sobre avaliação da política. A entrevista foi dirigida a três entidades, uma pública estatal e duas ONG's.

As entrevistas consistiram em identificar a semelhança do perfil da pessoa que está à frente dessa atividade, capacidade de execução da entidade, forma de execução, resultados alcançados, desafios encontrados, entre outros.

Quadro 14 – Avaliação da ATER pelas entidades executoras.

Perfil dos/as Entrevistados/as:	
Idade média: 34 anos	Escolaridade: Nível superior com pós-graduação.
Cargo/função que ocupa: Coordenação geral.	
Tempo médio que exerce a função: 3 anos	
Formação profissional: Eng. Agrônoma.	
Execução dos serviços	
Media do nº de Municípios atendidos: 9	
Quantidade média de pessoal técnico / pessoal administrativo: 11 / 4,5	
Nº de agricultores atendidos por técnico: 100	
Projetos elaborados(tipo/modalidade): Crédito Pronaf, PAA, PNAE, PNHR, Garantia Safra, Acesso a DAP, distribuição de sementes, Outros.	
Avaliação da ATER	
Metodologia empregada na realização das atividades de ATER? Participativa na perspectiva da agroecologia e convivência com o semiárido.	
Conteúdo da ATER prestada aos agricultores do município de Serrinha/BA? Agroecologia, crédito assistido, preservação do meio ambiente, segurança alimentar, organização social, convivência com o semiárido, acesso a políticas públicas.	
Programas e políticas voltados ao meio rural executados pelas entidades? PRONAF, Garantia Safra, Acesso a DAP, PAA, PNAE, SEMEANDO, Quintais Agroflorestais, outros.	
Formação comum do quadro de pessoal: Agroecologia, Tecnologia social de convivência com a seca, Cooperativismo, Políticas e programas voltados a agricultura familiar, Crédito.	
Quais os problemas que você considera que mais dificultam o desempenho da ATER?	
Qualificação Profissional dos agentes	(X)
Insuficiência de materiais e equipamentos	(X)
Metodologia inadequada	()
Deficiência na infraestrutura da entidade	()
Quantidade de profissionais insuficiente	(X)
Burocracia excessiva na execução	()
Incompatibilidade do serviço com a realidade local	()
Demanda superior a disponibilidade do serviço	(X)
Problemas climáticos e ambientais	()
Insuficiência na infraestrutura do município	()
Conflitos políticos e/ou partidários	()
Descontinuidade dos serviços	(X)
Outros:	
Como avalia a Frequência da Assistência Técnica e Extensão Rural:	
Com frequência e satisfatória	()
Com frequência, porém insatisfatória	()
Esporadicamente e insatisfatória	()
Esporadicamente, porém satisfatória	(X)
Como avalia a qualidade da ATER?	
ÓTIMA	()

BOA	(X)
REGULAR	()
RUIM	()
PÉSSIMA	()
Como avalia a forma do serviço de ATER, em termos de:	
Metodologia:	() Ótima (X) Boa () Regular () Ruim () Péssima
Conteúdo:	() Ótimo (X) Bom () Regular () Ruim () Péssimo
Materiais e Equip. utilizados:	() Ótimo (X) Bom () Regular () Ruim () Péssimo
Execução:	() Ótima (X) Boa () Regular () Ruim () Péssima
Papel do Estado:	(), Ótimo () Bom (X), Regular (), Péssimo

A análise do quadro que expressa a avaliação da ATER pelas entidades executoras revelou um perfil semelhante entre os gestores do serviço. Os três entrevistados tem formação em Agronomia com algum tipo de pós-graduação, porém, o período que estão à frente dessa atividade enquanto coordenadores ou gerentes corresponde a uma média de apenas 3 anos.

Ainda em relação ao perfil, fato que chamou a atenção foi em relação à formação do quadro de pessoal das entidades. A pesquisa revelou que os profissionais das ONG's que prestam ATER possuem uma formação mais ampla ou diversificada (gênero e geração, extensão rural, segurança alimentar e nutricional, economia solidária), diferentemente do que ocorre na entidade estatal, em que a formação da equipe é mais restrita e de cunho técnico.

Essas três entidades atendem em média nove municípios cada uma, possuem em média 11 técnicos e cada um deve atender no máximo 100 agricultores. No entanto, nem sempre essa divisão é respeitada, pois, quase sempre, o número de agricultores por técnico ultrapassa uma centena, dificultando o acompanhamento ao agricultor em menor espaço de tempo.

Quanto aos projetos desenvolvidos por essas instituições, todas se empenham em favorecer o acesso dos agricultores às demais políticas e programas públicos voltados ao meio rural, sendo que os principais projetos executadas, em quantidade, são o Crédito PRONAF e Garantia Safra.

Em relação à avaliação da ATER nos aspectos metodologia e conteúdo, os entrevistados deram respostas também semelhantes, declarando que a metodologia empregada é de forma participativa, baseada na perspectiva da agroecologia e convivência com o semiárido. Nessa mesma linha, ao bordar sobre o conteúdo das capacitações destinadas aos agricultores, prevaleceu nas respostas a agroecologia,

crédito assistido, preservação do meio ambiente, segurança alimentar, organização social, convivência com o semiárido, acesso a políticas públicas. Quanto à valorização do saber local, foi citado, porém, não muito situado pelos três gestores entrevistados.

Uma avaliação negativa da ATER apontada pelos coordenadores foi em relação a qualificação profissional dos agentes/técnicos, insuficiência de materiais e equipamentos, quantidade de profissionais por família atendida e a descontinuidade dos serviços. Este último foi ponto unânime na avaliação tanto das entidades executoras como pelos agricultores entrevistados.

Essas expressões remetem à fala de um dos agentes entrevistados quando ele diz que ao longo de 10 anos os recursos governamentais destinados a financiar atividades de ATER, nesses moldes, têm diminuído significativamente. Exemplificou dizendo que a cada ano os governos federal e estadual aumentam o valor para financiar atividades da agricultura familiar por meio dos empréstimos de crédito, mas não disponibiliza, na mesma proporção, recursos para custear salários de técnicos. Esse mesmo ator relatou outro exemplo para esclarecer o quanto o Estado tem se eximido da responsabilidade pela manutenção de uma assistência técnica e extensão rural com qualidade. Citou que em 2001 a entidade em que trabalha executou um projeto de ATER com recursos do governo federal e do estado da Bahia, na ordem de R\$ 4.000,00 (quatro milhões de reais), durante dois anos, para atender a 13 mil famílias em 30 municípios. Para os anos de 2003 e 2004 saiu novo convênio desse mesmo projeto, no entanto os recursos foram de apenas R\$ 2.000,00 (dois milhões de reais). A segunda etapa desse convênio já não custeou mais os salários dos técnicos, apenas a título de bolsa para jovens multiplicadores e, em 2009, foi definitivamente finalizado.

Ao finalizar a avaliação da ATER, mesmo reconhecendo esses fatores como impeditivos para o bom desenvolvimento das ações, os gestores consideraram que os serviços prestados são de boa qualidade, de forma geral, mesmo sendo prestados esporadicamente e ou de forma descontínua. Revelaram ainda que a ATER é de suma importância para dinamizar as potencialidades locais e que seus resultados dependem também da conjunção com outras políticas e programas direcionados à agricultura familiar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar um trabalho dessa natureza surge em nossa mente os desafios que passamos. Se fizemos uma breve memória de quando iniciamos o curso, apenas com o projeto de pesquisa escrito até a construção da dissertação, percebemos o quanto evoluímos, assim entendemos que os desafios não passaram de aprendizados, novas experiências, ampliação do saber, novas descobertas e uma ânsia profunda por respostas a diversos problemas que nos impulsiona a continuar nessa jornada do aprender.

O projeto de pesquisa inicial trazia expectativas muito maiores do que se poderia fazer em dois anos de curso e com os recursos que eram disponibilizados. Fazer uma pesquisa comparativa em três territórios baianos, envolvendo nove municípios para identificar a contribuição da ATER para o desenvolvimento rural foi ao longo dos dias se restringindo, delimitada, até chegarmos a definição do objeto e dos objetivos, a delimitação do tema, da unidade de pesquisa, do universo da pesquisa, da amostra, das categorias a serem tratadas e assim termos o desenho que está evidenciado neste trabalho.

Os principais motivos que levaram a delimitação da pesquisa foram as limitações de recursos financeiros, materiais, humanos e técnicos, além da limitação do tempo do curso a nível de mestrado. Tudo isso impossibilitou a realização de uma pesquisa mais ampla de forma que pudesse comparar uma região com outra, dentro e fora da Bahia. Talvez isso possa ser sanado numa futura pesquisa de doutorado.

Todo desafio também pode trazer inovação, novas descobertas para diversas áreas do conhecimento. Sem maiores pretensões, assim foi a proposta do tema dessa pesquisa, *analisar a Política de Assistência Técnica e Extensão* para identificar sua *contribuição para o Desenvolvimento Rural*. Com essa temática propunha-se uma abordagem inovadora que no diz respeito a avaliação de políticas públicas, considerada uma área de pesquisa ainda nova no Brasil, com poucos estudos e, igualmente, para tratamento do desenvolvimento rural.

O tema desenvolvimento rural traz inúmeras possibilidades, conceitos complexos e muitas vezes contraditórios, ou não aplicáveis ao caso, por isso este trabalho pode não ter dado conta da magnitude do tema, ainda assim, pela análise da bibliografia utilizada pode-se dizer que não se pode adotar os mesmos conceitos,

modelos e regras, comumente aceitos, para analisar espaços/realidades diferentes. A pesquisa desperta para a necessidade de construção de um modelo de análise do desenvolvimento rural diferenciado (endógena), inovativo, multidimensional, adequado a cada realidade e que combine o aspecto econômico, social e ambiental.

Sobre esse tema, *desenvolvimento*, não se pode dizer que há pouca pesquisa, não, há muitos estudos que tratam do desenvolvimento, mas quando ele é direcionado ao espaço rural as pesquisas começam a se restringir, ainda assim, não foi demasiadamente difícil encontrar e estudar o material que desce suporte para esse trabalho, mesmo com muitas informações dispersas ou inacessíveis por conta do tempo e recursos econômicos.

Dificuldade semelhante foi no tratamento da análise de políticas públicas e no caso específico da avaliação da ATER. Conforme já foi dito, os estudos sobre avaliação de políticas públicas ainda está sendo construído no Brasil e as instituições de forma geral, públicas ou privadas, não têm cultura de avaliação, por isso o sistema de avaliação da ATER ainda não foi instituído, porém, sabe-se que essa questão também passa por interesses políticos e econômicos, ou seja, diante de um quadro de corrupção, desvios e má gestão dos recursos públicos torna-se ameaçador a criação de estruturas que possibilite avaliar o desempenho desses entes e atores governamentais e não governamentais.

A meu ver, a maior dificuldade posta à pesquisa foi em relação a definição da metodologia e estratégia de apresentação do trabalho que melhor respondesse e expressasse seus objetivos. Após diversas discussões com o orientador e sugestões, foi escolhida o método misto para abordagem do problema (análise qualitativa e quantitativa), em se tratando de análise de política pública e desenvolvimento rural.

A estrutura para apresentação do trabalho foi aos poucos definida e construída, a novidade é que não teria um capítulo único e específico para tratar de todo o referencial teórico, este foi tratado dentro das respectivas seções de acordo o tema que cada uma apresentou e, os três objetivos específicos da pesquisa foram respondidos no desenvolvimento de cada capítulo. Considerou-se essa estrutura viável e didaticamente adequada.

Como o tema da pesquisa envolveu várias categorias ou sub-temas, que também exigiu uma delimitação (Políticas Públicas, Assistência Técnica e Extensão

Rural, Avaliação de Políticas Públicas, Espaço Rural, Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural), reunir, analisar e selecionar os materiais que abordam sobre os temas tratadas no trabalho exigiu tempo, atenção, reflexões, seleção delicada para não fazer exclusões ou inclusões que viessem a comprometer a qualidade da pesquisa. Sabe-se que além desses, outros temas poderiam ser tratados ou aprofundados, pois também dizem respeito ao desenvolvimento rural, tais como: relações de gênero, geração, raça e etnia, saberes e cultura regionais, arranjos políticos e econômicos locais, capital social, associativismo, mercados alternativos, entre outros.

Aspecto peculiar que proporcionou imensa satisfação na realização da pesquisa foi o trabalho de campo. O contato direto com o público foi enriquecedor, permitiu enxergar uma realidade talvez nunca demonstrada nos livros e periódicos, devido a proximidade extraordinária com o objeto de pesquisa que fez suscitar um leque de temas a serem pesquisados, dos quais as Ciências Sociais precisam se debruçar urgentemente. Pôde-se constatar com este trabalho que a pesquisa de campo torna-se cada vez mais imperativo para as Ciências Sociais.

Nessa etapa da pesquisa, ao entrar em contato com os atores locais para agendar a visita de campo, fiquei extremamente satisfeita e confiante no trabalho pela receptividade de todos em colaborar com a pesquisa, fornecendo as informações solicitadas, orientando sobre a localidade das comunidades, relação de agricultores assistidos, etc. Não esperava outro comportamento daquele público, isso significa o quanto foi acertada a escolha do município.

A escolha do município de Serrinha se tornou um ambiente perfeito para investigar o problema, possui características marcantes de região tipicamente rural, possui entidade pública estatal (EBDA) e ONG's que prestam ATER por período de tempo considerável, está localizada na região semiárida da Bahia, há facilidade de acesso, além de ser uma região conhecida pela pesquisadora.

A constatação na melhoria na qualidade de vida dos agricultores em decorrência do serviço de ATER não se deve apenas a sua disponibilização, mas a um profundo processo de mudanças de paradigmas e práticas que ocorreram ao longo de quase 4 décadas, implementadas principalmente pelas ONG's daquela região. A principal mudança que podemos destacar foi em relação ao discurso expresso na forma de "*combate a seca*" para "*convivência com a seca*". Isso

provocou transformações na metodologia, nas diretrizes da política, na prática dos técnicos/as e conseqüentemente no reconhecimento e valorização do espaço rural.

Em relação a Política de ATER, pelo presente estudo pode-se reafirmar sua importância para o desenvolvimento rural e emancipação dos agricultores. Mesmo ela não atingindo seus objetivos de forma plena percebe-se claramente uma melhoria na qualidade de vida dos agricultores que foram assistidos pela política, e seus benefícios ou reflexos não são sentidos não apenas pelo público beneficiário de forma isolada, mais por toda a região onde é executada. Diante dessa constatação, enfatiza-se que o serviço deve ser mantido, ampliado, reestruturado, investido, adequado à realidade de cada região, deve envolver os agricultores/as e sua execução e avaliação deve ser mais participativa.

Outro desafio ou inovação proposto neste trabalho diz respeito ao problema de pesquisa, que foi, *identificar qual a contribuição da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para o desenvolvimento rural do município de Serrinha/BA*. Várias foram as conjecturas para traçar esse caminho, que só foi definida após diversas leituras acerca dos novos modelos de análise do desenvolvimento e análise de políticas públicas. Formulou-se que a avaliação da política se daria por meio da análise de sua trajetória histórica e de seu ciclo constitutivo e para o desenvolvimento rural do município de Serrinha se utilizaria do estudo e comparação de cinco dimensões consideradas definidoras de desenvolvimento rural: *1 - utilização de recursos da própria região no processo produtivo das famílias; 2 - diversificação da produção e outras fontes de renda destinadas à propriedade (pluriatividade); 3 - atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores; 4 - engajamento político-social; 5 - acesso e controle dos meios de produção*.

Essas dimensões foram discutidas e analisadas no capítulo 4 com aporte teórico sobre cada uma e análise dos dados de campo. Sobre a primeira dimensão, *utilização de recursos da própria região no processo produtivo das famílias*, identificou-se certa dependência dos agricultores em relação a materiais e instrumentos mais complexos utilizados na realização de suas atividades, mesmo produzindo boa parte de seus insumos o município não apresenta estrutura suficiente e necessária para eliminar a dependência externa.

Sobre a segunda dimensão, *diversificação da produção e outras fontes de renda destinadas à propriedade (pluriatividade)*, identificou-se o quanto a política contribuiu para a prática da diversificação agrícola e produtiva, que também são estimuladas por fontes de renda nem sempre oriundas da propriedade, por isso pôde-se afirmar que fontes de renda não agrícolas são mecanismos cruciais para fomentar e manter as atividades agrícolas daquele público e sua reprodução.

A terceira dimensão tratou de identificar as *atividades ambientalmente mais adequadas implementadas pelos agricultores*. Nesse aspecto constatou-se que as boas práticas já existentes, praticadas pelos agricultores, foram fortalecidas e houve uma profunda mudança naqueles que desconheciam e não praticavam suas atividades de forma sustentável, e isso aconteceu após implementação da ATER, segundos eles.

Outra dimensão relevante tratada, que caracteriza desenvolvimento rural, foi *engajamento político-social*. Nessa questão buscou-se identificar o grau de organização, envolvimento, articulação e participação político-social dos agricultores que receberam ou recebem ATER, ou seja, identificar aspectos não-econômicos da sociedade local (aumento das capacidades individuais e coletivas em trabalhar de forma cooperativa e em redes diversificadas de relações sociais). Verificou-se um alto nível de integração social desses sujeitos que são incentivados e orientados pelo serviço de ATER sobre a importância da organização político-social que também acabam por estimular à organização econômica e mercantil.

A última dimensão tratada foi sobre o *acesso e controle dos meios de produção*. Essa dimensão revelou uma ordem social que determina o nível de empoderamento dos agricultores familiares quanto aos meios de produção (terra, capital/crédito, mão de obra, instrumentos e máquinas) no desenvolvimento de suas atividades, forma de aquisição e propriedade desses fatores. A análise revelou que os agricultores pesquisados se encontram numa situação não muito vantajosa em relação a esse aspecto, devido as limitações nas condições de acesso e controle dos meios de produção.

Por fim, podemos dizer que esta pesquisa não se encerra com este trabalho, este representa apenas o começo de uma longa jornada com diversas ramificações de temas que necessitam ser investigados pelas Ciências Sociais na tentativa de identificar soluções para velhos e novos problemas do meio rural.

5 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC, 1992.

_____. Agricultura familiar e serviço público: Novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.15, n.1, p.137-157, jan./abr. 1998

AMIM, Samir.;VERGOPOULOS, Kostas. **A questão agrária e o capitalismo**. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1977.

ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BAIARDI, A. Agricultura familiar no semiárido: fatalidade de exclusão ou recurso para o desenvolvimento sustentável. – **Revista Bahia Agrícola**, v.8, n.1,nov. 2007.

_____. Modernização agrícola e o mecanismo de autocontrole em Ruy Miller Paiva. **Agricultura em São Paulo**, v. 43, n. 3, p. 51-69, 1996.

BAHIA. Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura (SEAGRI): **Revista Bahia Agrícola – Socioeconomia**. – *Variação da estrutura fundiária do Estado da Bahia*, v. 2, n.3, nov. de 1998.

_____. Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura da Bahia. – Site <http://www.seagri.ba.gov.br>; Consulta em 20/08/13.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia(SEI): **Estatística dos Municípios Baianos**, 2011. – Site: www.sei.ba.gov.br; Consulta em 22/07/2013.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Agrário. Secretaria De Desenvolvimento Territorial. Território do Sisal – Bahia. Brasília, 2007.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Agrário. Secretaria De Desenvolvimento Territorial. Território do Sisal – Bahia. Brasília, 2011.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão no Brasil: avanços e desafios, Brasília, 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Censo Agropecuário 2006. <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 20 de junho de 2013.

_____.Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(IBGE). Pesquisa territórios rurais 2007.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(IBGE). Censo demográfico 2010.

_____. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER). – Lei 12.188/2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)**. Brasília: MDA/SDT, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **II Plano Regional de Reforma Agrária da Bahia**. Brasília: MDA/SDT, 2004. INCRA. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas>> Acesso em 19 jun. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)/Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO): **Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil**; Projeto de Cooperação Técnica MDA-FAO, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Sistema de Informações Rurais (INCRA/SIR), 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/ Sistema de Informações Territoriais (SIT) / Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio043.pdf> Acesso em: 14 mar. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Política Nacional de ATER, Brasília, 2008. Disponível em <http://www.mda.gov.br>.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 2 ed. Recife: IICA, 1999. Disponível em www.iica.org.br.

BUTTO, A.; HORA, K. E. R.; Mulheres e a Reforma Agrária no Brasil. In: LOPES, A. L.; BUTTO, A. (Org). **Mulheres na Reforma Agrária**. A experiência recente no Brasil. Brasília: MDA, 2008, p. 21 - 37.

CAPORAL, F.R. **A extensão rural e os limites às práticas dos extensionistas do serviço público**. - Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (RS), Santa Maria/RS, 1991.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: UFSC, 2009.

CHAMBERS, R. **Desenvolvimento Rural**: Fazer dos últimos os primeiros. Luanda-Angola: ASDRA & ASDI, 1995.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3 ed. rev. e ampl. – São Paulo: Altas, 2009.

ELLIS, F. Household strategies and rural livelihood diversification. **Journal of development studies**, London, v.35, n.1, p. 1-38, 1998.

FEDERAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO (FASE). **Pesquisa sobre força de trabalho agrícola em regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: Acordo Finep/Inan/Fase, 1979. (3º Relatório semestral de pesquisa).

FALCONER, Andrés Pablo. **A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. 1999. Dissertação de mestrado em Administração. FEA/USP.

FROEHLICH, José Marcos; NEUMANN, Pedro Selvino; SILVEIRA, Vicente, DIESEL, Vivien. **Perfil dos serviços de ATER no Brasil: Análise crítica de relatórios**. Brasília: MDA/FAO/UFSM, 2004. Disponível em <http://www.nead.org.br>.

GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001.

GERMANI, G.I. Reforma Agrária: Ações Públicas e Movimentos Sociais. **Cadernos Geociências**, v.6, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. - São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, H. S. **O Estado o Terceiro Setor e o Mercado: Uma Tríade Completa**, 2002. Disponível em: <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em: 23 dez. 2012.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: Hucitec, 1981.

GRAZIANO DA SILVA, J. et al. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J. (Org.); VERENA, Stolke (Org.). **A questão agrária: Weber, Engels, Lenin, Kautsky, Chayanoy e Stalin**. São Paulo/SP: Brasiliense, 1981. 185p.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Os sem-terra, ONG'S e cidadania: A sociedade civil brasileira na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 1997.

FAVARETO, Arilson, et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, v. 12, 2010.

HORLINGS, L.; MARSDEN, T. Rumo ao desenvolvimento espacial sustentável? Explorando as implicações da nova bioeconomia no setor agroalimentar e na inovação regional.- **Revista Sociologias**, Porto Alegre/UFRGS, ano 13, n. 27, mai/ago. 2011, p. 142-178.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

LAMARCHE, Hugues. **Agricultura Familiar: comparação internacional: VII: do mito à realidade**. (Coord.). Tradução: Frédéric Bazin. Por uma teoria da agricultura familiar. Campinas, SP: ed. UNICAMP, 1998, p.302-333.

LAVILLE, Cristian, DIONE, Jean. **Construção do saber: Manual de Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEITE, S. **Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais**. Brasília: Paralelo 2000.

LEITE, S. et al. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

LOPES, E. S. A. et al. **Ensaio – Desenvolvimento rural e transformações na agricultura**: Embrapa Tabuleiros Costeiros / UFS, 2002.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política** : livro I; tradução de Reginaldo Sant'Anna. 30 ed. RJ: Civilização Brasileira, 2012.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes Públicas de federação em ambientes federativos**. Florianópolis: UFSC, 2010.

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**– Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

MERRILL, W. C.; FOX, K. A. **Estatística Econômica: Uma Introdução**. São Paulo: Atlas, 1977.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOURA, Suzana. **A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes**. Rev. adm. contemp. vol.2 no.1 Curitiba, Jan./Apr. 1998.

NEDER, Ricardo Toledo. As ONGS na reconstrução da sociedade civil no Brasil **.Revista Cultura Vozes**, nº 06, ano 89, Nov/Dez de 1995, p. 42-50.

NILSON HOLANDA, A.C. Avaliação de políticas Públicas: Conceitos básicos, o caso do PROINFO e a experiência brasileira.- **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, Oct. 2003.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Algumas contradições do Estado Social Moderno**. *Trabalho & Sociedade*: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho, vol. 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. Edições Bagaço. Recife, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA (FAO)/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária(INCRA)/: Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Brasília, DF, 1996. 84 p.

PEIXOTO, Marcus. **Extensão Rural no Brasil – Uma abordagem histórica da legislação**. Textos para discussão nº 48 – Cento de Estudos Consultoria Legislativa do Senado Federal. – Brasília, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser& Grau, Nuria Cunill. **Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal**. Rio de Janeiro: FGV,1999.

PERONDI, M. A. **Diversificação dos meios de vida e mercantilização da agricultura familiar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Porto Alegre, UFRGS, 2007.

PLOEG, J. D. Van Der. El proceso de trabajo Agrícola y la mercantilizacion. In GUZMAN, E.S.; MOLINA, M. G. de. **Ecologia, campesinado y historia**. Madrid: La Piqueta, 1993, p. 153-195.

_____. **Componeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) **Atlas de Desenvolvimento Humano**, Relatório 2007.

Projeto Geografar - A Geografia dos Assentamentos na Área Rural (UFBA/CNPq), 2011. Formas de Acesso a terra na Bahia. Banco de Dados. Salvador, 2009. Disponível em: < <http://www.geografar.ufba.br>>. Acesso em 19 jun.2013.

RAMOS, Marília. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 94-114, jan. 2009.

_____. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Rev. Adm. **Pública**. Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry, et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC: CAPES: UAB, 2009.

SAHLINS, Marshal. **Ilhas de História**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2003.

SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007.

SCHNEIDER, Sergio. **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

SCHNEIDER, Sergio, et al. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. **Revista Sociologias**, Porto Alegre/UFRGS, ano 13, n. 27, mai/ago. 2011, p. 180-219.

_____. et al. Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Jerônimo Rodrigues, et al. **Assistência técnica, extensão rural e o desenvolvimento regional sustentável no semiárido**: Notas e reflexões de um estudo. – Universidade Estadual de Feira de Santana / Instituto de Cooperação Belgo, 2002.

STEDILE, João Pedro. A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003. – 2. Ed.- São Paulo : Expressão Popular, 2012.

_____. A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. (Org). A Questão Agrária Hoje. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 2002.

TAVARES, M. C. A questão agrária e as relações de poder no país. **Folha de São Paulo**. São Paulo, Caderno 2, p.5, 05.05,1996.

TREVISAN, Andrei P, VAN BELLEN, H.M. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.- **Revista de Administração Pública**. – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

TRIOLA, Maria F. **Introdução à estatística**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Itc, 1999.

TURNER, Victor W. **O processo ritual**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1974.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, IUPERJ, 1998.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Raízes históricas do campesinato no Brasil.** – XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 1996, Anais... Caxambu/MG, 1996.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia.** Estruturas sociais. Rio de Janeiro, ed. Guanabara Koogan S.A., quinta edição, 1946, p. 413 – 448.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política,** organizador, - 11.ed. – São Paulo: Ática, 2006.

WEISHEIMER, Nilson. **A situação juvenil na agricultura familiar** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. (Tese de Doutorado).

6 ANEXOS

ANEXO A – Índice de Gini da distribuição de terra para Brasil e unidades de Federação

TABELA 1
ÍNDICE DE GINI DA DISTRIBUIÇÃO DE TERRA PARA BRASIL
E UNIDADES DE FEDERAÇÃO, 1970-95/96

REGIÃO	Índice de Gini				
	1970	1975	1980	1985	1995/96
Brasil	0,838	0,850	0,853	0,853	0,852
Acre	0,601	0,617	0,679	0,612	0,714
Alagoas	0,830	0,841	0,842	0,855	0,860
Amapá	0,867	0,851	0,847	0,862	0,832
Amazonas	0,727	0,919	0,868	0,815	0,804
Bahia	0,795	0,806	0,821	0,835	0,829
Ceará	0,784	0,777	0,772	0,810	0,841
Distrito Federal	0,786	0,774	0,745	0,768	0,795
Espírito Santo	0,587	0,612	0,642	0,660	0,679
Goiás	0,743	0,753	0,746	0,758	0,731
Maranhão	0,923	0,924	0,923	0,921	0,901
Mato G. do Sul	0,916	0,906	0,867	0,856	0,816
Mato Grosso	0,939	0,941	0,919	0,907	0,866
Minas Gerais	0,742	0,748	0,759	0,764	0,765
Pará	0,877	0,868	0,837	0,822	0,809
Paraíba	0,817	0,841	0,823	0,839	0,830
Paraná	0,690	0,719	0,733	0,742	0,733
Pernambuco	0,832	0,824	0,819	0,825	0,816
Piauí	0,888	0,895	0,895	0,894	0,870
Rio de Janeiro	0,783	0,784	0,799	0,810	0,784
Rio G. do Norte	0,849	0,858	0,846	0,849	0,849
Rio G. do Sul	0,746	0,746	0,753	0,755	0,755
Rondônia	0,662	0,619	0,645	0,647	0,760
Roraima	0,610	0,884	0,784	0,748	0,810
Santa Catarina	0,631	0,643	0,666	0,672	0,659
São Paulo	0,771	0,767	0,766	0,764	0,751
Sergipe	0,799	0,849	0,843	0,854	0,842
Tocantins	0,681	0,695	0,731	0,706	0,718

FONTE: Elaborado a partir de dados dos Censos Agropecuários

ANEXO B - Resposta ao Protocolo SIC nº : 54800001253201337

Resposta ao pedido de informação junto ao MDA.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
 Secretaria da Agricultura Familiar

SBN- QD. 01 - BL. "D" - Ed. Palácio do Desenvolvimento - 6º Andar - 70.057-900 - Brasília-

DF Tels.: (61) 2020-0909/10 Fax: (61) 2020-0019/0017

Resposta ao Protocolo SIC nº : 54800001124201349

Brasília, 08 de julho de 2013.

A Senhora
ANA CARLA EVANGELISTA DOS SANTOS

Assunto: **Resposta ao Protocolo SIC nº : 54800001124201349**
Prezada Senhora,

Em resposta ao pedido de informação em epígrafe, encaminhamos abaixo as respostas pertinentes a cada item questionado. Quais sejam:

1 - Entidades que prestaram ATER nesse período;

Conforme planilha anexa, o sistema SIATER identificou que 1 entidade, o Movimento de Organização Comunitária (MOC) prestou serviços de ATER com recursos federais do MDA em Serrinha no período de março/2011 a julho/2012 via contrato 185/2010.

2 - Nº de agricultores familiares atendidos pelas entidades no período de 2006 a 2010 no município de Serrinha/BA;

Conforme planilha anexa foram 611 agricultores familiares no contrato acima listado.

4 - Nº total de agricultores familiares identificados no município Serrinha/BA do período de 2006 a 2010;

Segundo o IBGE, em 2006, quando foi realizado o último Censo Agrícola, o número de Agricultores Familiares no Município de Serrinha – BA totalizava 3.803 agricultores familiares.

Já segundo o banco de dados da DAP (documento do MDA que identifica os agricultores familiares, para que estes tenham acesso a várias Políticas Públicas) o número de Agricultores no Município de Serrinha – BA, em 2013, totaliza atualmente um montante de 2.754, agricultores familiares com DAP, não sendo possível precisar uma série histórica para o período solicitado.

4- Tipo de convênio/parceria que possibilitou a execução da ATER no município de Serrinha/BA;

Foi executado um contrato de ATER, de número 185/2011 que abrangeu o território da cidadania do Sisal. É um contrato amparado na Lei 12.188/2010 e contratado mediante chamada pública de ATER.

5- Acesso ao PRONAF pelos agricultores assistidos pela ATER;

A SAF não possui dados de quantos projetos de financiamento do PRONAF foram realizados com ATER;

6- Acesso ao PAA pelos agricultores assistidos pela ATER;

Informamos após pesquisa na base de dados das AÇÕES DO PAA, apoiadas com recurso do MDA, que não constam registros de acesso às Modalidades sob gestão do MDA entre 2006 010, no município de Serrinha-BA.

7-Acesso a terra pelos agricultores assistidos pela ATER;
Resposta que deverá ser dada pelo INCRA;

8 - Acesso a agro-industria agricultores assistidos pela ATER;
Conforme levantamento feito em projetos apoiados pela SAF/MDA de 2003 a 2012, informamos não termos beneficiários da agricultura familiar de Serrinha/BA computados em ações diretas ou indiretas para AGROINDÚSTRIA.

9 - Projetos PROINF implantados e em funcionamento no município de Serrinha/BA;
Resposta que deverá ser dada pela SDT;

10 - Qual a periodicidade do serviço de ATER prestado no município de Serrinha/BA no período de 2006 a 2010.

Foram desenvolvidas atividades regulares ao longo do contrato, incluindo visita de diagnóstico, visitas técnicas, encontro de planejamento, reuniões, seminário e avaliação final.

Atenciosamente,

SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR