XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

A política nacional de ater como apoio ao desenvolvimento local. Uma vivência nos assentamentos de reforma agrária no Noroeste Mineiro - Brasil.

Suênia Cibeli Ramos de Almeida.

Cita:

Suênia Cibeli Ramos de Almeida (2009). *A política nacional de ater como apoio ao desenvolvimento local. Uma vivência nos assentamentos de reforma agrária no Noroeste Mineiro - Brasil. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/489

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

A política nacional de ater como apoio ao desenvolvimento local

Uma vivência nos assentamentos de reforma agrária no Noroeste Mineiro - Brasil

Suênia Cibeli Ramos de Almeida[1]

Marcelo Nascimento de Oliveira[2]

José Humberto Valadares Xavier[3]

Resumo

A política nacional de assistência técnica e extensão rural direcionada à agricultura familiar no Brasil é uma experiência recente como política pública, apesar de se constituir em prática já consolidada no país em outros espaços. Ela foi, juntamente com o crédito agrícola, estruturante para o avanço do capital no campo, especialmente, na época da "modernização conservadora" no contexto da agricultura patronal e do agronegócio. A iniciativa ora em tela engloba dentre outras ações, as de assessoria técnica e capacitação/qualificação de técnicos, agricultores e estudantes inseridos no mundo da agricultura familiar. A complexidade e diversidade social que abrangem às agriculturas de base familiar exigem que essa política se caracterize pela flexibilidade e sensibilidade para adequar-se às inovações decorrentes da estrutura social, cultural, econômica, política e ambiental desses atores. Nesse sentido, o processo de inovação institucional e o envolvimento dos atores locais preconizado pela PNATER demonstram as intencionalidades dos gestores numa tentativa de descentralizar e valorizar as iniciativas emergentes.

[1] Engenheira agrônoma, Analista A da Embrapa Cerrados, BR 020, Km 18, Planaltina/DF, Brasil . Email: suenia@cpac.embrapa.br.

[2] Engenheiro agrônomo, Pesquisador B da Embrapa Cerrados, BR 020,Km18, Planaltina/DF, Brasil. Email: manoli@cpac.embrapa.br.

[3] Engenheiro agrônomo, Analista A da Embrapa Cerrados, BR 020, Km 18, Planaltina/DF, Brasil. Email: jhumbert@cpac.embrapa.br.

O presente texto reflete a experiência de qualificação de agentes de desenvolvimento no contexto da PNATER em assentamentos de reforma agrária no município de Unaí/MG. A ausência da assessoria técnica aos assentados foi identificada como uma das principais fragilidades para o acesso a processos de inovações sociais e acompanhamento de crédito agrícola considerado fundamental para a consolidação e desenvolvimento dos assentamentos. A qualificação consistiu na apropriação de dispositivos metodológicos participativos (ação-reflexão-ação), visando o planejamento, elaboração, execução, monitoramento e avaliação de planos de ação em dezenove assentamentos/comunidades da agricultura familiar com foco numa interação dialógica. A equipe de técnicos foi formada por onze filhos de agricultores, assentados da reforma agrária, técnicos em agropecuária e desenvolvimento sustentável. O processo que originou tal atividade foi discutido e negociado com o sindicato dos trabalhadores rurais de Unaí e as associações dos assentados e das comunidades, locus da experiência. O objetivo inicial foi gestar uma cooperativa de assessoria técnica com atores locais, capazes de apoiar o desenvolvimento dos assentamentos/comunidades, exercendo os princípios do diálogo, participação e protagonismo dos agricultores.

Dois aspectos sobre essa iniciativa se mostraram relevantes no decorrer do processo. O primeiro diz respeito aos limites da "vontade de mudar" nos processos de interlocução mesmo quando a centralidade da ação era romper com a intervenção disciplinar e impositiva que caracterizou a extensão tradicional. Embora essa prática não esteja institucionalizada, ela constitui-se um fazer instituído, influenciando as relações sociais impregnadas de crenças, conceitos e experiências. O segundo relaciona-se com a busca da valorização das iniciativas locais, que objetivava dar visibilidade e potencialidade a tentativa de novas institucionalidades por meio da criação da cooperativa de assessoria técnica que tentava dialogar com os pressupostos da PNATER de descentralização desses serviços, gerando saberes, fazeres, trabalho e renda no município. Os procedimentos para o reconhecimento das iniciativas populares são paralisados pela burocracia estatal que espelham uma temporalidade diferente das intencionalidades dos programas, projetos e políticas desenhadas em processos de amadurecimento democráticos que caracterizam o momento atual da vivência política do país. O desenho estatal espelha um histórico de um executivo forte e centralizador, desconectado do preconizado pela PNATER.

Palavras chaves: desenvolvimento local, assistência técnica, agricultura familiar, reforma agrária.

2. Introdução

Caso pudéssemos conceber o tempo linearmente, a história da Extensão Rural Pública no Brasil poderia ser esquematizada em seis momentos distintos, resultado da configuração das políticas governamentais para o setor, bem como, do contexto histórico. A primeira experiência iniciou no estado de Minas Gerais com a ACAR (Associação de crédito e assistência rural) – primeiro momento – aliando crédito rural e tecnologia baseada no enfoque difusionista na perspectiva de superação do "atraso" do setor.

Com a penetração do capitalismo no campo, os serviços de assistência técnica e extensão rural se espraiaram e, em 1956, foi criada a ABCAR (Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural) – segundo momento. No entanto, a grande expansão e a estruturação nacional tornaram-se realidade com os governos militares, em especial, na gestão Geisel, no contexto da instituição dos programas especiais para a abertura de novas fronteiras agrícolas como a região dos cerrados no Centro-Oeste e a Amazônia – terceiro momento. Assim foi constituída, em 1973, a Embrater (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural), o quê significou a estatização de parcela considerável desses serviços.

É importante ressaltar que esse crescimento foi favorecido pela conjuntura da época na qual o estado nacional constituía-se como o grande empreendedor e financiador dos avanços capitalistas não apenas no campo como na indústria, especialmente de base.

A crise do "Milagre brasileiro" também atingiu esses serviços – quarto momento – e as concessões de crédito que estruturavam as ações de assistência técnica e extensão rural. A década dos oitenta registrou uma nova crise do capitalismo e o retorno das teses liberais que propugnavam a retirada do Estado tanto de empreendimentos quanto da prestação de serviços. Assim, na entrada da década dos noventa – quinto momento – assiste-se a desestruturação de vários setores antes ligados ao estado, incluindo, a extinção da Embrater.

A partir desse momento, o espaço de ação estaria aberto às iniciativas de outros atores sociais, tanto aqueles ligados à estrutura federativa, como os estados federados e as municipalidades, quanto às organizações não-governamentais. O próprio governo federal por meio do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) gestou uma alternativa de assistência técnica aos assentados da Reforma Agrária, o Lumiar.

Com a abertura do período do governo Lula – sexto momento – ressurge com força o debate sobre "Uma nova extensão rural", desdobrando-se no desenho de uma política específica para o setor, a PNATER (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural). Inicia-se o debate sobre novas institucionalidades, novos perfis profissionais, nova matriz tecnológica, entre outros aspectos que seriam fundadores desse desejo. A descentralização desses serviços torna-se um dos principais eixos, permitindo que diversos atores sociais participem desse espaço. Além disso, novas modalidades de qualificação profissional para agricultores e técnicos na perspectiva de mudança de atitude desses profissionais foram concebidas e apoiadas pelo estado.

O presente texto trata de uma dessas iniciativas, no contexto dos assentamentos da Reforma Agrária, no noroeste mineiro, no município de Unaí, a partir de uma iniciativa do sindicato dos trabalhadores rurais e de agentes de desenvolvimento local por meio de um projeto financiado pelo MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) com o apoio técnico da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) no eixo convencionado de capacitação/qualificação.

2. A realidade é uma armadilha?

A experiência da reforma agrária no Brasil é recente e marcada pela fragilidade tanto do ponto de vista de sua infraestrutura quanto da oferta de serviços aos assentados, entre eles, a assistência técnica. No município de Unaí/MG, local que abriga parcela considerável dos assentamentos desse estado, as condições são bastante similares ao restante do país, com acesso restrito aos serviços de assistência técnica oficial. No diagnóstico realizado foi identificado como um dos principais problemas percebidos pelos assentados a ausência ou deficiência no acesso a esses serviços.

O curso de alternância na escola agrícola de Unaí para formação de técnicos em agropecuária e desenvolvimento sustentável, veio na tentativa de diminuir essa lacuna na medida em que participava filhos de agricultores, assentados da reforma agrária. Foram envolvidos também as suas organizações que discutiam os desdobramentos dessa qualificação para reverter em valorização profissional de seus filhos e melhorar as atividades na agricultura por meio de inovações técnicas e sociais adaptadas e apropriadas àquelas condições. Por outro lado, esses agentes poderiam aportar um novo perfil no saber/fazer/agir de agentes de desenvolvimento, dialogando com a perspectiva da "nova extensão rural", tendo um lócus de aprendizagem real.

Nessa medida, o sindicato em parceria com a Embrapa elaborou um projeto, financiado pelo MDA, para a qualificação em meio real desses técnicos com aporte metodológico e com referências técnicas e sociais, provenientes do projeto de P&D, denominado Unaí (Almeida, 2009). No campo do ideal, o projeto intencionou ser o lócus para a aprendizagem de novos saberes e, ao mesmo tempo, o espaço para a materialização de uma organização, a cooperativa de assessoria técnica para os assentados da reforma agrária, denominada COOPATEC (Cooperativa de Assessoria Técnica para o Desenvolvimento Sustentável), cujo projeto inicial fora esboçado por ocasião da vivência na própria escola agrícola. Nesse sentido, a proposta de constituição desse espaço de trabalho comungava com a proposta da PNATER em criar condições para a descentralização desses serviços, bem como, para a democratização no exercício dessa política pelas próprias organizações dos assentados.

A experiência de qualificação de agentes de desenvolvimento consistiu na apropriação de dispositivos metodológicos participativos, visando o planejamento, elaboração, execução, monitoramento e avaliação de planos de ação em dezenove assentamentos/comunidades da agricultura familiar com foco numa interação dialógica, objetivando o apoio ao desenvolvimento. A equipe de técnicos foi formada por onze filhos de agricultores, assentados da reforma agrária, técnicos em agropecuária e desenvolvimento sustentável. Os desdobramentos dessas ações representaram um novo espaço de discussão das organizações, em especial, das associações que ao se depararem com um amplo diagnóstico da situação dos assentamentos, em especial, das condições precárias de infraestrutura, puderam constituir uma ação coletiva e pressionar a municipalidade para a resolução do problema das estradas de difícil acesso e sem manutenção.

Do ponto de vista da organização da produção, apesar das similaridades das situações, cada realidade determinou ações pontuais, como a aquisição de tanques de resfriamento de leite ou a melhoria do processo de cultivo, sem maiores impactos para o conjunto da agricultura familiar que vivencia a experiência de viabilizar-se no campo, visando o desenvolvimento dos assentamentos/comunidades. Como assinalado por Almeida (2008), apesar do esforço de formação na perspectiva de não dissociar inovações técnicas de inovações sociais, mesmo quando as maiores fragilidades dos assentados concentram-se nos aspectos organizativos, os agentes de desenvolvimento não conseguiram superar tal dicotomia e a concentração de ações nos aspectos produtivos predominou, demonstrando que a realidade impõe sua história cultural e social.

A experiência permaneceu em campo durante dezoito meses, nos quais os técnicos tentaram viabilizar institucionalmente a cooperativa para a continuidade do trabalho de apoio ao desenvolvimento, na medida em que a ausência da assessoria técnica aos assentados foi e é identificada como uma das principais fragilidades para o acesso a processos de inovações sociais e crédito agrícola considerado fundamental para a consolidação e desenvolvimento dos assentamentos. Mesmo reconhecendo este fato, a burocracia estatal foi incapaz de constituir procedimentos flexíveis para comportar a diversidade de situações e condições para viabilizar o processo de descentralização e participação dos atores locais, imprescindíveis para desencadear dinâmicas inclusivas. A iniciativa da cooperativa foi abortada por não responder aos critérios de elegibilidade para o reconhecimento de instituições de ATER. De certo que nas realidades em que se encontram os assentamentos de reforma agrária e suas organizações há necessidade de refletir sobre novas institucionalidades. Um novo estado que comporte experiências dos atores que compõem o mosaico dessas localidades com exigências que expressem a complexidade dessas vivências e não apenas a idealidade constituída a partir de dogmas.

A atualidade no Brasil, com a criação de inovações sociais em todos os campos da vivência, particularmente na educação e nos experimentos sociais, exige uma postura/atitude menos dogmática, mais aberta às inovações da sociedade. A padronização de critérios, como no caso em particular, da exigência de comprovação de experiência, expressa em anos de atividade no exercício da profissão, sem considerar outros aspectos também importantes, como por exemplo, os laços de pertencimento ao lugar, muitas vezes desqualifica atores locais, co-responsáveis por esta experiência de reforma social na estrutura fundiária do país, historicamente excludente. Desqualificada a iniciativa da cooperativa que não teve acesso aos recursos destinados ao exercício de ATER, as organizações sociais também não conseguiram financiá-la para viabilizar sua continuidade, os assentados encontraram-se, novamente, com restrição a assistência técnica.

3. A cidadania encurralada

Dois aspectos sobre essa iniciativa se mostraram relevantes no decorrer do processo. O primeiro diz respeito aos limites da "vontade de mudar", mesmo quando a centralidade da ação era romper com a intervenção disciplinar e impositiva que caracterizou a extensão tradicional. Embora essa prática não esteja institucionalizada, ela constitui-se um fazer instituído, influenciando as relações sociais impregnadas de crenças, conceitos e experiências. O segundo relaciona-se com a busca da valorização das iniciativas locais, que objetivava dar visibilidade e potencialidade a

tentativa de novas institucionalidades por meio da criação da cooperativa de assessoria técnica que tentava dialogar com os pressupostos da PNATER de descentralização desses serviços, gerando saberes, fazeres, trabalho e renda no município. Os procedimentos para o reconhecimento das iniciativas populares são paralisados pela burocracia estatal que espelham uma temporalidade diferente das intencionalidades dos programas, projetos e políticas desenhadas em processos de amadurecimento democráticos que caracterizam o momento atual da vivência política do país. O desenho estatal espelha um histórico de um executivo forte e centralizador, desconectado do preconizado pela PNATER.

Uma tentativa para compreender esses movimentos está na interpretação de Carvalho (2007) sobre a formação do cidadão no Brasil, onde o peso da herança colonial escravista e latifundiária e, da cultura política paternalista e coronelista ainda produzem efeitos significativos que impossibilitam o exercício da cidadania ativa. Com um longo histórico de "direitos civis e políticos tão precários", a ação organizada para a conquista de direitos sociais, que garantem a participação e acesso a riqueza do país, fica prejudicada. Para Carvalho (2007), o percurso para a constituição da cidadania no país foi invertido quando comparado com a experiência histórica de outras nações ocidentais, especialmente o caso inglês que conquistou primeiro os direitos civis e na seqüência, os políticos e sociais. Assim expressa o autor:

> *"A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um fator em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora (pg. 126)."*

Partindo dessa compreensão, considera-se que essa herança afetou a sociedade no seu conjunto, posto que o desenvolvimento da consciência de direitos é um processo relacional, necessitando do exercício dos sujeitos e das instituições. Nessa direção e no contexto de possibilidades vivenciado pela sociedade brasileira atualmente, não se pode esquecer dos condicionantes da experiência histórica na constituição da cidadania no país. Isto porque a descentralização das políticas públicas está diretamente relacionada com a forma de inserção social dos atores envolvidos. Isso não significa que estamos eternizados numa "semi-cidadania" que para se expressar necessita de autorização.

Nesse sentido, corroboramos a compreensão de Santos (2002) em que vivenciamos uma fase transitória no que diz respeito aos paradigmas científicos e por este motivo a exigência de olhar o mundo das relações sociais sob novo prisma exige uma mudança nos procedimentos. Uma dessas possibilidades seria por meio da *"sociologia das ausências" e das "sociologias das emergências". A primeira diz respeito a um tipo de*:

> *"...investigação que visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, activamente produzido como tal, isto é, como uma alternativa não-credível ao que existe. ...O objectivo da sociologia das ausências é transformar objectos impossíveis em possíveis e com base neles transformar as ausências em presenças."* (pg. 246).

De acordo com o autor, isso se torna necessário visto que há um processo de deslegitimação e desvalorização das experiências locais portadoras de possibilidades de mudanças realizado pelas lógicas[4] dominantes no campo da ciência, a fim de não as considerar alternativas às iniciativas hegemônicas. Isto porque, ressalta Santos (2002), a ciência hegemônica instituiu várias formas de silêncio para suprimir e marginalizar as outras formas de saberes que acabam não emergindo e estruturando outras formas de estar no mundo. Assim, pode-se concluir que, a sociologia das ausências permitir que outras vozes sejam pronunciadas, torne-se ouvidas e visíveis.

O autor considera que o mundo guarda três dimensões importantes e profundamente vivida e sentida pelos homens, quais sejam, a realidade, a necessidade e a possibilidade. Dessa forma, ele situa a outra forma de conceber conhecimento por intermédio da sociologia das emergências, essa:

> *"...é a investigação das alternativas que cabem no horizonte das possibilidades concretas....Em cada momento, há um horizonte limitado de possibilidades e por isso é importante não desperdiçar a oportunidade única de uma transformação específica que o presente oferece: carpe diem." (pg. 255).*

[4] O autor identifica cinco lógicas ou formas de produção da não-existência ou desvalorização das experiências locais: a **monocultura do saber e do rigor do saber** – as únicas ciências portadoras de conhecimentos seriam a ciência moderna e a alta cultura; **a monocultura do tempo linear** – considerado como evolutivo, tais como progresso, modernização, desenvolvimento, entre outros; a lógica da classificação social baseada na **monocultura da naturalização das diferenças;** a **lógica da escala dominante** – o universalismo é a escala que detêm legitimidade sobre o particular e o local e a **lógica produtivista**.

Nesse sentido, o regramento para os processos de descentralização que permeiam as políticas públicas no Brasil, embora universalizante e condicionado por um passado centralizador e inibidor da cidadania, necessita expressar também as peculiaridades dos lugares, só assim poderá contribuir para inserir populações historicamente excluídas.

Bibliografia

- ALMEIDA, S.C.R., DANSA, C., MOLINA, M.C., XAVIER, J.H.V. e ZOBY, J.L.F. A formação dos agentes de desenvolvimento local. In: OLIVEIRA, M.N., XAVIER, J.HV, ALMEIDA, S.C.R e SCOPEL, E. **Pesquisa e desenvolvimento em assentamentos de reforma agrária: projeto Unaí**. Planaltina/DF, Embrapa Cerrados, 2009. pg 169-189. (No prelo).
- ALMEIDA, S.C.R. ; DANSA, Cláudia ; MOLINA, M. ; XAVIER, J.H.V ; SCOPEL, E. ; Zoby, J. . **A inserção dos técnicos formados pelo curso CTADS no apoio ao desenvolvimento local em Unaí: ensinamentos e perspectivas.** In: 3º Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2008, Campina Grande. Tecendo o intercâmbio: diversidade e perspectivas do mundo rural no Brasil contemporâneo. Campina Grande-PB: Rede de Estudos Rurais; UFCG, 2008.
- CAPORAL, F. R. Política Nacional de Ater: Primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. In: Jorge Tavares; Ladjane Ramos;. (Org.). **Assistência Técnica e Extensão Rural - Construindo o conhecimento Agroecológico.** Manaus: Bagaço, 2006, v. 1, p. 9-34.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9ª edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, abril-2004. Documento.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, abril-2008. Documento.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. Seminário Nacional de ATER. Resultado. Consolidar a PNATER, fortalecer a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável. Brasília 10 a 13 de junho de 2008.
- SANTOS, B. S. (2002). Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 63, p. 237-280.