

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

NEY JEFFERSON PEREIRA TEIXEIRA

ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO PROGRAMA BRASIL SEM
MISÉRIA. Um relato da experiência do Município de Caxias/MA

SÃO PAULO

2018

Ney Jefferson Pereira Teixeira

ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
NO PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA. Um
relato da experiência do Município de Caxias/MA

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Ms. Laerte Fedrigo

São Paulo

2018

Ficha Catalográfica

TEIXEIRA, Ney Jefferson Pereira

Assistência técnica e extensão rural no programa Brasil sem Miséria. Um relato de experiência do Município de Caxias/MA / Ney Jefferson Pereira Teixeira. São Paulo: FLACSO/FPA, 2018.

119 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2018.

Ney Jefferson Pereira Teixeira

ASSISTÊNCIA TÉCNICA E
EXTENSÃO RURAL NO
PROGRAMA BRASIL SEM
MISÉRIA. Um relato da experiência
do Município de Caxias/MA

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas
Públicas, Faculdade Latino-Americana
de Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Aprovada em

Prof. Ms. Laerte Fedrigo
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Julio Cesar Zorzenon Consta
Universidade Federal de São Paulo

Profª. Dra. Marilane Oliveira Teixeira
Universidade Estadual de Campinas

Profª. Dr. Sandro Francisco Detoni (suplente)
Universidade de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Este trabalho só foi possível de ser realizada devido à contribuição e colaboração de inúmeras pessoas. Agradeço, em nome de algumas, todas aquelas que de alguma forma participaram das discussões, reflexões, momentos de estudos, bem como compartilharam carinho, companheirismo e amizade ao longo deste tempo.

Aos meus pais, pela formação do meu caráter, dedicação e imenso amor recebidos e, fundamentalmente, pelo apoio incondicional.

Ao meu irmão e minhas irmãs, e em especial a Virna, pela amizade e ensinamentos durante a minha vida acadêmica.

Aos meus avós maternos, Miguel e Maria (*in memorian*) e meus avós paternos, Aparício e Emília (*in memorian*), pelo amor. Vocês têm sido um alicerce sólido para a sustentação da trajetória de minha vida.

Ao orientador desta pesquisa, professor Laerte Fedrigo. Devo-lhe grande parte desta dissertação, pela valiosa colaboração.

Aos companheiros de trabalho da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Pesca de Caxias/MA pelo apoio e incentivo.

Ao conjunto de técnicos da ATER da GRAPAS. Agradeço pelo espaço e pela dedicação que deram aos momentos de reflexão da prática da ATER.

Ao conjunto de Agricultores Familiares do Município de Caxias/MA. Agradeço por ter nos recebido e nos doado um pouco do seu tempo nas entrevistas que nos permitiram realizar esse trabalho.

Aos colegas, professores e trabalhadores do Programa de Pós-graduação em Estado, Governo e Políticas Públicas da FPA/FLACSO. Agradeço a oportunidade de poder participar deste programa e, com vocês, discutir temas pertinentes ao objeto de estudo.

A todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desse trabalho, meu muito obrigado.

RESUMO

O presente estudo pretende contribuir para a produção de conhecimento acerca do PATER no PBSM a partir do relato da experiência do Município de Caxias/MA. No primeiro capítulo são analisados o processo de expansão da Extensão Rural no Brasil, as principais mudanças institucionais que ocorreram ao longo das últimas quatro décadas, o processo de mobilização social que possibilitou a formulação de uma nova proposta para a Extensão Rural, bem como as bases conceituais que sustentam a nova PNATER para os agricultores familiares a partir da implantação do PBSM e do PFAPR. No segundo capítulo são abordadas as características socioeconômicas das famílias beneficiadas, as diretrizes e os objetivos da implantação e execução do PATER, as estruturas de coordenação, execução e participação social e as atividades realizadas no período proposto. No terceiro capítulo são avaliados os resultados do referido Programa, segundo o olhar dos técnicos da entidade executora e das famílias beneficiadas no Município de Caxias/MA. O PATER, associado a um conjunto de políticas públicas, por ele conectado, tem potência para conduzir as famílias à redução de significativas dimensões da pobreza com superação de indicadores de privações como ficou evidenciado. Ao se delinearem limites visíveis desta política pública para conduzir as famílias envolvidas à superação das condições geradoras da pobreza extrema, há que se considerarem seus feitos em apenas dois anos e meio de execução e seu potencial de qualificação ante a demanda de continuidade e aprofundamento.

Palavras-chave: Assistência Técnica; Extensão Rural; Inclusão Produtiva; Desenvolvimento; Município de Caxias/MA.

ABSTRACT

The present study intends to contribute to the production of knowledge about the PATER in the PBSM, based on the experience of the Municipality of Caxias/MA. In the first chapter it is analyzed the process of expansion of Rural Extension in Brazil, the main institutional changes that have occurred during the last four decades, the process of social mobilization that made possible the formulation of a new proposal for the Rural Extension, as well as the bases concepts that underpin the new PNATER for family farmers since the implementation of the PBSM and the PFAPR. The second chapter deals with the socioeconomic characteristics of benefited families, the guidelines and purpose of PATER implementation and execution, structures for coordination, implementation and social participation and activities conducted during the proposed period. In the third chapter, the results of this program are evaluated, according to the view of the technicians of the executing entity and the benefited families in the Municipality of Caxias/MA. The PATER, associated with a set of public policies connected by it, has the power to lead families to reduce significant dimensions of poverty by overcoming privation indicators as evidenced. By outlining visible limits of this public policy to lead the families involved to overcome the conditions that generate extreme poverty, it must be considered their achievements in just two and a half years of execution and their potential for qualification in the face of the demand for continuity and deepening.

Keywords: Technical Assistance; Rural Extension; Productive Inclusion; Development; Municipality of Caxias/MA.

LISTA DE SIGLAS

ABCAR: Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural.

ACAR: Associação de Crédito e Assistência Rural.

AGERP: Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão.

AIA: American International Association.

ANCAR: Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural.

ASBRAER: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural.

ATER: Assistência Técnica e Extensão Rural.

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

CadÚnico: Cadastro Único para Programas Sociais.

CFR: Casa Familiar Rural.

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho.

CONAB: Companhia Nacional de Abastecimento.

CODEVASF: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

CRO: Crédito Rural Orientado.

CRS: Crédito Rural Supervisionado.

CUT: Central Única dos Trabalhadores.

DATER: Assistência Técnica e Extensão Rural.

DAP: Declaração de Aptidão do Pronaf.

DFDA/MA: Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do Maranhão.

EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

EMBRATER: Empresa Brasileira e Assistência Técnica e Extensão Rural.

EFA: Escola Família Agrícola.

ETA: Escritório Técnico de Agricultura.

FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.

FASER: Federação das Associações e Sindicatos dos Servidores da Extensão Rural do Brasil.

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

GRAPAS: GR Assessoria e Planejamento de Projetos Agropecuários

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano.
INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social.
LPT: Luz Para Todos.
MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
MDS: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
MPAS: Ministério da Previdência e Assistência Social.
NG: Neuchatel Group
ONGs: Organizações Não Governamentais.
PAA: Programa de Aquisição de Alimentos.
PASEP: Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.
PATER: Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural.
PB: Programa Biodiesel.
PBF: Programa Bolsa Família.
PBSM: Plano Brasil Sem Miséria.
PFAPR: Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
PGPM: Política de Garantia de Preços Mínimos.
PGS: Programa Garantia Safra.
PIS: Programa de Integração Social.
PMA: Programa Mais Alimentos.
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar.
PNATER: Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.
PNHR: Programa Nacional da Habitação Rural – Minha Casa Minha Vida Rural.
PNRA: Política 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.
PRORURAL: Programa de Assistência ao Trabalhador Rural.
PTC: Programa Territórios da Cidadania.
PTR: Programa Territórios Rurais

SAF/MDA: Secretária de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

SASDC: Secretarias de Assistência Social e Defesa Civil.

SDT: Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

SEAF: Secretaria de Estado de Agricultura Familiar.

SIATER: Sistema Informatizado de ATER.

SIG@LIVRE: Sistema de Cadastro e Administração das Atividades de Assistência Técnica na Agricultura Familiar.

SIBRATER: Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural.

SINTRAF: Sindicatos dos Trabalhadores da Agricultura Familiar.

STTR's: Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais.

SNCR: Sistema Nacional de Crédito Rural.

SUASA: Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

TCC: Território da Cidadania Cocais.

TRI: Territórios Rurais de Identidade.

UPF: Unidade de Produção Familiar.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES NÃO ENQUADRADOS NA POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	16
2.1 O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil.....	16
2.2 A crise dos anos 1980 e a Extensão Rural Estatal.....	23
2.3 O neoliberalismo e seus efeitos sobre o Estado e os serviços de Extensão Rural no Brasil.....	27
2.4 O PBSM e o fomento às atividades de inclusão produtiva.....	43
3 O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE CAXIAS/MA.....	52
3.1 O Território da Cidadania Cocais/MA.....	52
3.2 O Município de Caxias/MA.....	62
3.3 Da execução do PATER no Município de Caxias/MA.....	66
4 OS RESULTADOS DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE CAXIAS/MA.....	76
4.1 A percepção dos Técnicos sobre o PATER.....	76
4.2 Percepção do PATER dado pela avaliação da entidade executora.....	81
4.3 Percepção das famílias beneficiárias do PATER.....	84
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS.....	104
ANEXOS.....	113

1 INTRODUÇÃO

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a pobreza e a extrema pobreza diminuíram significativamente no Brasil na primeira década do terceiro milênio. Esses avanços, porém, não foram suficientes para que o país deixasse de figurar entre os mais desiguais do mundo, com milhões de pessoas vivendo ainda na condição de pobreza ou de extrema pobreza, especialmente no meio rural, onde parece haver uma blindagem de injustiça que ainda resiste às políticas sociais acionadas. Tal constatação indicava que o enfrentamento da pobreza não poderia ser o único objetivo da política social, apontando para a fragilidade da proposta focalista sem retaguarda de um conjunto maior de políticas sociais, associadas à expectativa de adoção de reformas estruturais mais profundas de enfrentamento ao fenômeno.

Neste contexto, buscando aprofundar os avanços que colocaram o Brasil na vanguarda mundial do debate sobre as políticas e estratégias para superação da pobreza e da extrema pobreza, em 2011 o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Como um dos instrumentos do Plano, estruturou-se o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (PFAPR), beneficiando agricultores familiares em situação de extrema pobreza. Para levar a termo a proposta, foi também implementado o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (PATER), sendo que às famílias que a ele aderissem seriam disponibilizados serviços de assistência técnica e transferidos recursos financeiros não reembolsáveis, objetivando estruturar iniciativas que promovessem segurança alimentar, gerar oportunidades de inclusão produtiva que contribuíssem para o incremento da renda e promover ações complementares articuladas com órgãos e entidades que buscassem o fortalecimento, a autonomia e a cidadania dos beneficiários.

É significativo compreender a concepção da política pública dirigida ao enfrentamento da pobreza, com seu potencial e limites, enquanto resultante de um processo decorrente do entendimento de que a pobreza é parte constitutiva da história do Brasil e de que o desenvolvimento do sistema protetivo social brasileiro se diferencia em muito da concertação social construída nos países desenvolvidos, encontrando-se aqui em disputa, desafiando a construção de um novo consenso

que compreenda que a pobreza não é um fato fortuito e casual que possa ser superada apenas com pequena ajuda econômica.

Tendo em mente esta compreensão, e que o trabalho proposto pelo PATER é sintomático de um fracasso mais amplo para alcançar o desenvolvimento rural inclusivo, é que se buscou avaliar o seu alcance no Município de Caxias/MA, integrante do Território da Cidadania Cocais/MA (TCC/MA). Enquanto membro da equipe gestora do PATER ao longo de 2013 e da primeira metade de 2014, compartilhei angústias e desafios na busca de uma melhor compreensão da realidade, o que me permitiu conhecer a complexidade da pobreza rural maranhense e estabelecer uma relação de cumplicidade e de busca de respostas às questões apresentadas, na perspectiva de uma coerente reflexão que possa revelar elementos para avançar e contribuir para a melhoria de vida das famílias, para a prática da extensão rural e para a releitura da política pública que tal processo enseja. A intensidade do trabalho dos agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) com famílias situadas abaixo da linha de pobreza permitiu aprofundar o contato com outra realidade, distinta daquela vivenciada pelo cotidiano destas equipes até então, em que os sonhos contrastam com a pouca ou nenhuma disponibilidade de terras adequadas ao cultivo, agravados muitas vezes por relação de posseiro, meeiro ou arrendamento, pelo isolamento, carências de habitação e saneamento, baixa autoestima e preconceitos, entre outras dificuldades e limitações.

É neste contexto que se insere o presente estudo, que pretende contribuir para a produção de conhecimento acerca desta política pública que não opera isolada, estando conectada a outras iniciativas de acesso. Assim, a partir de elementos apropriados por meio da realidade empírica de execução do PATER e do aporte teórico conceitual considerado, identifica-se o problema que a presente pesquisa busca enfrentar; ou seja, enquanto política pública complementar ao Programa Bolsa Família (PBF), o PATER tem potencial para conduzir as famílias envolvidas à superação da condição de extrema pobreza rural, ou circunscreve-se apenas à condição de importante e necessária política pública de mitigação?

Para dar conta deste questionamento, delineou-se, enquanto objetivo geral, avaliar o alcance do PATER implementado por ocasião do PBSM, frente ao que ele se propõe e a realidade das famílias envolvidas. Como objetivos específicos, que darão conta de construir operacionalmente as respostas ao desafio maior proposto, foram estabelecidos conhecer o PFAPR e o PATER, enquanto políticas públicas de

enfrentamento extrema pobreza no Brasil, identificando a realidade vivenciada pelas famílias envolvidas no TCC/MA; e conhecer a interpretação e o alcance do Programa a partir de instrumentos de avaliação e pesquisa junto a uma amostra de beneficiários. Enfim, responder o problema tendo como base a leitura da realidade pelos executores e a percepção das famílias envolvidas, constitui-se o propósito do presente trabalho.

O presente estudo utilizou elementos gerados pela execução do PATER no TCC/MA. O aprofundamento do estudo foi realizado no Município de Caxias/MA. Além da vivência do pesquisador na região, esse Município foi escolhido por ter a maior proporção de famílias em situação de extrema pobreza no meio rural do TCC/MA. A avaliação do legado do Programa se deu pela consulta e análise de dados secundários e informações diversas recolhidas e disponibilizadas pela entidade executora e dados primários colhidos por meio de formulário dirigido a 39 famílias beneficiárias e à equipe executora do PATER.

Com o propósito de dar conta dos objetivos delineados a serem alcançados através da abordagem interpretativa de análise de políticas públicas, é que são referidos na sequência os instrumentos e estratégias de investigação utilizados no âmbito desta pesquisa. Para se aproximar da percepção que os extensionistas rurais tem sobre o PATER, elaborou-se um questionário (Anexo A) dirigido aos 10 técnicos pertencentes a equipe municipal que executaram o trabalho no município de Caxias. Tal instrumento foi distribuído com as devidas orientações de preenchimento, quando da recepção dos participantes do seminário de avaliação do PATER realizado em Caxias ao final de 2015 e, recolhido antes do início do evento. O questionário compôs-se por 12 questões fechadas utilizando-se escala de Lickert¹ e uma questão aberta. Cabe destacar que a opção pelo uso do questionário para coleta de dados primários, deu-se em decorrência de sua potencialidade em alcançar de forma rápida com preservação de anonimato muitos respondentes a um baixo custo, e por constituir-se em uma ferramenta simples de fácil codificação, sem interferência do viés do entrevistador na linha descrita por Gray (2012).

A segunda ferramenta utilizada nesta primeira etapa da pesquisa compõe-se por um recorte de dados gerados através de um processo de avaliação realizada

¹A Escala Likert mede o nível de concordância ou não concordância a uma pergunta ou afirmação. Ao contrário de respostas "sim ou não", uma Escala Likert permite descobrir níveis de opinião através de uma escala visual análoga (linha horizontal onde o sujeito pesquisado indica a sua resposta através de marcas).

pela entidade executora junto a 63% das famílias que participaram do programa. A terceira ferramenta compõe-se por um conjunto de informações recolhidas de oficinas, seminário de avaliação, relatórios e documentos publicados pela entidade executora que se teve acesso.

Na perspectiva de avaliar em que medida as melhorias identificadas através da narrativa e avaliação conduzida pelos executores, significaram efetivo movimento para superação da condição de extrema pobreza rural, é que se organizou a sequência desta pesquisa buscando ouvir diretamente a voz dos sujeitos sociais que participaram ativamente do PATER. Para conduzir esta pesquisa qualitativa opta-se por utilizar enquanto ferramenta a entrevista com roteiro semiestruturado (Anexo B) para coleta de dados junto a 39 famílias que participaram do PATER.

Para definir a amostra não probabilística de famílias que foram entrevistadas neste município recorreu-se a uma informante chave, a saber: a extensionista da GRAPAS que disponibilizou acesso à cópia física dos diagnósticos iniciais realizados com as 700 famílias que participaram do PATER neste município. Para evitar viés e tendência tanto da informante chave quanto do pesquisador ao selecionar as famílias, procedeu-se a escolha aleatória de 39 famílias entrevistadas. Todas as entrevistas com as famílias sujeitos da pesquisa foram realizadas nas unidades de produção. Como regra a entrevista ocorreu com a pessoa responsável pelo projeto, havendo sempre que possível a participação de outros membros da família.

Como rotina, antecedendo a todas as entrevistas, apresentou-se aos sujeitos, o pesquisador e sua vinculação acadêmica, a pesquisa e seus objetivos, o critério de participação, o compromisso de confidencialidade, os possíveis desconfortos, riscos e benefícios, o critério de inclusão e exclusão e o direito de esclarecimentos durante o processo ou de sair da pesquisa, acolhendo-se das famílias sinalização positivos para gravar a entrevista.

Destaca-se que antes de iniciar a pesquisa de campo realizada entre os meses de junho e julho de 2017, realizou-se contato com a entidade executora do PATER, bem como visita de agendamento prévio às famílias. Neste momento foram aplicadas duas entrevistas testes, que permitiu ajustar as questões a pertinência do propósito da pesquisa. Após a coleta de dados as informações foram organizadas de tal forma a permitir a sua análise e confrontação com o aporte conceitual proposto.

A população total do trabalho é representada pelo conjunto dos extensionistas envolvidos com a execução do PATER responderam ao questionário aplicado. Por tratar-se de uma população finita utilizou-se o conjunto dos questionários, razão pela qual não se recorreu a amostragem aleatória. Com relação às entrevistas qualitativas referente a percepção das famílias fez-se uso da análise de conteúdo.

Utilizando-se das etapas propostas por Creswell (2009), as entrevistas e anotações de campo foram transcritas organizando-se as respostas de todos entrevistados. Após finalizar esta atividade fez-se a leitura de toda entrevista que permitiu ao pesquisador realizar as primeiras reflexões sobre o discurso. O passo seguinte consistiu na categorização das respostas, organizando-as em fragmentos de textos tendo como base o referencial teórico considerado. Ao longo da elaboração do texto foi utilizada como elemento complementar as narrativas, captadas durante a pesquisa de campo. A partir destes elementos foi possível interpretar os achados, discutindo e confrontando com outros estudos desenvolvidos sobre a temática.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho foi organizado em três capítulos. No primeiro capítulo são analisados o processo de expansão da Extensão Rural no Brasil, as principais mudanças institucionais que ocorreram ao longo das últimas quatro décadas, o processo de mobilização social que possibilitou a formulação de uma nova proposta para a Extensão Rural, bem como as bases conceituais que sustentam a nova Política de Assistência Técnica e Extensão Rural para os agricultores familiares a partir da implantação do PBSM e do PFAPR. No segundo capítulo são abordadas as características socioeconômicas das famílias beneficiadas, as diretrizes e os objetivos da implantação e execução do PATER e as atividades realizadas no período proposto. No terceiro capítulo são avaliados os resultados do referido Programa, segundo o olhar dos técnicos da entidade executora e das famílias beneficiadas no Município de Caxias/MA.

2 PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES NÃO ENQUADRADOS NA POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Este capítulo foi composto por uma revisão da literatura sobre os motivos e contextos das mudanças que ocorreram na estrutura do Estado e suas consequências na Política de Extensão Rural destinado à contextualização da implantação do PATER para os agricultores familiares que não se enquadram na Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Nesta seção são apresentados o processo de expansão da Extensão Rural no Brasil, o processo de mobilização social que possibilitou a formulação de uma nova proposta para a Extensão Rural, bem como as bases conceituais que sustentam a nova ATER para os agricultores familiares a partir da implantação do PBSM e do PFAPR. Demonstra-se o processo de transição da Extensão Rural no Brasil, de um sistema com execução e coordenação centralizadas no Estado para uma institucionalidade marcada pela descentralização, por meio da terceirização do serviço, num contexto de avanço dos preceitos neoliberais, com reformas políticas e econômicas no país.

2.1 O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil

Segundo Queda e Szmrecsanyi (1976), Fonseca (1985), Olinger (1996) e Caporal (1998), as primeiras atividades de assistência técnica à agropecuária no Brasil eram coordenadas pelo então Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio e, segundo esses autores, constituíam-se em atividades de fomento, isto é, distribuição de insumos, prestação de serviços, como mecanização ou irrigação, e orientações técnicas a produções vegetais e animais específicas.

Na década de 1930 do século passado, com o advento da crise econômica internacional, grandes produtores começaram a cobrar do governo políticas agrícolas mais agressivas. Como lembra Olinger (1996), por conta dessa pressão dos grandes produtores, foram sendo criadas novas estruturas, a exemplo do Instituto de Açúcar e Alcool, que financiava e controlava a produção, mas também difundia informações tecnológicas para o setor. Apesar desse avanço, segundo o referido autor, a assistência técnica do período ainda era centrada nos grandes produtores e visava unicamente o aumento da produção.

Como demonstra Fonseca (1985), na década de 1940, entre outras atividades, o Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, em cooperação com Secretarias de Agricultura de alguns estados, realizava também semana técnica para agricultores, criando Postos Agropecuários, que se constituíam em propriedades demonstrativas e atendiam um número reduzido de privilegiados produtores rurais.

Segundo Caporal (1998), na década de 1940, mais precisamente em 1948, as iniciativas extensionistas influenciaram a criação da primeira instituição oficial de extensão rural no Brasil, a Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (ACAR/MG), que reproduziu o modelo norte-americano. É bom lembrar que, segundo o referido autor, naquele contexto, pós-guerra, era interesse norte-americano instituir um aparato para-governamental que possibilitasse uma maior influência de sua ideologia e domínio político sobre o continente Latino-Americano. Nesse período e até 1952, o instrumento principal de intervenção foi o crédito rural supervisionado, onde a família do produtor e os técnicos decidiam, conjuntamente, em que atividades aplicar os recursos financeiros.

Sobre a criação da ACAR-MG, é importante ressaltar alguns aspectos que moldaram a ATER que se faz no Brasil até hoje. Para Queda e Szmrecsanyi (1976) a ACAR-MG foi criada dentro de convênio entre o Governo Mineiro e a *American International Association* (AIA), entidade filantrópica dirigida por Nelson. Rockefeller, cujo modelo institucional (uma associação civil sem fins lucrativos, mas que recebia suporte financeiro do Estado) e os métodos de trabalho adotados foram fortemente inspirados no modelo da *Farm Security Administration*², criada nos Estados Unidos para apoiar os agricultores americanos a se refazerem na crise de 1930. Isto posto, ressalta o autor, o papel da extensão seria de educar os agricultores, por meio da difusão de informações técnicas e de demonstrações práticas, para que abandonassem suas técnicas atrasadas e modernizassem suas propriedades, tornando-as mais produtivas. Nesta perspectiva, os escritórios da ACAR/MG eram instituídos nos municípios

[...] em instalações modestas, com um agrônomo, uma moça treinada em economia doméstica (curso de 2º grau), uma auxiliar de escritório e um veículo (jipe). A equipe (agrônomo e economista doméstica) visitava as propriedades rurais para conhecer de perto os problemas sentidos pelos agricultores e suas comunidades; organizava reuniões para levantar os problemas e ajustar com os participantes as soluções viáveis; fazia demonstrações práticas e palestras visando aumentar a renda das famílias e mostrar às donas de casa como melhorar sua qualidade de vida; identificava líderes para conseguir seu apoio e ajudava pequenos agricultores a conseguirem o financiamento bancário através de planos de empréstimo (OLINGER, 1996, pp. 50-51).

Para garantir a reprodução deste modelo, na década de 1950 foram incorporadas iniciativas importantes na área de extensão rural no Brasil. Uma delas, como lembra Fonseca (1985), foi a implementação, a partir de 1951, dos cursos de extensão em vários estados nordestinos para agrônomos que atuavam no fomento agrícola; outra data de 1954, quando o Governo Federal criou o Banco do Nordeste, de sorte que com a disponibilidade de créditos, políticos nordestinos criaram a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (ANCAR), abrangendo os estados do Nordeste, exceto o Maranhão. Com ela, destaca o autor, pela primeira vez no Brasil o Governo Federal passou a financiar diretamente a extensão rural.

Uma terceira iniciativa importante no campo da extensão rural no Brasil foi a implementação do Escritório Técnico de Agricultura (ETA). Criado em 1954, a partir de um convênio entre os governos brasileiro e norte-americano, o ETA tinha como missão desenvolver a agropecuária brasileira, por intermédio da assistência técnica e o crédito rural e, segundo Fonseca (1985), teve papel fundamental no estímulo a criação de Associações de Crédito e Assistência Rural pelo Brasil e no treinamento de quadros para essas recém-criadas instituições.

A partir de 1952 houve uma reorientação do pensamento no sentido de que a extensão deveria ser considerada como um processo educativo capaz de provocar mudanças de atitudes, conhecimentos e habilidades dos produtores e que o crédito rural deveria ser instrumento para aplicação das orientações técnicas. Como analisa Fonseca (1985), nesta época, cerca de 70% da população brasileira vivia no campo, mas a partir de 1964 até meados da década de 1980 a extensão rural no Brasil passou por significativas mudanças que foram decisivas para o futuro deste serviço. Segundo ele, a política de investimento na unidade familiar foi deixada de lado para o estímulo ao aumento da produção nos princípios da economia de escala com uso intensivo de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, o que resultou na exclusão dos pequenos agricultores, além de provocar grandes impactos sociais, culturais e forte desequilíbrio no meio ambiente. O processo de urbanização, associado à inviabilidade econômica dos pequenos produtores que permaneceram no campo, desencadeou a intensificação do êxodo rural.

Na esteira desse processo, em 1956 foi criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), entidade de caráter privado, que tinha uma junta diretiva da qual faziam parte várias das instituições oficiais e privadas ligadas à agricultura e ao desenvolvimento. Segundo Caporal (1998, p. 72), a ABCAR tinha

como finalidade coordenar o sistema de extensão nacional, normatizando procedimentos, capacitando pessoal, avaliando o trabalho das associadas, angariando e distribuindo entre as filiadas os recursos financeiros do governo federal e a ela se filiaram todas as ACARs e serviços estaduais de ATER do país, de forma que, em 1970, tinha 21 associadas, 1025 escritórios locais em 1.400 municípios.

É importante ressaltar que a institucionalização da ATER no Brasil se deu no contexto de industrialização do país, onde a agricultura era vista como um setor atrasado a ser modernizado. Para Caporal (1998), na visão do Estado e das instituições de ATER, essa modernização viria com a mudança da mentalidade dos agricultores, que para tanto deveriam ser educados dentro de um processo não escolar, informal. Segundo ele, essa visão desconsiderava que mudanças econômicas e estruturais seriam indispensáveis para que a maioria dos agricultores pudesse ter acesso aos meios e condições necessários para acompanhar esse processo modernizante.

A expansão da Extensão Rural no Brasil a partir da década de 1950 se deu, portanto, com a inserção do país nos processos de modernização da indústria e da agricultura, quando o Estado passou a adotar um conjunto de medidas que objetivavam tornar a agricultura mais “moderna” e produtiva. Este modelo modernizador da agricultura utilizou vários instrumentos políticos, econômicos, sociais e culturais que promoveram um ambiente favorável à implementação de um novo conceito de desenvolvimento para o campo. Na essência, a intenção foi a promoção de um modelo produtivista que objetivou superar o que se denominava de um rural atrasado e pouco modernizado, caracterizado pela baixa produção e produtividade (PRADO JR., 1979).

Na verdade, o processo de industrialização forçou a agricultura patronal a adotar novas relações mais comerciais para que, gradativamente, se tornassem unidades de produção mais modernas e produtivas (CORAZZA; MARTINELLI, 2002). Neste contexto, promovia-se uma transformação na agricultura, passando do modelo mercantil para os complexos agroindustriais², orientado pela integração vertical entre indústria, agricultura e agroindústria, ocasião em que o Estado

² O pressuposto dos complexos agroindustriais prevê a intervenção da indústria na agricultura por intermédio dos *inputs* externos (máquinas, agroquímicos, melhoramento genético), para modernizar e aumentar a produção. No momento da comercialização, a agroindústria entra em jogo e adquire o produto dos agricultores. Desta forma, organiza-se uma dinâmica conjunta da indústria, agricultura e agroindústria (SILVA, 1996).

brasileiro se voltou massivamente para atender as necessidades da burguesia industrial e a agricultura passou a servir majoritariamente este setor.

A dinâmica da agricultura passa a estar determinada pelo padrão de acumulação industrial, centrado no desenvolvimento dos complexos agroindustriais, e a ação do Estado nesse contexto orienta-se para a modernização da agricultura, visando integrá-la ao novo circuito produtivo liderado pela indústria de insumos e processamento de matéria-prima e gerando as condições infraestruturais necessárias à expansão do conjunto do setor (SILVA, 1996, p. 23).

Nas décadas de 1960 e 1970, várias mudanças ocorreram na agricultura brasileira, principalmente por causa da situação política no país, agora sob Ditadura Militar, que começou em 1964.

Ao assumir o governo, os militares evitaram o uso do conceito de desenvolvimento, pois tal conceito estava sobremaneira próximo das práticas populistas. Compreenderam que era preciso por um fim ao populismo e até mesmo ao nacionalismo mais radical. Viram como necessário, também, afastar as classes populares do debate político e abafar as suas reivindicações, pois estas além de apresentar uma performance subversiva, contribuíam para o aumento da inflação. Era urgente por um fim à inflação, à corrupção e à subversão, além de restaurar a ordem interna para tornar o país interessante e viável aos olhos do capital estrangeiro, o único capaz de acelerar, suficientemente, o crescimento rápido da economia interna (DUARTE, 2009, p. 40).

Segundo Palmeira e Leite (1998), destacam-se neste contexto a diminuição das áreas com café, o aumento no plantio de algodão e cana-de-açúcar, este último devido aos incentivos governamentais para a produção de álcool, estimulado pela crise do petróleo, e a expansão do plantio de soja, na busca de ampliação das relações econômicas internacionais e com o objetivo de proporcionar um equilíbrio para a balança comercial brasileira. De acordo com Delgado (2004), este modelo objetivou aumentar a produção agrícola, liberar mão de obra, suprir matérias-primas para a indústria, elevar as exportações agrícolas e transferir renda real para o setor industrial. Observa-se, portanto, que o desenvolvimento industrial e o modelo exportador atuaram juntos na consolidação do modelo agrícola produtivista.

Esta conjuntura exigiu o desenvolvimento de um sistema de Extensão Rural para garantir a difusão de novas técnicas e práticas agrícolas voltadas para estimular o aumento da produção, da produtividade e a expansão da modernização proposta. Para tanto, segundo Moreira (1999), o Governo Federal utilizou de métodos de persuasão aos agricultores para assegurar que as novas orientações técnicas promovessem o aumento da produção e produtividade e, conseqüentemente, do lucro. Os agricultores, por sua vez, limitaram-se a aplicar as

novas orientações técnicas, o que implicou na desvalorização das práticas e organizações culturais das comunidades rurais (MOREIRA, 1999).

Em 1965, o Governo Federal criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) com o objetivo de ser o principal estimulador e financiador da política de modernização da agricultura. De acordo com Rodrigues (1997) e Fonseca (1985), o SNCR substituiu o Crédito Rural Supervisionado (CRS) pelo Crédito Rural Orientado (CRO)³, o que beneficiou majoritariamente aqueles agricultores que possuíam condições de responder ao novo modelo agrícola proposto. Dessa forma, a criação do SNCR possibilitou um ambiente favorável à institucionalização dos serviços de Extensão Rural e à ampliação dos serviços de pesquisa no Brasil.

Na década de 1970, o serviço de extensão rural passa por expressivas mudanças. Em 1970 foi criado o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), que substituiu a ABCAR, criada na década de 1950 para coordenar o serviço de extensão rural no país. Em 1972 foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e, em 1974, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). Por meio dessa institucionalização, consolidou-se o serviço de Extensão Rural Estatal, destinado a transmitir e difundir aos agricultores os pacotes tecnológicos preconizados pela Revolução Verde.⁴

A prática educativa adotada pela extensão rural privilegiou a assistência vinculada a programas “especiais” de modernização da agricultura. Nesse período, como lembra Duarte (2009), o perfil do profissional de extensão passa a ser o de especialista responsável pela difusão de pacotes tecnológicos gerados pela pesquisa e de implementação de programas especiais, sendo que a extensão rural

³ O CRS foi implementado no Brasil na década de 1950, com o objetivo de melhorar o bem-estar social da população que vivia no campo, e atendia pequenos e médios produtores rurais. Esta modalidade de crédito foi gradativamente substituída pelo CRO, que se responsabilizou em promover o modelo produtivista e a agricultura patronal e empresarial. (RODRIGUES, 1997).

⁴ Refere-se ao conjunto de políticas e ações que levaram à inexorável modernização conservadora da agricultura nos países do então terceiro mundo, a partir da Segunda Guerra Mundial. De acordo com Caporal (1998), constituiu-se numa estratégia de marketing disfarçada, ou, em outras palavras, uma criação do primeiro mundo para o terceiro mundo que visava especialmente a venda de produtos tecnificados e a expansão de fronteiras agrícolas em todo o planeta, culminando no Brasil com a vinda, por exemplo, dos sulistas para o Piauí e o Maranhão (empresários da agricultura). Tal política se processou por intermédio de uma falsa alegação ideológica, segundo a qual, o problema da fome mundial seria resolvido graças a esta tecnificação em massa da agricultura. Porém, as consequências políticas, socioeconômicas e ecológicas dessa “pseudo-revolução” ainda permanecem ocultas aos olhos daqueles que atualmente capitaneiam a revolução duplamente verde, tendo ela a biotecnologia como portadora do elemento que reparará os “males” causados pela Revolução Verde.

era fundamentada no modelo de difusão de inovações idealizado pelos estudiosos americanos David Berlo e Everett Rogers.

Esse modelo constituía-se num aperfeiçoamento do modelo clássico da teoria da informação (fonte>mensagem>canal>receptor). Segundo Duarte (2009), ele objetivava obter do receptor, nesse caso o agricultor, “condutas desejáveis”, a partir de ações propostas pelo extensionista e implementadas por meio de técnicas de estímulos que favoreciam a obtenção de respostas e comportamentos desejados, induzindo, persuadindo e condicionando os receptores aos interesses e objetivos concebidos pelo agente de difusão aqui visto como a fonte. Assim, acrescenta, sob a justificativa da modernização da agricultura brasileira, extensionistas e agricultores estabeleceram, nesta época, uma relação onde o primeiro reproduzia as definições institucionais e o segundo responsabilizava-se por adotar ou não as inovações tecnológicas preconizadas.

Nesse período foram mantidos os programas especiais implementados no fim da década de 1970 e concebidos programas sob outra ótica. Nas áreas rurais a população começou a se organizar para debater e propor ações para problemas importantes, como a reforma agrária e a crise socioambiental da agricultura brasileira. Segundo Matsuura (2008) no cenário nacional, o Governo Federal criou, em 1974, a EMBRATER, que teria como função coordenar as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER's); empresas estas, que na sua grande maioria, tinham como origem ACAR e ANCAR, criadas nas décadas de 1940, 1950 e 1960.

Nesse contexto, a Extensão Rural passou a ser concebida como “[...] um processo de educação não formal, dirigido a homens, mulheres e jovens do meio rural, onde eram transferidas novas ideias, para que ocorressem mudanças no meio rural” (CAPORAL; COSTABEBER 2004, p. 14). Coube aos extensionistas o papel de ligação entre os centros de produção de técnicas produtivas e os agricultores, de tal sorte que as décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela expansão dos cursos superiores em ciências agrárias formatados para este fim, ocasião em que profissionais recém-formados foram instrumentalizados com as técnicas necessárias para difundir o uso massivo do pacote tecnológico da Revolução Verde (CAPORAL, 1998).

Desse modo, consolidou-se no Brasil, uma ideia de Extensão Rural embasada na unilateralidade de informações agrícolas, normas e recomendações

técnicas de órgãos envolvidos com a agricultura e ligados ao governo, por meio de boletins, folhetos, periódicos, publicações diversas e da radiodifusão. De acordo com Alves e Valente Júnior (2006), esta forma de relação técnica com o rural teve uma representação básica que, sinteticamente, pode ser caracterizada por três componentes essenciais: fonte ou emissor, mensageiro ou transmissor e destinatário ou receptor. Segundo eles, o técnico se configura como mensageiro e transmissor, e o agricultor como destinatário ou receptor, num cenário cuja relação do homem com o mundo pode ser caracterizada como mecanicista, unidirecional; e do técnico com o agricultor, como autoritária e vertical.

Nesse período não houve obstáculos de ordem social ou de estruturação agrária. O modelo inovador deu conta de eliminar o dualismo produtivista entre a burguesia agrária modernizada e o latifúndio improdutivo. Diversas estruturas produtivas não tipicamente capitalistas foram absorvidas e transformadas pelo avanço da racionalidade industrial no campo. Estímulos de preço, de crédito e dos serviços públicos de Extensão Rural configuraram-se como forças de estímulo para a agricultura cumprir as funções estabelecidas, sem, necessariamente, passar por reestruturação agrária ou da propriedade rural. Até porque, o grupo formado pelo economista Delfim Neto “negou a existência de uma questão agrária ao desconsiderar a estrutura fundiária e as relações de trabalho prevalentes no meio rural como um problema econômico relevante” (DELGADO, 2004, p. 8).

2.2 A crise dos anos 1980 e a Extensão Rural Estatal

Na década de 1980 ocorreram profundas mudanças no cenário econômico e político do Brasil, com o declínio do regime militar e a transição política para um regime mais democrático. A crise da balança comercial, a escassez de recursos do governo, a crise de financiamento, o aumento dos juros internacionais e da inflação, os resultados negativos do modelo produtivista modernizador para o campo, o consequente esgotamento e redução dos recursos para o SNCR, bem como a pressão social pela abertura política rumo à democracia foram alguns dos elementos que proporcionaram o fim do regime militar e o início de uma nova fase na história do país. Delgado (2004) apontou que o fim do governo militar, na década de 1980, possibilitou uma “oxigenação” das organizações sociais colocadas em clandestinidade durante a década de 1960 e 1970. Constituiu-se um cenário político que possibilitou a elaboração do I Plano Nacional da Reforma Agrária em 1985, a

inauguração da Nova República com a eleição do Presidente Tancredo Neves e o Governo José Sarney e a Constituição Nacional, em 1988, que respaldou o Estatuto da Terra de 1964.

Essas mudanças no cenário político-econômico no Brasil foram estimuladas pelos resultados negativos da economia ao longo da década de 1970, quando o Brasil teve que pagar por um aumento de 283% nos juros internacionais, com a balança comercial acumulando um déficit de seis bilhões de dólares (DELGADO, 2001, p. 13). Para este autor, os resultados catastróficos para a economia brasileira ocasionaram uma recusa dos bancos internacionais em realizar novos empréstimos ao país. Para tanto, adotou-se uma política monetária contracionista, que elevou as taxas internas de juros e reduziu a disponibilidade de crédito. Ou seja, houve uma espécie de emissão negativa de moeda no sistema financeiro do país, com o objetivo de controlar o déficit orçamentário.

Contudo, o resultado foi inverso. Depois de duas décadas de concessão de crédito em grande escala, os vários ajustes macroeconômicos determinaram o racionamento da oferta de crédito, em função da retração da economia, resultando na completa eliminação do subsídio agrícola, em 1985. Como lembra Delgado (2001), por conta disto, o serviço de Extensão Rural financiado e executado pelo Estado foi sendo reduzido. Com o fracasso da tentativa do Governo Sarney em estabilizar a economia com o Plano Cruzado⁵, o orçamento da EMBRATER caiu significativamente.

Como demonstra Fonseca (1985), o processo de descentralização administrativa do Brasil, fato de grande importância para a criação das empresas estaduais de assistência técnica, começou em meados da década de 1980 e culminou com a Constituição Federal de 1988. Dentre outras conquistas vale destacar que a Constituição colocou como dever da União o de manter o serviço de ATER público e gratuito destinado aos pequenos agricultores e assentados da reforma agrária. Em sintonia com as mudanças, na década de 1980, a EMBRATER, no papel de coordenadora dos serviços de extensão rural, apresenta às EMATER's, em meados dessa década, uma nova metodologia, na qual o extensionista assume o papel de mediador dos interesses do Estado e da pequena produção, trabalhando com os pequenos produtores a partir do diálogo e tendo como horizonte a noção de que o saber popular e o saber acadêmico são complementares.

³ No final do ano de 1986, a taxa de inflação saltou de 36,7% para 360%, chegando a 476,5% no ano de 1990, devido, principalmente, à falta de controle da base monetária nacional causada pelo plano Cruzado (COELHO, 2001, p. 48).

Já no início da década de 1990, a Lei Agrícola (1991) reforçou os direitos dos pequenos agricultores à ATER, de forma gratuita. Em 1994 o manifesto “Grito da Terra” marca, de forma significativa e continuada, a participação efetiva dos movimentos sociais e das organizações de trabalhadores e agricultores familiares na discussão e definição de políticas públicas para o setor rural. Ocorreram outros fatos ainda, que marcaram de forma significativa o modelo de extensão rural brasileiro. Segundo Ruas (2006), sob a orientação neoliberal baseada na teoria do Estado Mínimo, foi extinta, em 1990, a EMBRATER que teve como consequência o desmantelamento do Sistema Nacional de Ater (SIBRATER). Sem recursos federais para a manutenção dos serviços, e sem orientação nacional, coube a cada estado encontrar alternativas de sobrevivência e qualificar a ação extensionista.

Entre os anos de 1990 e 1992, com Fernando Collor de Melo à frente do Governo Federal, a situação se agravou. Objetivando reduzir os gastos públicos, o governo Collor enxugou a estrutura pública. O setor agrícola sofreu duramente estas medidas, que levaram à extinção da EMBRATER em 1990, ao corte de recursos da EMBRAPA, ao fim do Instituto Brasileiro do Café e do Instituto do Açúcar e Alcool. Como relatam Alves e Valente Junior (2006), após a extinção do sistema nacional público de Extensão Rural, apenas os agricultores mais modernizados conseguiram pagar serviços privados de assistência técnica, com exceção de algumas iniciativas estaduais que garantiram a continuidade de convênios com empresas e Organizações Não Governamentais (ONGs) voltadas a atender agricultores familiares. Nessa perspectiva, acrescentam, o que se observou foi uma iniciativa do Governo Federal para implementar uma nova política agrícola de ordem neoliberal⁶, reduzindo a intervenção do Estado na economia e, conseqüentemente, na agricultura, deixando as forças de mercado livres para reorganizar a distribuição espacial da produção.

Essas iniciativas tiveram seqüência com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência da república em 1994. Como lembram Alves e Valente Junior (2006), uma das medidas adotadas pelo governo FHC foi a reestruturação do SNCR por meio da adoção de três medidas que vieram a sustentar o apogeu do agronegócio no país: a securitização das dívidas agrícolas⁷, a desindexação dos

⁶ Esta política agrícola caracterizou-se como neoliberal devido a fatores como: investimentos agrícolas passaram a ser realizados pelo capital privado; mercado agropecuário teve seu centro hegemônico na estrutura comercial e industrial; presença do Estado com incentivo, através de políticas fiscais, a agroindustrialização e a produção de commodities a fim de gerar captação de recursos e financiamento para a comercialização doméstica (SILVA, 1996).

⁷ Por meio da Lei nº 9.138/95, de 30 de novembro de 1995, o governo federal autorizou as instituições financeiras a proceder ao alongamento das dívidas originárias de crédito rural, adquiridas por produtores, por intermédio do processo nominado de securitização.

encargos financeiros e o estímulo aos financiamentos privados. Segundo eles, a securitização das dívidas e o incentivo ao crédito privado atenderam majoritariamente a agricultura patronal e empresarial, detentora da maior percentagem das dívidas agrícolas e da estrutura produtiva necessária para adquirir o crédito privado.

As medidas adotadas no Brasil no período foram inseridas em um contexto internacional de crise do sistema econômico capitalista. As crises internacionais do capital conduziram as discussões sobre a necessidade da transformação do “estado forte” para um “estado mínimo”, tendo como resultado um profundo processo de privatização da estrutura pública, já iniciada em 1980 em alguns países. De acordo com Kikeri e Burman (2007), na década de 1990, o Brasil, a Argentina e o México foram os países que mais privatizaram.

Um dos principais elementos estimuladores das transformações no papel do Estado foi o “Consenso de Washington”⁸. De acordo com Williamson (2000), as medidas adotadas para a reestruturação da economia mundial partiram do reconhecimento de que o intervencionismo estatal tinha profundo limites e que era necessário pôr equilíbrio nos gastos dos governos. Deste modo, as reduções do aparato público e do intervencionismo governamental representavam soluções pragmáticas para a diminuição dos déficits orçamentários, que reduziram o papel do Estado em prol do desenvolvimento econômico baseado no livre mercado. Recomendações-chave deste processo⁹ para o desenvolvimento econômico baseavam-se na liberação internacional dos mercados, eliminando as barreiras para os investimentos internacionais, no fomento ao setor privado e na redução da “máquina estatal” por meio da privatização das despesas públicas (MAXWELL, 2005). Contudo, essas alterações provocaram um agravamento significativo da pobreza, devido à incapacidade do setor privado em atender às demandas básicas da população.

No Brasil, a abertura comercial, aliada à crise fiscal do Estado, levou o governo a reformular os mecanismos de suporte aos produtores. Segundo Delgado

⁸ Configurou-se como um conjunto de medidas – dez regras básicas – formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington D. C, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas em um texto do economista John Williamson do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Para maiores detalhes, ver Williamson (2000)

⁹ De acordo com Williamson (2000), as dez recomendações do Consenso de Washington eram: a disciplina fiscal, a redução dos gastos públicos, a reforma tributária, os juros de mercado, o câmbio de mercado, a abertura comercial, o investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, a privatização das estatais, a desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e o direito à propriedade intelectual.

(2001), isso resultou na redução da atuação do Estado¹⁰ na comercialização dos produtos, tornando mais ágil e menos burocrático o acesso dos agentes econômicos privados com o comércio internacional. Para ele, estas iniciativas causaram reflexos negativos na economia, como a redução substancial do superávit no comércio exterior, enquanto o déficit em conta corrente se elevou, provocando um acentuado movimento de criação de dívidas.

2.3 O neoliberalismo e seus efeitos sobre o Estado e os serviços de Extensão Rural no Brasil

A opção pela política de desenvolvimento neoliberal refletiu significativamente sobre as políticas públicas e, entre elas, a de Extensão Rural. O avanço dos preceitos neoliberais sobre a estrutura política e econômica mundial obteve efeito sobre a parcela do Estado brasileiro destinado a atender à agricultura. Nesse cenário, estavam os serviços de Extensão Rural que, ao longo de 1980 e 1990, passaram por um processo de privatização¹¹.

A partir de 1980, a Extensão Rural Estatal foi sendo reduzida. A crise econômica que se instalou no país, a consequente escassez de recursos do governo e a opção pela redução da intervenção do Estado na economia foram os principais fatores que condicionaram esta mudança. Com a extinção da EMBRATER, em 1990, os serviços de Extensão Rural foram repassados aos estados, municípios, entidades privadas e associações de agricultores. O resultado disto foi a precarização do serviço público de ATER que, até então, tinha sido realizado prioritariamente pelo Estado.

Como lembram Rivera e Alex (2004), na avaliação do Governo Federal, as estruturas públicas de Extensão Rural, tendo em vista o “grau avançado” da modernidade das práticas agrícolas, não tinham mais contribuições significativas

¹⁰ Para Diesel et al. (2008, p.1164), “as indicações existentes levam a crer que as reformas de privatização não são reflexo, apenas, de uma crise fiscal conjuntural, mas estão associadas a uma mudança de paradigmas acerca do papel do Estado no desenvolvimento socioeconômico”. Segundo estes, existia uma forte tendência global rumo ao neoliberalismo, principalmente devido à transição das economias planejadas para as economias de mercado nos países do leste europeu e nos territórios da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ainda, para os autores, fatores externos, como o apoio de agências de cooperação internacional; e fatores internos, relativos à escassez de recursos e de legitimidade política de alguns serviços públicos, motivaram os governos a realizarem as principais reformas na estrutura estatal.

¹¹ De acordo com Sandghi (2004) e Rivera e Alex (2004) foi possível identificar que a privatização dos serviços de Extensão Rural, no âmbito internacional, ocorreu tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento. Segundo eles, Chile, Reino Unido, Nova Zelândia e Países Baixos são considerados pioneiros na privatização dos serviços de Extensão Rural.

para o desenvolvimento econômico do país, as estruturas oneravam financeiramente o Estado, devido ao emprego de grande número de profissionais, e a demanda de estrutura elevava os gastos correntes dos cofres públicos. Para o governo, reforça, o público usuário da Extensão Rural deveria ser aqueles com condições de dar respostas produtivas para elevar os índices de produção e produtividade do país. Vale dizer, portanto, que a Extensão Rural continuou priorizando os ditos agricultores modernos – linguagem difundida durante a modernização da agricultura ao longo dos anos 1970¹².

Os efeitos dessa guinada neoliberal sobre a agricultura se deram, fundamentalmente, naqueles agricultores que pouco acessaram os preceitos da prática extensionista difusionista, pois não obtinham condições de financiar os serviços técnicos privados, nem a estrutura mínima para viabilizar a produção. Fruto desse panorama, os agricultores foram sendo progressivamente diferenciados entre pobres e ricos, desenvolvidos e atrasados, modernizados e tradicionais.

Diesel et al. (2008) afirmam que, em muitos casos onde a Extensão Rural foi privatizada, ocorreu um aumento da pobreza e uma redução do desenvolvimento rural. Segundo eles, mesmo nas situações em que os agricultores obtiveram condição de pagar pelo serviço de Extensão Rural, a prioridade foi receber, por meio de técnicos, novas tecnologias agrícolas, percebidas como necessárias para o aumento da renda e do lucro. As informações agrícolas gerais que envolveram questões relacionadas ao bem-estar social, a qualidade de vida e ao meio ambiente ficaram relegadas ao segundo plano, determinando e restringindo o serviço de Extensão Rural ofertado.

Em face desses resultados das reformas neoliberais, a partir de 1990 optou-se pela adoção da “abordagem pluralista” na Extensão Rural, objetivando superar as limitações da privatização dos serviços de Extensão Rural. Partindo do pressuposto de que o atendimento das famílias excluídas do círculo produtivista no campo tornou-se necessário para a promoção do desenvolvimento equilibrado, foi sendo defendido um modelo pluralista de Extensão Rural, que implicaria na redefinição do papel do Estado na participação da oferta deste serviço, sendo o *Neuchatel Group*

¹² De acordo com Diesel et al. (2008), a priorização do público a ser beneficiado pela Extensão Rural privada se justifica pela necessidade que o setor tem em gerar lucro. Desse modo, justifica-se a preferência dos serviços de Extensão Rural privados na difusão de inovações tecnológicas, bem como nas práticas agrícolas geradoras de lucratividade tanto ao vendedor, quanto ao usuário do serviço.

(NG) de Paris um dos principais protagonistas dessa configuração em nível mundial (DIESEL et al., 2008).

Cabe esclarecer que o enfoque pluralista tende a partir de uma base discursiva neoliberal de modo que, na definição do campo de atuação do Estado, procura-se valorizar o “efeito organizador” do livre mercado restringindo a atuação do Estado aos campos onde, reconhecidamente, existem falhas de mercado. Na definição da forma de atuação considera-se a conveniência de fomentar a iniciativa privada, restringindo a atuação direta do Estado às situações em que não há possibilidade de substituí-la. (NEUMANN; FROELICH, 2004, p. 91).

Entende-se que a abordagem pluralista se definiu a partir do pressuposto de que o modelo baseado no monopólio estatal dos serviços públicos na oferta de ATER figurou-se como obsoleto e que um sistema constituído por uma pluralidade de agentes financiadores e provedores de ATER se apresentou como mais eficiente e desejável. Igualmente, mesmo em uma realidade em que os serviços de Extensão Rural foram totalmente privatizados, na abordagem pluralista, a intervenção do Estado se fez necessária a fim de garantir a qualidade e quantidade dos serviços ofertados.

Num primeiro momento, os governos pareceram muito motivados a perseguir estratégias de repasse da responsabilidade de financiamento e oferta de serviços ao setor privado, perseguindo uma orientação de ‘Estado Mínimo’. Já num segundo momento, há um reconhecimento sobre a necessidade da presença do Estado, e a discussão se estabelece com vistas a identificar as formas pelas quais o Estado pode melhor contribuir para potencializar as contribuições dos agentes privados para o desenvolvimento social e econômico, configurando duas tendências de abordagem do tema da privatização. (DIESEL et al., 2008, p. 1167).

Os serviços de Extensão Rural pluralistas se inseriram neste segundo momento, em que, além das diversas entidades privadas e não governamentais, o Estado participou com parcela do financiamento ou controle dos serviços prestados, promovendo uma singularidade de situações de acordo com as características estruturais, sociais, políticas e econômicas de cada país. De acordo com Rivera e Cary (1998 *apud* DIESEL et al., 2008, p. 1178) esta pluralidade determina-se por três situações nas quais se considera o grau de envolvimento do Estado na oferta de serviços públicos, incluído a Extensão Rural:

- 1) transferência de funções de oferta de bens privados para as empresas privadas que promovam o aumento de renda (terceirização com a participação do Estado apenas como regulador);
- 2) maior flexibilidade e múltiplas parcerias no financiamento dos serviços de extensão que têm benefícios compartilhados (o Estado descentraliza os

recursos e os espaços de decisão para uma pluralidade de entidades de prestação de serviço e de representação); e
3) tendência ao financiamento público somente dos tipos de serviços que são de interesse do público geral.

Desse modo, a pluralidade nos serviços de Extensão Rural caracterizou-se como um processo dinâmico e contínuo, podendo sofrer alterações de acordo com as características estruturais de cada país ou região, bem como dos diferentes níveis de intervenção e participação do Estado na execução deste serviço (RIVERA, 2001).

O processo de reformas nos serviços de Extensão Rural não significou, necessariamente, a retirada do Estado da condição de agente subsidiário, coordenador ou regulador de serviço. Pelo contrário, de acordo com Neumann e Froelich (2004), esta nova configuração dos serviços de Extensão Rural exigiu do Estado um arranjo multiinstitucional, sendo seu papel coordenar e desenvolver um referencial e estratégia nacional para a ATER, regular e capacitar, assegurando e melhorando a qualidade dos serviços, o que implica capacitação e alguma atuação de regulação, financiar (compartilhando) as atividades com utilização de novos mecanismos para alocar fundos públicos, promover um planejamento e implementação descentralizada da ATER e colocar o Estado na condição de coordenador e não de executor do processo de construção da Extensão Rural através da descentralização. Esta tarefa é repassada para outras instâncias descentralizadas.

Para o NG (1999), a Extensão Rural com a participação do Estado deveria ter como foco a redução da pobreza e o poder público deveria se responsabilizar por fornecer, por intermédio de parcerias privadas, os serviços necessários para promover o desenvolvimento rural. De qualquer forma, esta posição colocava o Estado numa situação de coordenação de um processo mais amplo, articulado e dinâmico, de acordo com as especificidades regionais, envolvendo os diferentes setores sociais. Mejia (2003) indica que esta organização deve prever o envolvimento das instituições que financiam o serviço (privado ou Estatal), as entidades de suporte técnico, as organizações dos beneficiários e os movimentos sociais que asseguram a sustentabilidade da política e o controle social dos serviços. Ricci (2004) afirma que a nova configuração de uma política de expansão objetivava a descentralização dos serviços de Extensão Rural por meio da transferência, para instâncias de gestão inferiores (municípios, bairros, comunidades) ou para territórios, da capacidade de executar e planejar as

ações. Esta configuração buscava descentralizar a execução de alguns serviços sem que o Estado perdesse a titularidade e a coordenação.

Nessa perspectiva, a descentralização objetivava diversificar os atores envolvidos, permitindo o aumento da eficácia das ações, sejam elas para a captação dos recursos, para a fiscalização e controle social dos serviços prestados ou para a definição das prioridades de acordo com a demanda social. Argumenta-se que a descentralização garante o desenvolvimento de processos de Extensão Rural numa perspectiva de longo prazo, mesmo num sistema pluralista baseado na terceirização dos serviços pelo Estado. Como lembra Dias (2004), nesse panorama político-econômico, instituições como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Banco Mundial apresentaram a redução da intervenção estatal como alternativa aos países latino-americanos, em troca de um estímulo à inserção de determinados segmentos econômicos da agricultura (principalmente aqueles excluídos do processo de modernização) na dinâmica mercantil, incentivando a participação dos beneficiários e dos atores locais na execução dos programas, a fim de otimizar o uso dos escassos recursos públicos. Segundo ele, esta orientação não comportou, necessariamente, uma dinâmica organizativa, permitindo a descentralização dos espaços de tomada de decisão, promoveu-se a descentralização da execução num contexto pluralista de atores com interesse na prestação dos serviços sem descentralizar o compartilhamento do poder decisório.

Ademais, prevaleceu um serviço de Extensão Rural que manteve a concepção de inovação tecnológica através do conhecimento científico como meio para buscar melhores resultados produtivos para os recursos aplicados. Manteve-se a visão que considera a agricultura como mero campo de investimentos de capital, que requer a oferta de serviços aos agricultores que promovam rentabilidade para os fatores de produção. O extensionista continuou sendo valorizado como o principal difusor de inovações tecnológicas, com o papel de orientar o agricultor para adentrar de modo competitivo e profissional nas redes de negócio, tanto nos processos produtivos quanto na organização gerencial da produção (WANDERLEY, 2003).

Em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), principal política pública do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares. Segundo o seu Manual Operacional, o PRONAF visa o fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro, para

promover o desenvolvimento rural sustentável¹³. Seu objetivo geral consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares (MDA, 2004).

No entanto, o PRONAF não conseguiu surtir o efeito esperado logo de início, mas com o passar dos anos foi cumprindo seu papel de viabilizar o financiamento da produção (custeio e comercialização) e de investimentos produtivos, estimulando a implantação de outras linhas de financiamento voltadas à promoção da sustentabilidade e a geração de renda dos empreendimentos, como o Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Agroindústria, Pronaf Eco, Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia e outras. Com as EMATERs ficou o papel de executar esta política, na elaboração dos projetos de crédito, na prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural bem como na capacitação dos beneficiários.

Na mesma década de 1990, inicia-se uma crise na extensão rural no Brasil, pois, segundo Almeida e Deponti (2010), ficou constatado o esgotamento do padrão técnico comumente identificado com a agricultura moderna. Em função disso, houve disseminação de iniciativas que buscavam concretizar alternativas tecnológicas a este padrão convencional. Além disso, críticas à prática extensionista contribuíram para a perda de prestígio e para o aprofundamento da crise na extensão rural. As principais críticas, segundo Caporal (1998), centraram-se no modelo de ação, nos objetivos e beneficiários da extensão e no conteúdo tecnológico. Segundo Almeida e Deponti (2010) o sistema de extensão rural no Brasil passou por uma desestruturação, configurando uma crise nas instituições ou agências estatais voltadas para ATER. Dentro do Brasil há uma diversidade de casos, não sendo homogêneo o processo de desarticulação.

Os efeitos colaterais do modelo produtivista ficaram mais evidentes para a sociedade, e mais suscetíveis às críticas de uma parcela de intelectuais, políticos e educadores que continuavam a defender outro modelo de desenvolvimento, não só para o campo, como também para o sistema econômico do país. Conforme Almeida e Deponti (2010) este processo proporcionou a criação de espaços destinados a construir e discutir a formação de uma nova concepção extensionista, marcada pela

¹³Cabe lembrar que, no ano de 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, só ocorreu a partir de 1997, quando o PRONAF ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo território nacional.

comunicação rural dialógica e interativa, capaz de impulsionar o questionamento e a criatividade, permitindo e motivando os indivíduos a participarem conscientemente do seu próprio desenvolvimento.

Com o fim da ditadura militar e o processo de abertura democrática no país, a década de 1980 foi marcada pela ascensão de importantes movimentos sociais que estavam abafados ou submetidos à clandestinidade durante as décadas de 1960 e 1970. Conforme Caporal (1998), as transformações políticas que o Brasil passou a viver a partir de 1980 trouxeram esperanças de mudança para a política, para o sistema econômico, para as ações sociais do Estado e, principalmente, para a constituição de uma democracia permanente que possibilitasse a participação social nos espaços de decisão. Nesse período, acrescenta, houve uma oxigenação dos movimentos sociais e seu reconhecimento passou a fazer parte da agenda política do país. Talvez um dos principais exemplos disso tenha sido a criação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, em 1984, que até os dias de hoje figura como um expoente na luta contra o latifúndio e a favor de uma redistribuição fundiária. Além deste, ampliou-se a organização dos sindicatos rurais, ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e à Central Única dos Trabalhadores (CUT). Estes movimentos passaram a expressar propostas para um novo modelo de desenvolvimento rural para o país.

No cenário da Extensão Rural não foi diferente. A nova configuração nacional levou ao afloramento das manifestações a favor de uma Extensão Rural pública destinada a atender a parcela de agricultores excluídos do modelo modernizador preconizado nas duas décadas anteriores. De acordo com Caporal (1998), o repensar da Extensão Rural se baseou em três principais críticas: a) quanto aos métodos de trabalho, considerados autoritários e verticalizados sem que os agricultores pudessem ser ouvidos; b) quanto ao público atingido, tradicionalmente formado pelos agricultores mais capitalizados; e c) quanto os conteúdos tecnológicos trabalhados, por serem totalmente externos à realidade dos agricultores e causadores de dependência financeira.

Este período pode ser denominado, na história da Extensão Rural no Brasil, como crítico-reflexivo. Crítico por evidenciar os resultados negativos das duas décadas anteriores da Extensão Rural, quando serviu para difundir o modelo da modernização conservadora; e reflexivo por colocar na pauta do dia os conceitos e referenciais que sinalizam para uma nova Extensão Rural, baseada na participação,

na democratização dos recursos e investimentos e na promoção de um desenvolvimento para o campo capaz de incluir os agricultores excluídos do modelo de Extensão Rural antecedente (CAPORAL, 1998). Essa nova visão sobre o extensionismo, ampliada socialmente durante a década de 1980, passou a ocupar espaço no discurso oficial do governo, ensejando que a Extensão Rural voltasse a exercitar sua orientação humanista, embora diferenciada daquele humanismo assistencialista original (RODRIGUES, 1997). No bojo desse processo, a EMBRATER passou por reformas administrativas e se propôs a construir um processo diferenciado na condução da Extensão Rural.

De acordo com Rodrigues (1997), esta orientação ganhou dimensão a favor do estímulo às organizações autônomas não tuteladas pelo Estado, incentivando a luta democrática pela conquista dos direitos básicos da cidadania, além da viabilização econômica e tecnológica dos agricultores marginalizados pela Extensão Rural nas duas décadas anteriores. Para ele, a Extensão Rural passou a desfrutar, nesse período, de uma nova orientação filosófica e operacional, confirmando uma nova tendência, marcada pela “volta às origens” , ou seja, a extensão rural se reanima para se constituir como o principal produtor de alimentos, fixando o homem ao campo, e assim mantendo um equilíbrio no desenvolvimento econômico nacional a partir de um desenvolvimento no Capitalismo no campo de forma sustentável, mesmo que ainda, nesse período essa palavras ainda não era usada com certa frequência.

No entanto, as alterações de rumos no serviço de Extensão Rural não duraram muito. Segundo Fonseca (1985), com o fracasso da tentativa do Governo Sarney em estabilizar a economia por meio do Plano Cruzado, o orçamento do SIBRATER e da EMBRATER caíram significativamente, ameaçando a existência destas instituições. O aprofundamento da crise e a constituição dos preceitos neoliberais na gestão pública do Estado brasileiro fizeram com que, em 1990, o presidente da república Fernando Collor de Mello extinguisse a EMBRATER por meio do Decreto n. 99.916, de 17 de outubro de 1990. O acervo técnico-patrimonial e as atribuições da empresa foram transferidos para outros órgãos do governo: a coordenação das atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural em áreas de reforma agrária foram para a Secretaria Nacional de Reforma Agrária do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária e a Coordenação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural passou para a EMBRAPA.

A partir dessas medidas, a Extensão Rural pública foi relegada aos estados e municípios, precarizando o serviço na esfera nacional. Desta forma, este serviço ficou dependente das condições dos estados, como também dos interesses de cada região. De acordo com Dias (2004), a retirada de apoio financeiro do Governo Federal fez com que as empresas e entidades estaduais passassem a estabelecer parcerias com prefeituras, ONGs e associações de agricultores. Esta circunstância promoveu uma diversidade de situações, tendo como principal problema a falta de uma coordenação nacional que pudesse propor diretrizes e linhas de ação para os serviços de Extensão Rural e dispor de recurso público para sustentar o sistema.

Com a extinção do aparato público de extensão, a partir do fim da EMBRATER, muito do acúmulo que havia se dado sobre um modelo institucional diferenciado de Extensão Rural foi perdido. Dias (2004) afirma que as políticas de promoção do desenvolvimento rural continuaram a enfatizar a dimensão produtiva, relegando a um segundo plano as iniciativas de cunho social e ambiental. Segundo ele, essa situação mobilizou entidades e movimentos sociais que passaram a discutir nacionalmente os problemas que a Extensão Rural estava enfrentando. Em consequência disso, acrescenta, vários eventos regionais e nacionais foram promovidos com a intenção de reunificar as posições e projetos críticos ao desmantelamento público e as diretrizes pelas quais a Extensão Rural estava seguindo.

Um desses eventos foi o "Seminário Nacional: Agricultura Familiar e Extensão Rural em Debate", organizado pela CONTAG e pela Federação das Associações e Sindicatos dos Servidores da Extensão Rural do Brasil (FASER). O evento, realizado em Brasília em 1995, contou com a mobilização de movimentos sociais e entidades prestadoras de Extensão Rural de todo o país e objetivou "definir as referências básicas para uma proposta de política de Extensão Rural voltada para ao desenvolvimento rural sustentável centrado no fortalecimento da agricultura familiar". (CONTAG/FASER, 1995, p.9). Em síntese, o seminário afirmou que a Extensão Rural desempenhou tradicionalmente um importante papel para o desenvolvimento do país, mas que sua atuação esteve condicionada ao modelo econômico e de desenvolvimento neoliberal, razão pela qual propôs a busca de um novo modelo que pudesse garantir o desenvolvimento com equidade e participação.

Neste cenário a Extensão Rural é chamada a ter um papel diferente, mas também decisivo neste novo modelo. Poucas instituições estão em condições de atender aos desafios que a realidade rural impõe para a retomada do desenvolvimento que seja igualitário e sustentável. Para que

isto seja possível será preciso eliminar algumas dificuldades derivadas do modelo anterior, do ponto de vista institucional, operacional, cultural e gerencial. (CONTAG/FASER, 1995, p. 9).

Outro evento importante foi o “Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma nova extensão para a agricultura familiar”¹⁴. Realizado em agosto de 1997, também em Brasília, ele teve como objetivo a elaboração de um projeto de construção coletiva de um novo modelo de Extensão Rural pública para o desenvolvimento centrado na agricultura familiar. Para Abramovay (1998), alguns pontos foram de comum acordo: a) a missão de não mais voltar-se apenas para o "agro-agrícola" e para as tarefas de natureza estritamente produtiva, mas também para a cidadania, o desenvolvimento sustentável, a participação; b) o acesso ao conhecimento, ao mercado e à livre organização; c) o público prioritário, definido no próprio título do Seminário, ou seja, o agricultor familiar; e d) o método que não pode ser concebido de maneira independente dos pontos apresentados para a nova missão proposta; em outras palavras, os métodos não se limitam a técnicas de comunicação, nem estas são o seu aspecto mais relevante. Com essas afirmações, o autor, que foi um dos consultores do seminário, defendeu uma nova Extensão Rural desvincilhada de um sistema centralizado, em que o Estado coordena, financia e executa o serviço devendo ser plural, diversificado e condizente com a realidade de cada local ou região.

Percebe-se, com isso, que Abramovay já defendia neste evento um sistema de Extensão Rural com base e a favor das reformas neoliberais que estavam em curso no Brasil. No documento que elaborou sobre o evento, ficou clara sua posição favorável à descentralização da execução dos serviços de Extensão Rural, proporcionando e estimulando o pluralismo institucional de entidades (instituições, empresas e organizações) dispostas a prestar estes serviços, quando por exemplo afirma:

Ninguém deseja a volta a um sistema nacionalmente centralizado numa empresa federal, da qual os extensionistas seriam funcionários: há uma clara consciência sobre a natureza deste modelo centralizador e as finalidades sociais concentradoras e anti-democráticas para as quais ele se destinava; é unânime (tanto nos grupos, como nos discursos das entidades governamentais e não governamentais) o desejo de ampliar o poder dos agricultores sobre a ação extensionista. (ABRAMOVAY, 1998, p. 151).

¹⁴ Foi organizado pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), pela CONTAG, pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MA), pela Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), pela FASER, e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Projeto BRA 92/020).

As posições defendidas no evento deram destaque para a divergência com relação à natureza do modelo de organização do sistema extensionista. Esta divergência ficou evidente nas posições defendidas pela FAZER e pela CONTAG. A primeira mais propícia a que a extensão rural fosse subordinada ao Estado, de forma pública e gratuita, com garantia de recursos para a execução e manutenção do serviço. A posição da CONTAG era relativamente confusa, em relação à forma jurídica da prestação do serviço de extensão, mas deixou claro que a Extensão Rural não deveria voltar a ser centralizada no poder do Estado. Fica evidente, porquanto, que a divergência da época foi sobre os rumos de como o modelo de extensão preconizado dever-se-ia organizar. De um lado a opção pela centralidade no Estado; de outro a descentralização do serviço, sem necessariamente haver a privatização (CONTAG/FAZER, 1995).

À luz desses calorosos debates, o Governo FHC tomou algumas iniciativas, dentre as quais pode ser citada a criação do PRONAF, que objetivou custear gastos e financiar investimentos e a terceirização de serviços de ATER para os agricultores familiares. Para atender os assentamentos, foi criado o Projeto LUMIAR, com objetivos de implementar a assistência técnica nos assentamentos resultantes da reforma agrária, tendo como fonte de recurso o PRONAF. É importante afirmar que estas iniciativas não tiveram como objetivo alterar a lógica neoliberal instalada, pelo contrário, foram medidas adotadas com a intenção de “enquadrar” os agricultores familiares e assentados na lógica do desenvolvimento rural preconizado pelo mercado (DIAS, 2004; THORNTON, 2006).

Na segunda metade da década de 2000, o Governo Federal ampliou os recursos destinados aos serviços de ATER, a partir da implantação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) em 2003. Neste ano foram criados também o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A PNATER foi construída em parceria com as organizações governamentais e não governamentais de ATER e a sociedade civil organizada. Suas bases foram orientadas pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER).

O PRONATER é o instrumento orientador do processo de implementação da PNATER e estabeleceu as diretrizes e metas para os serviços públicos de ATER no País. É coordenado pelo DATER e elaborado, anualmente, para cada Plano Safra da Agricultura Familiar com base nas políticas da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA, nos Programas Estaduais de ATER e nas demandas da agricultura familiar. A metodologia participativa, que é um dos princípios da PNATER, privilegia

os processos participativos de promoção do desenvolvimento sustentável, agroecologia, equidade social, participação, educação popular, empoderamento, gênero, geração e etnia (RUAS, 2008).

O acúmulo crítico das últimas décadas sobre a Extensão Rural, aliado à mudança do Governo Federal, em 2002, com a ascensão ao Governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, desenha-se um cenário favorável às discussões ATER, colocando na esfera nacional um intenso debate acerca de uma nova proposta de assistência técnica tanto para a agricultura familiar quanto para os assentados. Foi este cenário que levou o Governo Federal a promulgar o Decreto n. 4.739, de 13 de julho de 2003, passando para a SAF/MDA a coordenação da PNATER. Por entender a necessidade da construção de outros estilos de desenvolvimento rural e de agricultura, que além de sustentáveis pudessem assegurar uma produção qualificada de alimentos e melhores condições de vida para a população rural e urbana, a nova PNATER definiu claramente que o público beneficiário deveria ser composto por agricultores familiares, quilombolas, assentados rurais, pescadores artesanais, extrativistas, povos da floresta e povos indígenas. O foco de ação dessa política passou a ser a promoção do desenvolvimento rural sustentável e a segurança alimentar (MDA, 2004).

A retomada da contribuição do Governo Federal para a ATER se mostrou intimamente vinculada à institucionalização da política de desenvolvimento rural e de fortalecimento da agricultura familiar. Respondendo à demanda de movimentos sociais, estabeleceu-se um compromisso de apoio, com renovação das concepções e do formato institucional da atuação governamental nessa área. Com base em proposta de renovação construída participativamente, estabeleceu-se a nova PNATER, lançada em 2004. Desde então, o esforço pela materialização da proposta vem sendo acompanhado por intensas disputas em torno da concepção de ATER e de seu formato institucional (DIESEL et al, 2015).

Além da mudança de concepção, pensada apenas para o desenvolvimento do capitalista do campo, produto ainda do regime militar que começou em 1964, e a concepção que destacava a necessidade de sustentabilidade, de participação social e da agricultura familiar, sobre os rumos que passou a tomar a ATER, houve importantes mudanças na intervenção do Estado para o desenvolvimento da agricultura, por meio da criação, por exemplo, do programa para a modernização da frota agrícola, o programa especial de financiamento agrícola, o programa de seguro agrícola para a agricultura familiar, o programa de desenvolvimento da fruticultura,

bem como o incremento dos recursos do PRONAF, que passaram a ser executados pela ATER pública. Deste modo, percebeu-se que a ATER pública ressurgiu em um cenário vigoroso de iniciativas governamentais para o desenvolvimento da agricultura, quando os agricultores familiares e assentados passaram a ocupar um espaço maior no atendimento das suas necessidades por políticas públicas. De acordo com o documento-guia, o novo serviço de Extensão Rural Pública propôs a construção de uma relação educativa com os agricultores, sendo uma via de mão dupla, pois criou as possibilidades para um aprendizado dinâmico e compartilhado em que as soluções para os problemas identificados surgem a partir de um entendimento de comum acordo, valorizando os conhecimentos acumulados em ambos os lados (MDA, 2004).

Para o MDA (2004), a nova ATER deveria orientar-se na forma de um Sistema Nacional Descentralizado, do qual participariam entidades estaduais e não governamentais que tivessem interesse e protagonismo para tal finalidade. Estariam compreendidas no Sistema as Instituições Públicas Estatais e ATER (municipais, estaduais e federais), as empresas de ATER vinculadas ou conveniadas com o setor público, os serviços de Extensão Pesqueira, as organizações dos agricultores familiares e as organizações não governamentais que atuam com ATER, as cooperativas de técnicos e de agricultores que executam atividades de ATER, os estabelecimentos de ensino que executam atividades de ATER na sua área geoeeducacional, as Casas Familiares Rurais (CFR), Escolas Família Agrícola (EFA) e outras entidades que atuem com a Pedagogia da Alternância e que executem atividades de ATER, as redes e consórcios que tenham atividades de ATER e outras entidades, instituições ou organizações que atuem dentro dos princípios e diretrizes da nova PNATER¹⁵. Para essas entidades prestadoras, a nova PNATER definiu a seguinte missão e objetivo:

Missão: participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e

¹⁵ Dentre as principais diretrizes da nova PNATER, destacam-se apoiar ações múltiplas e articuladas de ATER que viabilizem o desenvolvimento econômico equitativo e solidário nas comunidades e territórios rurais, garantir o oferecimento permanente e contínuo de serviços de ATER, privilegiar os Conselhos (relativos a discussão de ATER) como fóruns ativos e corresponsáveis pela gestão da Política Nacional de ATER, nos âmbitos municipal, estadual e federal, viabilizar serviços de ATER que promovam parcerias entre instituições federais, estaduais, municipais, organizações não governamentais e organizações de agricultores familiares e apoiar ações voltadas à construção da equidade social e valorização da cidadania, visando à inclusão de categorias sociais. Para maiores detalhes, ver Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010.

participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da sociedade. (MDA, 2004, p. 08).

Objetivo: estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da agroecologia como eixo orientador das ações. (MDA, 2004, p. 09).

O discurso oficial da PNATER colocou um grande desafio para as entidades executoras, pois alterou, substancialmente, os marcos referenciais para a ação extensionista, exigindo novas formas de intervenção, participação e atuação junto aos agricultores. Passou a exigir alteração na estrutura organizacional, com ênfase para a cogestão e mudança na atuação profissional, bem como definição do público beneficiário. De acordo com o manual operacional da PNATER (MDA, 2004), as instituições prestadoras de ATER devem estabelecer uma relação permanente e continuada com os agricultores e demais públicos da Extensão Rural, a fim de promover o desenvolvimento sustentável.¹⁶

A inauguração de uma nova etapa na Extensão Rural pública, instaurada a partir da nova PNATER, em 2003, colocou em evidência os referenciais teóricos e metodológicos para a ação extensionista e as medidas governamentais destinadas à implementação de uma nova dinâmica institucional para a efetivação das práticas e saberes com enfoque no desenvolvimento rural sustentável. Como destaca MDA (2004) a nova PNATER ressaltou a necessidade permanente da reflexão e do diálogo com vistas a construir marcos referenciais para ações condizentes com a realidade da agricultura familiar brasileira e das famílias assentadas, ocasionando um repensar das práticas e saberes técnicos das entidades prestadoras de serviços e dos técnicos da Extensão Rural. Colocou-se em xeque a atuação difusionista, bem como a verticalização do saber técnico sobre o saber popular dos agricultores. Neste sentido, acrescenta, a nova PNATER reeditou o caráter descentralizador das políticas públicas, exigindo do Estado uma estrutura diferenciada de coordenação, fiscalização e acompanhamento das ações de extensão rural, bem como uma nova postura frente ao desenvolvimento rural, apoiada nos preceitos na agroecologia e em metodologias de intervenção técnica sustentadas na participação dos diversos atores envolvidos com o desenvolvimento rural.

¹⁶ O documento-guia da nova PNATER define o desenvolvimento sustentável como sendo um “Processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômica, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e com a solidariedade entre gerações” (MDA, 2004, p. 23).

No manual operacional da PNATER, define-se que as prestadoras deverão fomentar o desenvolvimento da agricultura familiar, promover a gestão participativa e adotar o modelo agroecológico para o desenvolvimento rural. Ou seja, a nova PNATER passou a ser executada por uma pluralidade de entidades credenciadas para implementar as diretrizes da política, a fim de promover uma nova configuração no desenvolvimento rural, que evoluiu do difusionismo tecnológico, anteriormente preconizado pelos referenciais inerentes à Revolução Verde, para uma nova fase baseada nos preceitos da agroecologia.¹⁷ Metodologicamente, a nova PNATER propôs a transição da transferência de informação por meio da difusão do conhecimento para uma postura de investigação-ação participativa entre governo, prestadoras e público beneficiado. Dessa forma, exigiram-se atitudes diferenciadas e ações que dialogassem com as especificidades regionais e locais, a fim de garantir um processo dialógico e participativo. (DIESEL; NEUMANN; GARCIA, 2007).

Nesta perspectiva, o novo serviço de Extensão Rural Pública propôs a construção de uma relação educativa com os agricultores, sendo uma via de mão dupla, pois criou as possibilidades para um aprendizado dinâmico e compartilhado em que as soluções para os problemas identificados surgem a partir de um entendimento de comum acordo, valorizando os conhecimentos acumulados em ambos os lados (MDA, 2004). As prestadoras que cumprirem este perfil devem se credenciar junto ao Fórum Nacional de Gestão da ATER pública ou aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável para se habilitar a prestar tal serviço. A partir disso, passa a integrar o Sistema Nacional Descentralizado de ATER pública. Entretanto, essas novas exigências para os serviços de Extensão Rural encontraram barreiras na prática extensionista. Houve dois problemas principais: o primeiro com as prestadoras de ATER, que continuam operando com base em técnicas e procedimentos do período difusionista; e o segundo diz respeito à atuação dos profissionais, que mantiveram ações e posturas não condizentes com os preceitos estabelecidos pela nova PNATER.

Na prática cotidiana, as ações, em geral, não diferem do que tem sido feito historicamente, mesmo naquelas entidades que, nos últimos anos, apostaram em projetos de formação de suas equipes em processos participativos, por exemplo. A prática cotidiana, da maioria dos extensionistas que passaram por esses cursos, continua sendo

¹⁷ A PNATER define a Agroecologia como sendo “um enfoque científico destinado a apoiar a transição dos atuais modelos de desenvolvimento rural e de agricultura convencionais para estilos de desenvolvimento rural e de agricultura sustentáveis” (MDA, 2004, p. 22).

convencional, difusionista, não participativa e persuasiva. E mais, ainda se observa, em muitos lugares, uma enorme dificuldade de diálogo com os agricultores. Observa-se que há problemas na relação técnico e agricultor. Há uma postura do agente de Ater que dificulta o saber ouvir e compreender o que os agricultores pensam, sabem e desejam. Os extensionistas também têm dificuldade para transmitir suas informações técnicas, para usar uma linguagem que tenha significado para técnicos e agricultores. (CAPORAL; RAMOS, 2007, p. 16).

Outro problema apontado por Caporal e Ramos (2007) relaciona-se com o modelo de gestão da ATER, que manteve uma estrutura hierárquica centralizada, a exemplo dos conselhos, que acabaram sendo espaços de legitimação e não de compartilhamento do poder decisório. Nestes casos, segundo eles, as entidades de representação participaram apenas para validar decisões tomadas antecipadamente, tendo pouca voz ou capacidade de intervenção na definição das prioridades, no planejamento e na definição do uso dos recursos. Esta constatação evidencia as falhas no sistema de gestão descentralizada da ATER, em que apenas a execução fica a cargo das entidades locais e as decisões tomadas no nível da coordenação. Para os autores, quatro mudanças precisariam ocorrer para que a nova PNATER se consolidasse da forma como foi concebida: a) mudança no processo de gestão, estendendo e descentralizando o poder decisório também aos beneficiários; b) mudança na gestão estratégica das prestadoras de ATER, objetivando a democratização e a horizontalidade para a definição de rumos e estratégias de ação; c) promoção de espaços de formação para os extensionistas e dirigentes de ATER, a fim de socializar e discutir os novos preceitos estabelecidos para este serviço; e d) ampliação da estrutura destinada ao acompanhamento e avaliação da ATER.

Sobre a política de descentralização, o que ocorreu na ATER foi um processo que teve início com a abertura do estado ao livre mercado e se concentrou na esfera da execução e não na descentralização e compartilhamento do poder decisório, isso no âmbito da gestão. Segundo Meireles (1993), por não priorizar a funcionalidade de mecanismos sociais de participação, muito menos convencer a pluralidade de entidades prestadoras de serviço da necessidade de compartilhar as decisões e planejamento com os demais atores envolvidos com esta política. Esses fatores, segundo ele, impediram o avanço e a consolidação de um processo mais democrático na PNATER. Todavia, uma reação oposta a esta abertura democrática ocorreu com o ambiente jurídico estabelecido a partir da definição e ampliação da orientação à terceirização dos serviços públicos, isso no âmbito da realidade social.

Como lembra Meireles (1993), as inúmeras novas leis e instruções normativas promoveram um campo regulatório às ações governamentais, com o objetivo de instituir o controle total dos gastos e das ações do poder público.

Para Meirelles (1993, p. 30), “o tema controle relaciona-se com a ideia da democracia, da transparência no exercício do poder estatal e da prevenção e combate à corrupção, que pode ser evitada quanto mais efetivas forem as formas de controle”. Contudo, segundo Almeida (2009), com a necessidade de dar publicidade aos atos governamentais, cada vez mais técnicos e complexos, ocorreu um incremento quanti e qualitativo na produção normativa, chegando a dificultar a operacionalização de determinadas ações ou políticas públicas. Para este autor, o avanço dos órgãos de controle das contas públicas foi uma medida estimulada pelo mesmo motivo que levou ao reconhecimento do pluralismo institucional na PNATER; ou seja, a ampliação das relações estabelecidas com o governo e as entidades privadas ou sem fins lucrativos promoveu uma contrarreação da Controladoria da União e do Poder Judiciário, que passaram a monitorar e atuar de forma mais intensa na formulação e implementação das políticas públicas. Um exemplo disto seria a formulação da Lei n. 12.188/2010, que regulamentou os serviços da ATER, sendo uma das principais medidas da alteração da modalidade convênio para contrato com dispensa de licitação, com todas as entidades cadastradas para executar a ATER, bem como uma série de medidas que regulamentam o serviço, entre elas uma estrutura de metas pré-definidas, que possibilita o maior controle do contratante sobre o serviço que está sendo executado.

2.4 O PBSM e o fomento às atividades de inclusão produtiva

A pobreza é parte constitutiva da história do Brasil e o desenvolvimento do sistema protetivo social brasileiro diferencia-se em muito da concertação social construída nos países desenvolvidos. Compreendendo a pobreza como fenômeno multidimensional, situando-a como expressão das relações na sociedade, Yazbek (2012) apresenta, de forma adequada ao presente propósito, uma rápida caracterização histórica de iniciativas para seu enfrentamento, que foram desenvolvidas no Brasil desde a época colonial até os dias de hoje. Ela considera que, fruto da experiência colonial e da escravidão prolongada, colocou-se sobre os trabalhadores “a responsabilidade por sua própria sobrevivência” (p. 05); lembra

também que em torno de 1560 surgiu em São Paulo a Irmandade Misericórdia como primeira entidade a dedicar-se ao atendimento da pobreza no país, que se sustentava na prática de esmolas. Para a autora, esse modelo ampliou-se nos séculos seguintes a partir de outras ordens religiosas da igreja católica, oferecendo abrigo e refeições a enfermos, loucos, pobres e órfãos, que mesclavam “assistência e repressão” tendo como base de custeio as ações caritativas das esmolas, considerada pela autora “a primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil colonial, seguida de instituições asilares e tutelares” (p. 21), a exemplo da Santa Casa, que se inicia com serviços hospitalares e cria também serviços asilares, destacando-se entre outros o hospital para hansenianos em 1802 e a roda dos expostos em 1825.

Yazbek (2012) indica que, com a urbanização do país e a emergência da classe operária e suas demandas que crescem a partir dos anos 1930, a “questão social” impulsiona medidas estatais, por meio de acordos reguladores de tensões entre o capital e o trabalho, sendo que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) dualiza o sistema protetivo brasileiro, gerando direitos básicos aos trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho (mérito), restando aos pobres ações sociais e filantrópicas da sociedade civil, incentivadas e reguladas pelo Estado. Nesta breve linha temporal, a autora destaca a criação do Conselho Nacional de Serviços Sociais, em 1938, e a Legião Brasileira de Assistência, em 1942, voltada para a assistência à maternidade e a infância e que estabelece a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência, que passam a prestar auxílios paliativos à miséria a partir de ações paternalistas. Tais formas de amparo a pessoas necessitadas evoluem desenvolvendo-se no âmbito da assistência social, políticas para a infância, idosos e grupos vulneráveis.

Com o golpe civil-militar, em 1964, o Estado amplia seu eixo de intervenção, garantindo a implementação da chamada modernização conservadora, já debatida anteriormente, que combina assistência à pobreza com repressão. Como lembra Delgado (2009), neste período, mesmo identificando avanços, como a assistência médica previdenciária, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), além da criação do próprio Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), não ocorreu uma

ruptura com o padrão meritocrático anterior; ou seja, não teve um processo de transição e isso ocorreu de forma natural, mas, como se verá adiante, os conflitos só se dariam na década seguinte.

Para Yazbek (2012) o avanço da organização social vivenciado no país a partir de meados da década de 1970, que se fortaleceu na chamada década perdida nos anos de 1980, deu visibilidade a pobreza e a desigualdade social, colocando como temas centrais da agenda de debates. Este processo desembocou na constituinte de 1988, que redesenhou o sistema brasileiro de proteção social, afastando-o do modelo meritocrático e aproximando-o da lógica redistributiva e da universalidade de cobertura. Uma ruptura que marca a passagem do assistencialismo e de sua tradição não política para o campo da política pública de Estado, ocorre tardiamente, exatamente num momento histórico dramático em que o mundo preconiza, por meio das estratégias da financeirização do capital, a limitação do tamanho do Estado e a adoção de reformas de cunho liberal.

Não é por acaso, que autores como Ivo (2006) e Yazbek (2012) apontam que o início da construção desta nova concepção para a Assistência Social no país, enquanto direito, universalização do acesso e responsabilidade estatal, encontrou dificuldade de consolidação na década de 1990 devido às orientações emanadas do Consenso de Washington e tomadas ao pé da letra pelo recém eleito governo Fernando Collor, que adotou a privatização, minimização do Estado e as reformas fiscais, que subordinaram as políticas sociais a estes ajustes da economia num ambiente de alta vulnerabilização do trabalho. Estes autores dão visibilidade ao paradoxo no qual, de um lado, ocorre a ampliação dos direitos civis, em que a Constituição e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) inovam ao afirmar seu caráter de direito para além da contribuição à seguridade, propondo ações voltadas ao enfrentamento da pobreza articuladas com outras políticas de garantia de direitos e vida digna, e de outro, o Estado tenta esvaziar “essa nova arquitetura institucional e ético/política” (IVO, 2006, p. 21).

Para Yazbek (2012), este tensionamento entre a adequação ao receituário neoliberal e as reformas institucionais num ambiente mediado pelo equilíbrio fiscal e orçamentário garantem avanços pouco significativos nos Governos de FHC (1995 - 1998 e 1999 - 2002). A partir de 2001, tendo como referência o programa Bolsa Escola implantado desde 1995 pelo Governador do Distrito Federal, Cristovão Buarque, FHC, cria por meio de contrato com o Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), uma “rede de proteção social” que permite desenvolver ações setoriais para segmentos vulneráveis, conjugando serviços sociais e transferências de renda, expandindo o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criando o Bolsa Escola, auxílio Gás e o Bolsa Alimentação, entre outros. A autora destaca que em 2003 o Governo Lula, no contexto do Programa Fome Zero, unificou os programas de transferência de renda, com a criação do Programa Bolsa Família (PBF). Salienta, ainda, que a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, significou avanço no sentido de organizar o conjunto de iniciativas para enfrentamento da pobreza no país.

Para Neri et al (2012, p. 96), essa unificação de benefícios que resultou no PBF, tinha como objetivos “reduzir a pobreza e a desigualdade de renda, provendo um benefício mínimo para as famílias, e reduzir a transmissão intergeracional de pobreza, condicionando o recebimento dos benefícios em investimento em capital humano pelos beneficiários”. Como condicionalidade na área da educação, exige-se frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes entre seis e quinze anos e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos e, na área da saúde, tem-se o acompanhamento do calendário de vacinas para crianças de até seis anos e o pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes com idade entre 14 e 44 anos (MDA, 2011). O autor indica que o alvo do Programa são as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)¹⁸, caracterizadas como extremamente pobres e pobres por um critério de elegibilidade de renda *per capita* familiar.

A maioria dos trabalhos realizados na última década, que analisaram a contribuição do PBF para o enfrentamento da pobreza no Brasil, apresenta como temas recorrentes o debate sobre universalização versus focalização. Neste sentido, Delgado e Theodoro (2003) alertavam que o enfrentamento da pobreza não poderia ser o único objetivo da política social—e defendiam um de esforço de concertação mais amplo da sociedade em prol de políticas de transferência de renda aliadas a políticas estruturantes, que integrassem um projeto nacional de inclusão. Para eles, a não observância desta realidade constituía fragilidade à proposta focalista que

¹⁸ O Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal é um instrumento criado pelo MDS que permite conhecer a realidade socioeconômica das famílias de baixa renda. O sistema é porta de entrada para 20 políticas públicas. Para se cadastrar, as famílias devem ter renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. O cadastro é feito nas secretarias municipais de assistência social ou nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

passava a ser defendida com crescente ênfase, transferindo a ótica do direito para a do gasto social, realizando uma “guinada substancial na perspectiva de política social introduzida pela Constituinte de 1988” (p. 122).

É importante resgatar o que é Política Social de Estado. Ela vincula-se a pagamentos de benefícios da previdência, assistência social, seguro desemprego, sistema público de saúde, educação básica, entre outros pagamentos pelo Estado, que alcançam milhões de pessoas e sustenta-se nos mecanismos de tributação adotados pelos países. Negrão (1998, p. 42) alerta que na América Latina “o conservadorismo propõe discussões e modelos pós-*welfare* para sociedades que nem sequer se aproximaram daquela configuração no que diz respeito a direitos sociais e distribuição de renda”, justamente onde o Estado historicamente tem servido mais aos interesses das classes dominantes.

Yazbek (2012, p.18), ao considerar a pobreza como expressão política das relações sociais capitalistas, indica a necessidade de disputar-se, politizar-se os rumos da política focalista liberal de enfrentamento da pobreza, na perspectiva “de construção de direitos e iniciativas de contra desmanche de uma ordem injusta e desigual”, avançando na perspectiva da defesa da cidadania dos excluídos e da superação das práticas assistencialistas conservadoras. Ela propõe em síntese,

(...) conjugação adequada entre as políticas estruturais voltadas à distribuição de renda, crescimento da produção, geração de emprego, reforma agrária, entre outros e, intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema. Por outro lado, também não é admissível o contrário. Subordinar a luta contra a pobreza à conquista prévia de mudanças profundas nas políticas estruturais representaria a quebra da solidariedade que é dever imperativo de todos perante os milhões de cidadãos hoje condenados à exclusão social e à insuficiência alimentar (YAZBEK, 2012, p. 19).

O desempenho da política de enfrentamento à pobreza no Brasil, apresentado por estudos recentes, confirma que os avanços obtidos na última década batizada de “década inclusiva” se devem ao crescimento econômico, à valorização real do salário mínimo, à contenção da inflação, com seus impactos sobre a previdência social, e à ampliação dos programas de transferência de renda. Nesta perspectiva, o trabalho de pesquisa de Rego e Pinzani (2013, p.15)¹⁹ fornece elementos

¹⁹ A pesquisa foi desenvolvida entre 2006 e 2011. Partindo da compreensão de que o PBF isoladamente não pretende ser solução para a pobreza e a fome no Brasil, buscou avaliar seus resultados políticos e morais a partir de entrevistas com 150 mulheres beneficiárias de Alagoas, Minas Gerais, Piauí e Maranhão.

significativos de especificidade desta política que chega a “milhões de brasileiros que estavam e em muitos casos ainda estão, completamente fora das heranças mais básicas da civilização.” Uma vez que o PBF determina que a titularidade do benefício caiba preferencialmente às mulheres, os autores identificaram mudanças das relações de gênero, com redução da submissão feminina, mais autonomia, liberdade e independência, ligadas às possibilidades de escolhas que os recursos em dinheiro do Programa permitiram alcançar. Cunha e Motta (2011), por sua vez, avaliaram a repercussão do PBF na condição de vida dos beneficiários e no comércio local, entrevistando 473 famílias do Município de Canudos, uma das regiões mais pobres da Bahia. Baseado nas entrevistas, os autores concluem que a maioria dos beneficiários não deixou de exercer seus trabalhos remunerados que o comércio local foi fortalecido, que os pais matriculam e acompanham a trajetória dos filhos na escola, e que ocorreu melhoria da alimentação das famílias que diversificaram hábitos alimentares por poder adquirir frutas, verduras e produtos lácteos, indicando que os resultados são inegáveis.

Frente aos resultados e avaliações positivas dos programas sociais o Governo Federal lançou, em 2011, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), considerando que era necessário avançar para chegar àquelas famílias ainda invisíveis à ação pública com estratégias mais elaboradas e integradas de superação desta realidade. De acordo com Campello e Mello (2014, p. 35) o PBSM foi implementado tendo como referência os resultados positivos alcançados pelas políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, centrada em geração de emprego e distribuição de renda, nas informações setoriais de distintos ministérios e, particularmente, na base contida no Censo 2010 do IBGE e do CadÚnico, que identificavam 16,2 milhões de pessoas extremamente pobres no país, apontando para a necessidade de ajustes que permitissem avançar mais. Estes autores apresentam justificativa para esta opção de maior focalização ainda, que transita na linha de aprofundamento às críticas recebidas, indicando que a consolidação do Estado de Bem-Estar calcada na universalização da saúde, da educação e da proteção social como direitos a serem usufruídos só vai chegar aos mais pobres se houver forte determinação. Para dar conta desta proposta, os desafios colocados foram agregados em três grandes eixos a saber:

- a) a definição da linha de extrema pobreza e, logo, do público a ser atendido; b) a necessidade de mudança de postura do Estado e a agenda de hiperfocalização do PBSM; e

c) o reconhecimento do caráter multidimensional da pobreza, para além da unidimensionalidade monetária (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 44).

Tendo como base o Censo Demográfico (IBGE, 2010), que informava que 25% da população do campo se encontrava na extrema pobreza – um em cada quatro, o PBSM propôs uma rota de inclusão produtiva para as famílias do meio rural, com base nas ações do MDA, além de ações de infraestrutura de acesso a água e energia por meio dos programas desenvolvidos por uma ampla articulação de ministérios. Para dar conta desse desafio, foi instituído pela Lei nº 12.512, de 24 de outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, sob responsabilidade conjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e MDA, o PFAPR, como instrumento do PBSM, no meio rural. São beneficiários do Programa agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Lei da agricultura familiar), que simultaneamente se encontram em situação de extrema pobreza e inscritos no CadÚnico (BRASIL, 2011).

Às famílias que aderissem ao PFAPR seriam garantidas a disponibilização de serviços de assistência técnica no mínimo por dois anos e a transferência de recursos financeiros não reembolsáveis (R\$ 2.400,00 dividido em três parcelas) com objetivos de estruturar iniciativas que promovam segurança alimentar e geração de oportunidades de inclusão produtiva que contribuam para o incremento da renda. Também se constituem objetivos do Programa a promoção de ações complementares, articuladas com órgãos e entidades que busquem fortalecer a autonomia e a cidadania dos beneficiários (BRASIL, 2011).

O PFAPR tem início com o lançamento da chamada pública para contratação de entidade prestadora de ATER, responsável por localizar as famílias selecionadas para participar do PFAPR, o público vulnerável das áreas rurais selecionados a partir do cruzamento de dados do Cadastro Único, mantido pelo MDS, e da DAP, responsabilidade do MDA. A intenção era que cada grupo de mil famílias tivesse a assistência de um técnico de nível superior e dez técnicos de nível médio (DELGADO; LEITE, 2013, p.135). De acordo com Mello *et al.* (2014, p.325), os editais para contratação dessas entidades foram elaborados seguindo algumas diretrizes definidas como essenciais para a garantia de que a ação fosse bem-sucedida junto ao público em extrema pobreza:

- 1) Previsão de acompanhamento individualizado e continuado por, no mínimo, dois anos. Esse acompanhamento é constituído por visitas individuais e atividades coletivas visando ampliar os canais de integração e troca dentro das comunidades;
- 2) Elaboração de projetos produtivos considerando não apenas a rentabilidade da atividade produtiva, mas a vontade e experiência produtiva das famílias atendidas e a promoção da segurança alimentar;
- 3) Atendimento feito por equipes multidisciplinares, compostas por 30% de mulheres e por técnicos oriundos da região atendida, que compartilhem dos saberes e especificidades locais;
- 4) Realização de chamadas específicas para atender mulheres, povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas, entre outros) e chamadas específicas por região (semiárido, Norte e Centro-Oeste); e
- 5) Formação específica dos técnicos de ATER centrada na discussão sobre as diferenças de abordagem dos públicos do Brasil sem Miséria e das políticas e programas sociais sobre os quais as famílias poderiam ser orientadas (MELLO *et al.* 2014, p.325).

Como apontado por Delgado e Leite (2013, p.139), o atendimento das famílias no PFAPR deveria seguir um cronograma de atividades definido previamente no contrato assinado pela entidade de ATER com o MDA:

- 1ª Visita - Diagnóstico da unidade familiar: cadastro da família; mapa de carências sociais; diagnóstico produtivo e fundiário;
- Atividade Coletiva - Reunião com grupos de 20 famílias para apresentação das ações do PBSM Rural, especialmente de fomento e de comercialização, e para orientação sobre acesso a políticas e documentos;
- 2ª Visita - Discussão com a família e elaboração do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar, para uso dos recursos do fomento;
- 3ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar;
- Atividade Coletiva - Curso para orientação sobre o uso de tecnologias adequadas à realidade da família e do território à qual pertence;
- 4ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar. Atualização do diagnóstico e monitoramento dos indicadores de qualidade de vida e de renda;
- 5ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar;
- Atividade Coletiva - Reunião com grupos de famílias para tratar dos temas: organização social, associativismo e sindicalismo, cooperativas e organização coletiva da produção;
- 6ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar. Atualização do diagnóstico e monitoramento dos indicadores de qualidade de vida e de renda;
- 7ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar;
- Atividade Coletiva - Avaliação dos resultados obtidos pelos agricultores; e
- Atualização do diagnóstico e monitoramento dos indicadores de qualidade de vida e de renda (DELGADO e LEITE, 2013, p.139).

Assim sendo, era previsto que na primeira etapa do programa, o agente de ATER elaborasse um diagnóstico da família com suas características sociais e produtivas. Em seguida, com base nesse diagnóstico, a família e o agente

elaborariam um Projeto de Estruturação Produtiva para organizar e ampliar a produção. Nesse momento, a família também deveria assinar o Termo de Adesão e seria liberada a primeira parcela do fomento – no total, são R\$ 2,4 mil divididos em três parcelas, com intervalo mínimo de seis meses, que podiam ser utilizados na compra de insumos e equipamentos (como sementes, adubos, ferramentas, matrizes de animais) ou na contratação de pequenos serviços necessários à implantação do projeto. Daí em diante o agente de ATER acompanharia a família durante todo o desenvolvimento do projeto produtivo, apoiando-a para que aplicasse, a cada parcela recebida, os recursos de forma adequada. O pagamento dos recursos seria executado pelo MDS diretamente aos agricultores, por meio do cartão Bolsa Família ou pelo Cartão Cidadão. No primeiro ano do programa, os agricultores contaram também com a ação de distribuição de sementes adaptadas da EMBRAPA. (MDS, 2014; MDA, 2011).

3 O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE CAXIAS/MA

O PATER foi implementado em várias regiões do Brasil, sendo uma delas no TCC/MA, que integra 17 municípios do extremo oeste do Estado do Maranhão, entre os quais, o Município de Caxias. O presente capítulo tem como objetivo analisar a implantação e a execução do PATER no Município de Caxias/MA. Além das características socioeconômicas das famílias beneficiadas, aborda as diretrizes e os objetivos da implantação e execução do Programa, as estruturas de coordenação, execução e participação social e as atividades realizadas no período proposto.

3.1 O Território da Cidadania Cocais/MA

Segundo dados do Anuário Estatístico do Brasil (IBGE, 2010), a superfície do Estado do Maranhão é de 333.366 quilômetros quadrados, o que corresponde a 3,9% do território brasileiro e 21,3% da região Nordeste. Situado na faixa de transição entre o Norte e Nordeste, limita-se a leste com o Piauí, a oeste com o Pará e a sul e a sudoeste com o estado do Tocantins. Ao Norte é banhado pelo Oceano Atlântico, numa extensão de 640 quilômetros, a segunda maior costa do Brasil. Além de cobertura vegetal variada, possui diferentes padrões climáticos e índices de precipitação pluviométrica, com temperaturas elevadas e constantes durante o ano.

O potencial turístico do Estado do Maranhão é vasto, em função da sua localização geográfica e das características do seu território, que reúne diversos e riquíssimos ecossistemas ainda preservados. Além da costa recortada, possui planície costeira, dunas no litoral e planaltos nas demais regiões, moderna logística de transporte multimodal. Soma-se o fato de que é cortado por rios importantes, como Tocantins, Gurupi, Pindaré, Mearim, Parnaíba, Turiaçu e Itapecuru e uma das portas de acesso à região Norte. Com localização estratégica, integra-se à fronteira agrícola do Centro-Oeste, insere-se na área de influência do eixo Araguaia-Tocantins e está relativamente mais próximo dos mercados da Europa e da América do Norte que os Estados do sudeste brasileiro.

Mormente essas características, o Maranhão é apontado como o Estado com os piores índices de desenvolvimento do País, exceto em um ou outro quesito. Conforme se observa na *Tabela 1*, o Estado do Maranhão apresenta a pior renda

per capita, o segundo pior IDH (0,639), perdendo apenas para o Estado de Alagoas (0,631), o terceiro pior coeficiente de gini e a terceira pior taxa de alfabetização do Brasil. Tantos resultados negativos, não poderiam resultar noutra situação, senão os maiores percentuais de pobres (39,53) e extremamente pobres (22,47) do Brasil.

Tabela 1 – Dados socioeconômicos dos estados brasileiros - 2010

Região	Estado	Renda per capita (R\$)	Índice de Gini	Taxa de Alfabetização	IDH	Pobres (%)	Extremamente pobres (%)
Sul	Paraná	890,89	0,53	0,94	0,749	6,46	1,96
	Rio Grande do Sul	959,24	0,54	0,96	0,746	6,37	1,98
	Santa Catarina	983,90	0,49	0,96	0,774	3,65	1,01
Sudeste	São Paulo	1.084,46	0,56	0,96	0,783	4,66	1,16
	Rio de Janeiro	1.039,30	0,59	0,96	0,761	7,23	1,98
	Espírito Santo	815,43	0,56	0,92	0,740	9,53	2,67
	Minas Gerais	749,69	0,56	0,92	0,731	10,97	3,49
Centro-oeste	Distrito Federal:	1.715,11	0,63	0,96	0,824	4,93	1,19
	Goiás	810,97	0,55	0,92	0,735	7,59	2,32
	Mato Grosso	762,52	0,55	0,92	0,725	10,52	4,41
	Mato Grosso do Sul	799,34	0,56	0,93	0,729	9,92	3,55
Norte	Pará	446,76	0,62	0,88	0,646	32,33	15,9
	Amazonas	539,80	0,65	0,90	0,674	30,78	16,43
	Acre	522,15	0,63	0,83	0,663	29,46	15,59
	Rondônia	670,82	0,56	0,91	0,690	14,80	6,39
	Roraima	605,59	0,63	0,90	0,707	26,65	15,66
	Amapá	598,98	0,60	0,92	0,708	24,07	9,93
	Tocantins	586,62	0,60	0,87	0,699	22,15	10,21
Nordeste	Bahia	496,73	0,62	0,84	0,660	28,72	13,79
	Alagoas	432,56	0,63	0,76	0,631	34,29	16,66
	Sergipe	523,53	0,62	0,82	0,665	27,89	11,7
	Ceará	460,63	0,61	0,82	0,682	30,32	14,69
	Rio Grande do Norte	545,42	0,60	0,82	0,684	23,79	10,33
	Pernambuco	525,64	0,62	0,83	0,673	27,17	12,32
	Paraíba	474,94	0,61	0,79	0,658	28,93	13,39
	Piauí	416,93	0,61	0,78	0,646	34,11	18,77
	Maranhão	360,34	0,62	0,80	0,639	39,53	22,47

Fonte: Atlas Brasil (2013).

Em que pese essa trágica constatação, algumas melhorias importantes foram sentidas nos últimos anos. Do lado da renda *per capita*, por exemplo, percebe-se que ela cresceu 130,29% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 156,47, em 1991, para R\$ 360,34, em 2010 (MDA, 2011). Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2017, p. 21), no período, a proporção de pessoas pobres passou de 73,27% para 39,53%.

Cabe salientar que a Agricultura Familiar (e os assentamentos de reforma agrária dentro dela) com toda sua diversidade regional, fortaleceu-se nos últimos anos no Brasil. Isso, como lembra Schröder e Camboim (2015), porque várias políticas e programas de crédito, assistência técnica, pesquisa agropecuária, comercialização, organização produtiva e agroindustrialização, além de um importante enfoque regional e territorial, foram continuamente ampliados e repercutidos institucionalmente, consolidando no Estado Brasileiro, instrumentos de Políticas Específicas para o público da Agricultura Familiar. Um enorme conjunto de Políticas e Programas que incentivou o protagonismo de mulheres, jovens e produtores em geral, fazendo com que a Agricultura Familiar se afirmasse em termos social, cultural e econômico.

Vários avanços merecem destaque, tais como os volumes destinados ao PATER, o volume de crédito pelo PRONAF com juros menores e diferenciados, a ampliação dos Programas de Microcrédito e crédito solidário, os programas de compras públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que passou a exigir dos Municípios que pelo menos 30% dos recursos federais fossem utilizados para compras da Agricultura Familiar, e a recém-lançada Rede Brasil Rural de comercialização eletrônica. São também merecedores de menção os incentivos à produção orgânica e agroecológica, assim como aqueles voltados à agregação de valor e à agroindustrialização como, por exemplo, a revisão da inspeção sanitária e a implantação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), o Programa Mais Alimentos (PMA) e o Programa Biodiesel (PB). Também merecem destaque, programas que garantem acesso à moradia de qualidade e à energia elétrica, como o Minha Casa Minha Vida no Campo (PNHR) e o Luz Para Todos (LPT), e pelos seus reflexos fundamentais no desenvolvimento regional, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o Programa Garantia Safra (PGS), que ajudou agricultores atingidos por catástrofes naturais numa escala jamais vista no país e a renegociação das dívidas dos agricultores familiares, bem como o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

O PTC possui a sua origem associada à criação, primeiramente, dos Territórios de Identidade e, posteriormente, a delimitação dos Territórios Rurais. No Brasil, os Territórios de Identidade e os Territórios Rurais foram responsáveis por inaugurar de forma oficial a promoção de políticas públicas com viés territorial e os Territórios da Cidadania significaram a consolidação da introdução dessa nova abordagem de desenvolvimento. Nesse sentido, no ano de 2004, foi criada a

Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) dentro da estrutura do MDA, com a função de formular e fomentar estratégias de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar, sob a orientação do enfoque territorial (MDA, 2008). Nesse contexto, os Territórios de Identidade corresponderam à primeira fase de estruturação da estratégia de desenvolvimento territorial rural, que fundamentalmente buscou selecionar as delimitações territoriais, por meio de critérios de identidade, microrregionais e acordos políticos entre agentes locais, estaduais e nacionais²⁰ (MDA, 2008).

No Estado do Maranhão, a delimitação inicial dos ditos Territórios Rurais de Identidade (TRI) correu sob orientação do comitê gestor estadual e da SDT, com base em instâncias já estabelecidas e contou com a aprovação consultiva das entidades organizadas locais. Dessa forma, considera-se que os TRI's significaram o marco inicial da implementação da política territorial no Brasil, que em 2003 deu origem à criação do Programa Territórios Rurais (PTR), que, como relata MDA (2008), transformaram a oferta geral e incerta de políticas federais em um ambiente com maior atenção e relevância no que se refere às ações públicas. Segundo Carvalho (2012) os mesmos, em geral, adquiriram maior reconhecimento público e aprofundaram a formulação teórico-metodológica sobre o papel dos territórios e da abordagem territorial na busca pelo desenvolvimento rural sustentável.

O PTR nasceu com a intenção de dinamizar as localidades mais empobrecidas, apoiando e incentivando a organização dos sujeitos locais e o fortalecimento institucional por meio da gestão participativa. Por meio dessa metodologia, o Programa visa subsidiar o atendimento às necessidades básicas da população e a geração de novas possibilidades de trabalho e renda. Assim, os TRI's foram implantados em áreas economicamente mais deprimidas, com IDH inferior, com maior número de agricultores familiares, assentados, quilombos e povos indígenas, priorizando as populações rurais historicamente alijadas das políticas de desenvolvimento (MDA, 2008).

Para o MDA (2003) os TRI's demonstram de forma mais nítida a realidade de grupos sociais, de atividades econômicas e instituições locais, facilitando o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento das regiões,

²⁰ Para o MDA (2005) o conceito de território remete a um espaço físico que compreende campos e cidades com características como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições que indicam o mínimo de identidade e coesão social, cultural e territorial em um ou mais elementos. Segundo o discurso oficial, a abordagem territorial favorece valores como a solidariedade e a cooperação, na medida em que envolve uma diversidade de sujeitos sociais ligando e articulando interesses e iniciativas públicas e privadas, as políticas sociais e os instrumentos locais e extra locais.

servindo como unidade de dinamização das políticas públicas junto da participação social. Desta forma, a abordagem territorial, que fundamentou a implantação dos Territórios Rurais,

[...] combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade própria, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces para o capital social (MDA, 2003, p. 24).

Nessa perspectiva, o Governo Federal criou o PTC pelo Decreto n. 8.144, de 25 de fevereiro de 2008, e constitui assim o principal Programa com enfoque no desenvolvimento territorial em implementação no país, tendo como principal objetivo “superar a pobreza e as desigualdades sociais no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (MDA, 2008 p. 05). Para tanto, busca promover a integração de políticas públicas, ampliação dos mecanismos de participação social, universalização dos programas básicos de cidadania e a inclusão produtiva das populações pobres dos Territórios.

As ações do PTC são organizadas em três eixos: apoio à atividade produtiva, cidadania e direitos e infraestrutura. Para a formação dos Territórios da Cidadania (TC) foram escolhidas as regiões com menor IDH e baixo dinamismo econômico, além de caracterizarem-se pela elevada concentração das populações alvo do Programa, tendo como propósito ter no mínimo um TC por estados da federação. Atualmente, no Brasil, existem 120 TC, todos com o objetivo de superar a pobreza, gerar trabalho e renda no meio rural, usando a estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Além de incluir produtivamente as populações pobres dos Territórios, são objetivos do PTC universalizar os programas básicos de cidadania, planejar e integrar as políticas públicas federais e ampliar a participação social.

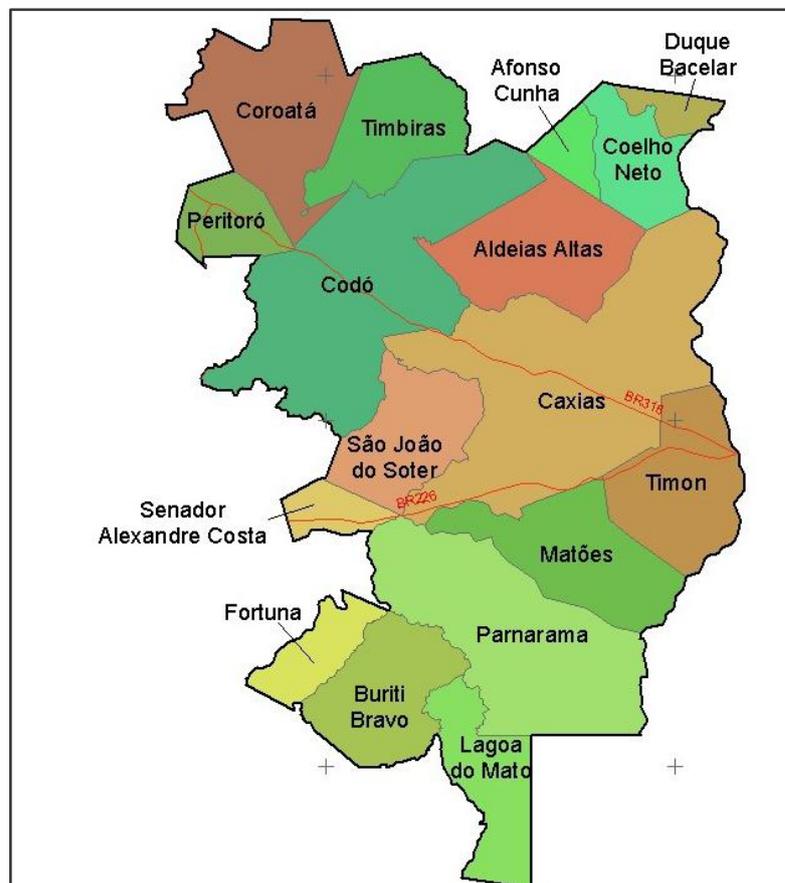
Tabela 2 - Territórios da Cidadania (TC) demarcados no Estado do Maranhão

Territórios da Cidadania	Nº de Municípios	Demanda Social do MDA (famílias)	Ano de homologação
Alturi e Gurupi	18	11.210	2007
Baixada Ocidental	19	23.828	2007
Baixo Parnaíba	16	30.020	2003
Campos e Lagos	12	24.359	2007
Cocais	17	34.257	2003
Lençóis Maranhenses	12	12.286	2003
Médio Mearim	16	17.602	2007
Vale do Itapecuru	10	16.865	2003
TOTAL	120	171.427	-----

Fonte: MDA (2011, p. 18).

No Estado do Maranhão foram homologados oito TC. Quatro deles no ano de 2003 e quatro em 2007. Como ilustram os dados da *Tabela 2*, os referidos Territórios abrangem um total de 120 municípios e 171.427 famílias com demanda social do MDA. Um dos Territórios demarcados foi o TCC/MA, homologado em 14 de outubro de 2003 com 12 municípios (Afonso Cunha, Aldeias Altas, Buriti Bravo, Caxias, Coelho Neto, Duque Bacelar, Fortuna, Lagoa do Mato, Matões, Parnarama, São João do Soter e Timon), aos quais se juntaram mais cinco em 2008 (Codó, Coroatá, Peritoró, Senador Alexandre Costa e Timbiras), totalizando 17 municípios, conforme ilustra a *Figura 1*.

Figura 1 – Mapa do TCC/MA



Fonte: MDA (2011, p. 12).

Limitado ao Norte com a Mesorregião Leste Maranhense, ao Sul e a Oeste com a Mesorregião Centro Maranhense e a Leste com o Estado do Piauí, abrange uma área de 30.211 km², com população de 767.787 habitantes, dos quais 233.853 vivem na área rural, o que corresponde a 30,46% do total, como ilustram os dados da *Tabela 3*. Seu IDH médio é de 0,56 (PNUD, 2010). Muito embora a análise do Território aponte uma maior população urbana, cabe destacar que fazendo uma

leitura por município, temos que a maior parte deles possui mais de 36 % da população na zona rural (média do Estado do Maranhão), destacando-se Parnarama, São João do Soter e Peritoró, com 60,91%, 61,33% e 66,33%, respectivamente.

Tabela 3 – Distribuição demográfica da população dos Municípios - TCC/MA – 2010

	Município	População			AC (%)
		Rural (A)	Urbana (B)	Total (C)	
1	Afonso Cunha	2.685	3.272	5.957	45,07
2	Aldeias Altas	10.318	13.634	23.952	43,08
3	Buriti Bravo	5.882	17.004	22.886	25,70
4	Caxias	36.643	118.559	155.202	23,61
5	Codó	37.029	81.043	118.072	31,36
6	Coelho Neto	8.022	38.770	46.792	17,14
7	Coroatá	18.636	43.017	61.653	30,23
8	Duque Bacelar	5.316	5.318	10.634	49,99
9	Fortuna	5.604	9.504	15.108	37,09
10	Lagoa do Mato	6.485	4.469	10.954	59,20
11	Matões	17.307	13.623	30.930	55,96
12	Parnarama	21.083	13.530	34.613	60,91
13	Peritoró	13.447	6.827	20.274	66,33
14	São João do Soter	10.490	6.614	17.104	61,33
15	Senador Alexandre Costa	4.093	6.160	10.253	39,92
16	Timbiras	10.536	17.471	28.007	37,62
17	Timon	20.277	135.119	155.396	13,05
Total Território Cocais - MA		233.853	533.934	767.787	30,46

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Os municípios que compõem o TCC/MA são pequenos, com fortes traços rurais. Além de uma boa parcela da sua população residir na zona rural, a economia desses municípios gira em torno da agropecuária de pequena escala e do extrativismo vegetal, especialmente do babaçu. Os setores industriais e de serviços são pouco expressivos e não dão conta do contingente de trabalhadores existentes. Por outro lado, embora a máquina pública estatal, representada principalmente pelas prefeituras municipais, seja também uma fonte de ocupação de parte da população economicamente ativa nesses municípios, ela não consegue dar vazão a todo o contingente. A agricultura familiar desponta, porquanto, como principal e talvez único setor realmente capaz de promover a economia desses pequenos municípios.

A agricultura praticada pelos agricultores familiares é, no geral, em pequena escala, sendo produzido principalmente gêneros alimentícios de primeira necessidade como arroz, milho e mandioca. Como lembra Mesquita (1998), os

cultivos são praticados em sua maioria em bases tradicionais, onde o sistema de corte e queima ainda predomina, tendo na bovinocultura a atividade pecuária predominante. Não obstante, acrescenta, este sistema está se esgotando, ocasionado pela diminuição das propriedades das famílias, aumento populacional e períodos de pousio curto, impedindo a regeneração natural do solo.

Tabela 4 – Indicadores sociais TCC/MA

	Local	IDH	IDH - Posição no ranking estadual	Taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos	Taxa de pobreza	Taxa de pobreza extrema
1	Timon	0,649	15	16,1	25,6	9,6
2	Caxias	0,624	28	25,4	35,2	17,2
3	Codó	0,595	67	30,0	44,0	25,1
4	Buriti Bravo	0,590	72	29,8	46,6	29,6
5	Fortuna	0,580	95	29,7	46,8	29,5
6	Coroatá	0,576	99	31,5	49,6	31,9
7	Lagoa do Mato	0,566	121	32,9	48,8	31,5
8	Coelho Neto	0,564	127	30,1	47,3	23,0
9	Peritoró	0,564	127	36,3	61,2	40,0
10	Matões	0,550	156	34,6	54,0	34,7
11	Parnarama	0,542	169	35,7	54,7	38,2
12	Senador Alexandre Costa	0,538	175	34,2	47,2	30,4
13	Timbiras	0,537	176	37,6	62,9	41,5
14	Duque Bacelar	0,533	183	31,9	63,6	41,8
15	Afonso Cunha	0,529	188	34,5	66,8	45,5
16	São João do Soter	0,517	201	38,5	59,2	37,0
17	Aldeias Altas	0,513	205	35,8	60,1	36,6
	Maranhão	0,639		19,3	39,5	22,5
	Brasil	0,727		9,4	15,2	8,5

Fonte: IBGE, 2010.

Em geral, os municípios que formam o TCC/MA amargavam situações críticas de desenvolvimento. Como pode ser visto na *Tabela 4*, eles apresentavam uma baixa classificação no *ranking* do IDH. O município melhor classificado era Timon, que estava na 15ª classificação entre os 217 municípios do Estado do Maranhão. Este município era também o único com uma taxa de analfabetismo menor que a média estadual. Nos quesitos pobreza e pobreza extrema, apenas Timon e Caxias apresentavam taxas inferiores à média estadual. Nenhum deles apresentou indicadores melhores que a média nacional.

É neste contexto que ganha importância a implantação de Programas, como o PTC, o PBSM e o PATER. O objetivo principal da implantação do TCC/MA, por

exemplo, foi possibilitar, após uma primeira fase de inclusão econômica das famílias em condição de extrema pobreza pelas políticas sociais, desenvolver uma estratégia de superação dos limites dessa extrema pobreza pela ampliação da produção agropecuária e não agrícola para, em seguida, possibilitar um processo de desenvolvimento de seus sistemas de produção pela implantação de um Projeto de Estruturação Produtiva e Social Familiar (SCHRÖDER; CAMBOIM, 2015).

Schröder e Camboim (2015, p. 5) consideram que o PBSM, por sua vez, “abriu espaço para certo grau de experimentação institucional na formulação de políticas públicas, essencial para a ampliação de seu alcance e, mais do que isso, para a inovação do conteúdo e da construção dessas políticas”. A inovação nos processos metodológicos e operacionais teriam permitido ao MDA e ao MDS, que coordenam a execução do PATER, articularem a oferta de serviços de ATER e a transferência de recursos financeiros não-reembolsáveis para que as famílias mais pobres do meio rural estruturassem, com este apoio, projetos produtivos.

Nesse arranjo, os ministérios assumem a responsabilidade pela capacitação inicial das equipes municipais da entidade executora envolvidas com o PATER, bem como de fornecer instrumentos que permitem iniciar os trabalhos e acompanhar o fluxo operacional das atividades garantindo, para além do monitoramento, liberação das parcelas de recursos para as famílias implementarem seus projetos produtivos. Tal fluxo, centralmente passa a acontecer através por intermédio de dois sistemas informatizados: o Sistema de Cadastro e Administração das Atividades de Assistência Técnica na Agricultura Familiar (SIG@LIVRE), que se constitui em um banco de dados que acolhe o diagnóstico inicial e final da realidade destas famílias, e o Sistema Informatizado de ATER (SIATER), que acolhe a rotina das ações do PATER desenvolvidas nos municípios ao longo dos 24 meses inicialmente previstos.

A implantação do PATER no TCC/MA, por sua vez, teve como objetivos promover a integração de ações das várias esferas de governo, o acesso de cinco mil famílias de agricultores familiares, 700 foram do Municípios de Caxias/MA, a programas de políticas públicas sociais e a erradicação da pobreza extrema entre os agricultores familiares. Para tanto, uma equipe técnica composta por 102 profissionais de diversas áreas foi designada para a realização de ATER, distribuídos por quatro escritórios regionais, sendo um deles localizado no Município de Caxias/MA, tendo como entidade executora a GR Assessoria e Planejamento de Projetos Agropecuários (GRAPAS). Conforme o lote 11 da Chamada Pública SAF/ATER n. 02/2012 do MDA, os serviços propostos foram mobilização e seleção

das famílias, diagnóstico da Unidade de Produção Familiar (UPF), elaboração do projeto de estruturação produtiva familiar, orientação para acesso às políticas públicas, acompanhamento e orientação técnica, cursos, avaliações intermediárias, atualização do diagnóstico, oficinas de capacitação de agricultores e avaliação final das atividades.

É importante destacar que a GRAPAS atua no Estado do Maranhão há mais de seis anos, trabalhando especialmente com agricultores familiares na elaboração de projetos de crédito, implantação de projetos comunitários em diversos municípios e prestando trabalho de ATER para o MDA. Vale dizer, porquanto, que o projeto foi executado por uma equipe multidisciplinar bastante experiente e comprometida, objetivando elevar a produção e a eficiência do setor agropecuário, sem perder de vista as questões da sustentabilidade e do desenvolvimento social, adequar os produtos da agricultura familiar à qualidade e às características demandadas pelos consumidores finais, gerar e difundir tecnologias para produtos e sistemas agropecuários e para processos agroindustriais e contribuir com a erradicação da fome e da miséria no meio rural, por meio da produção de alimentos para a segurança alimentar e nutricional, com produção para comercialização e com a organização social.

As parcerias com entidades governamentais e não governamentais também contribuíram para o alcance dos resultados, destacadamente, na efetividade e qualificação do serviço da ATER na chamada pública nos 16 municípios atendidos no TCC/MA. Neste sentido, destacaram-se nas mobilizações, discussões e articulações as Associações dos Agricultores e Agricultoras Familiares, os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR's), os Sindicatos dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF), as Secretarias de Agricultura Municipais e o Colegiado do TCC/MA, entre outros. Na implementação das Políticas Públicas, além dos organismos supracitados, colaboraram as Secretarias de Assistência Social e Defesa Civil (SASDC), a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (AGERP), a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SEAF), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do Maranhão (DFDA/MA).

3.2 O Município de Caxias/MA

A ocupação do Município de Caxias/MA remonta ao período colonial no Brasil. No século XVII, a ocupação francesa no litoral maranhense buscou ampliar sua ação, realizando expedições pelo interior do Estado, com o objetivo de garantir o domínio sobre estas terras. Onde hoje se localiza o Município de Caxias/MA viviam neste período índios das tribos Timbiras e Gamelas, que mantinham um contato pacífico com os franceses (IBGE/Cidades, 2010). Com a vitória dos colonizadores portugueses sobre os franceses no Maranhão, em 1615, os índios da região foram escravizados e suas aldeias foram desfeitas.

Por ser um território inicialmente povoado por extensas aldeias indígenas, as primeiras denominações do município foram influenciadas por esta característica étnica e demográfica. Os índios a batizaram originalmente como Guanaré mas, em seguida, ficou conhecida como São José das Aldeias Altas, depois Freguesia das Aldeias Altas e sucessivamente como Arraial das Aldeias Altas, Vila de Caxias e somente Caxias em 1836, data de sua fundação. Esta denominação é atribuída a uma antiga Quinta de propriedade do Marquês de Pombal, Cachias, localizada nas imediações de Oeiras em Portugal. Além disso, o lugar, no país português, é conhecido por abrigar um balneário de águas termais, o que se assemelha à região onde se situa Caxias, na qual predominam riachos e balneários de águas minerais (COUTINHO, 2005).

Até a segunda metade do século XVIII as missões religiosas detinham grande influência nesta localidade. De acordo com Coutinho (2005), em 1741, o Padre Antônio Dias, da Companhia de Jesus, fundou, inclusive, uma escola de ensino primário voltada para os índios e filhos de colonos. Contudo, a visão mercantilista da coroa portuguesa representada por Marquês de Pombal introduziu no Maranhão, a partir da segunda metade do século XVIII, o modelo agroexportador baseado na monocultura e mão de obra escrava (COUTINHO, 2005).

O que antes constituía um simples povoamento de índios, missionários e poucos colonos, passou a representar na economia maranhense, após a fundação da Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão (1756), um dos principais polos brasileiros de geração de riquezas para a Coroa portuguesa. O algodão produzido em Caxias entre os séculos XVIII e XIX alteraria profundamente seu *status* social e político, além de liderar no país à época uma nova frente

econômica, responsável por sustentar a empresa colonial ao longo de mais um século (GAIOSO *apud* CUNHA, 2015)).

A entrada maciça de africanos escravizados no Maranhão para o cultivo das plantações de algodão, por sua vez, contribuiu para modificar radicalmente o perfil demográfico do estado, pois, segundo Gaioso (*apud* CUNHA, 2015), em 1783 tem-se o registro da importação de 1546 escravos, sendo que, já no ano de 1822, dos 152.893 habitantes do Maranhão 77.914 eram constituídos por escravos (LIMA *apud* CUNHA, 2015). Como bem sintetizou Prado Jr. (2006, p. 55), “o algodão, apesar de branco, tornará preto o Maranhão”.

A independência das colônias americanas no século XVIII e a guerra de Secessão dos Estados Unidos no século XIX interromperam temporariamente a exportação de algodão para a Europa, gerando certa crise de abastecimento nas indústrias têxteis inglesas, o que, por outro lado foi um elemento decisivo para alavancar a produção algodoeira no Brasil. Só no Maranhão o algodão chegou a representar 70% de toda sua exportação (VIVEIROS *apud* CUNHA, 2015, p. 35) e Caxias, no vale do Rio Itapecuru, respondia por mais da metade desta produção no período (PRADO JR, 2006)

A Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão instalada em São Luís, capital maranhense, abriu as fronteiras agrícolas para a produção algodoeira no estado ao longo dos vales dos rios Itapecuru, Munim, Mearim e Pindaré, por onde também o algodão era escoado e trafegava até chegar ao porto marítimo de São Luís, com destino à Europa. Caxias localizava-se, portanto, em uma posição estratégica no curso do rio Itapecuru, reunindo condições climáticas favoráveis, além de ser conhecida à época como a “capital sertaneja”, por articular o comércio entre São Luís e Piauí e facilitar a aquisição de gado e mão de obra vindos de Pastos Bons, região próxima da cidade (IAMASHITA, 2010).

Com efeito, como lembra Iamashita (2010), instalou-se no município, nesse interregno entre os séculos XVIII e XIX, à semelhança de São Luís, uma sociedade formada, principalmente, por ricos comerciantes de origem portuguesa, minoritários, e uma ampla massa de trabalhadores escravizados, de ascendência africana. É sintomático perceber, do mesmo modo, segundo ele, que a estreita relação do município e de todo o norte algodoeiro com a Corte portuguesa foi crucial para sufocar movimentos revoltosos na região, retardando a adesão do Maranhão à Independência do Brasil, ocorrida em 1822.

No período regencial, entre 1831 e 1840, a deposição de Pedro I trouxe muita instabilidade política para o Brasil. Como descreve Iamashita (2010), movimentos separatistas ressurgiram e os protestos contra as classes dominantes deram a tônica destas manifestações, nas quais o envolvimento de amplos segmentos das camadas populares foi absolutamente expressivo. Neste período, segundo ele, mais de 75% da população que residia em Caxias era composta por escravos africanos que já se organizavam em quilombos, sendo que a pequena parcela de índios que compunha a população, a maioria formada pelos escravos e os comerciantes liberais insatisfeitos com o monopólio dos interesses portugueses na região lideraram o movimento insurgente que ficaria conhecido como Balaiada, em referência a Manuel Francisco dos Anjos Ferreira, um de seus principais líderes, que confeccionava balaios.

A Balaiada, ocorrida no Maranhão entre os anos de 1838 e 1841, teve em Caxias um dos principais palcos desse conflito. Como lembra Iamashita (2010), as tropas do Império comandadas por Luís Alves Lima derrotaram os revoltos em Caxias e graças a este “feito”, decisivo para o fim do movimento, o chefe militar dessa expedição recebeu o ilustre título de “Duque de Caxias”, condecoração que lhe granjeou fama e notoriedade nacional. Em lado oposto, acrescenta o autor, um dos principais líderes populares, Negro Cosme, autointitulado como “Tutor das Liberdades Individuais”, apesar de ter ficado à margem da historiografia oficial, também desempenhou um papel de destaque neste conflito em Caxias, arregimentando contingentes expressivos de cativos africanos e quilombolas.

A partir do último quartel do século XIX, com o declínio mundial do comércio de escravos e diminuição das exportações de algodão, o investimento em indústrias têxteis representou a alternativa econômica mais viável para os produtores da decadente lavoura algodoeira da região. Assim, de forma pioneira, Caxias iniciou o processo de implantação da indústria têxtil no Maranhão e somente entre os anos de 1883 e 1892 foram criadas quatro fábricas no município. O parque tecelão de Caxias viria a funcionar até a década de 1960, porém em ritmo decrescente de produção. As flutuações do mercado internacional, crises econômicas e a diminuição progressiva dos investimentos em tecnologia levaram as fábricas a fecharem suas portas e, desse modo, encerrar o ciclo algodoeiro no município (TEIXEIRA, 2003).

No curso do século XX, principalmente entre as décadas de 1920 e 1980, outro produto agrícola ocupa o lugar da pauta de exportações do Maranhão.

Segundo Mesquita (1998), o extrativismo do coco babaçu assume essa posição, mobilizando em Caxias, igualmente, a geração de indústrias de óleo do coco babaçu, especialmente depois da 2ª Guerra Mundial.

Nas décadas de 1970 e 1980, por outro lado, em decorrência das exigências do modelo agroexportador, o Maranhão passa a ofertar maiores subsídios para o cultivo da soja, transferindo os investimentos antes direcionados quase que exclusivamente para o extrativismo e beneficiamento do coco babaçu. Além disso, por meio de incentivos financeiros estatais, a Lei de Terras do Maranhão, promulgada em 1969, atraiu grandes projetos agrícolas que aprofundaram a concentração de terras e o êxodo rural em todo o estado (MESQUITA, 1998).

O Município de Caxias/MA também foi afetado por essa política e é neste contexto que migrantes rurais passam a ocupar maciçamente o espaço urbano, formando comunidades periféricas. São os ex-escravos que ao longo do século XX permanecerão na zona rural de Caxias e formarão uma grande massa de trabalhadores, a qual, alijada da política estatal de concessão de terras e recursos para os grandes grupos financeiros, se verá compelida a habitar a cidade, em busca de melhores condições de vida (BATISTA LIMA, 2007).

Nesse sentido, pode-se igualmente afirmar que, acompanhando o processo nacional de urbanização, bastante acentuado no país entre meados do século XX e início do século XXI (IBGE/Estatísticas, 2010), houve uma crescente ocupação urbana da população caxiense neste mesmo período, alterando substancialmente o seu perfil até então predominantemente agrário. Os indicadores sociais e econômicos mais recentes, como se verá adiante, revelam as mudanças no perfil do município.

O Município de Caxias/MA fica localizado na Região do Leste Maranhense, a 360 quilômetros de distância da capital do estado, São Luís. De acordo com a divisão por territórios de desenvolvimento (MDA, 2010), o município pertence ao TCC/MA, tendo em vista a predominância da vegetação de cerrado e babaçuais. Os dados da *Tabela 3* mostraram que dos 155.202 habitantes do município, 118.559 vivem na zona urbana e 36.643 na zona rural, o que significa dizer que um pouco mais de 75% da população municipal é cidadina. Em termos econômicos, o setor de serviços é preponderante em Caxias/MA, representando, segundo dados do IBGE (2012), 55,38% do PIB municipal em 2012, seguido da Administração Pública (24,00%), Indústria (9,42%), Imposto Líquido (6,95%) e agropecuária com 4,26%.

Tabela 5 – Indicadores socioeconômicos – Caxias/MA, Maranhão e Brasil - 2010

Indicador	Caxias - MA			Maranhão	Brasil		
	Média	Rural	Urbana	Média	Média	Rural	Urbana
IDH	0,624	ND	ND	0,639	0,727	ND	ND
% Analfabetismo	23,8	42,5	18,2	20,9	9,37	ND	ND
% Pobreza	35,21	ND	ND	39,53	15,2	16,90	6,77
% Extrema pobreza	21,3	47,7	13,1	22,47	8,5	23,56	4,96

ND = Não disponível. Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010).

No que diz respeito aos indicadores socioeconômicos, a situação do Município de Caxias/MA é preocupante. Como se vê na *Tabela 5*, em 2010 ele apresentava, em média, 23,8% de taxa de analfabetismo, chegando a 42,5% da população do meio rural. O IDH, por seu turno, encontrava-se abaixo da média estadual e nacional: 0,624 no Município, contra 0,639 e 0,727 no Estado e na União, respectivamente. Ademais, 21,3% da população do município viviam na extrema pobreza, o que chegava a 47,7% na zona rural.

Essa dimensão da pobreza rural caxiense evidenciava a relevância da implementação do PATER. Como lembra Franco (2007), a ATER é de suma importância, tendo em vista que o produtor rural, normalmente, encontra-se desassistido. Com ela é possível contribuir para o desenvolvimento das famílias de agricultores familiares, já que se trata de um serviço fundamental para o processo de desenvolvimento da cadeia produtiva no contexto da agricultura familiar.

3.3 Da execução do PATER no Município de Caxias/MA

A prestação dos serviços de ATER dentro do PBSM, no caso estudado, deu-se pela GRAPAS, por meio de chamada pública²¹, que buscava, a partir da atuação conjunta, propiciar a inclusão produtiva das famílias com o uso dos instrumentos disponíveis no PBSM contemplando assistência técnica, crédito e as demais políticas vinculadas ao Programa²². Para a seleção e início dos trabalhos, a chamada definia os seguintes critérios:

²¹ SAF/ATER no. 02/2012 - Lote 11 - Contrato SM.MA.0000126-12, assinado no dia 21 de dezembro de 2012 e publicado no Diário Oficial da União do dia 10 de janeiro de 2013, na seção 3, página 167.

²² Conforme definido pelo contrato, as responsabilidades de cada um dos signatários ficaram divididas de tal sorte que, por parte da União, o MDA e o MDS seriam responsáveis por prestar informações e orientações necessárias para a implementação da chamada; promover a capacitação das equipes técnicas da GRAPAS para prestação dos serviços de ATER, utilizando a metodologia e o sistema de acompanhamento do PBSM; oportunizar a 5.000 famílias de agricultores familiares em extrema

I - famílias inscritas no Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal -CadÚnico; II - famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família; III - famílias com Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP; e IV - renda per capita mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais). Parágrafo único. Em caso de empate nos critérios referidos neste artigo, terão prioridade as famílias com maior número de filho(as) e famílias chefiadas por mulheres (BRASIL, 2012, p. 3).

Conforme era orientação expressa no artigo 3º inciso I do Decreto 7.644/11, seria necessária a realização de plenárias nos Territórios da Cidadania e outros Fóruns Regionais para a apresentação das ações. De acordo com o relatório da GRAPAS (2013, p.10), a plenária do Colegiado do TCC/MA aconteceu no dia 15/01/2013 e houve uma reação dos participantes quanto aos critérios estabelecidos, pois havia o entendimento que não representavam a condição real da pobreza na região. A principal discordância se dava pela utilização dos inscritos no CadÚnico, procedimento que muitas prefeituras não atualizavam e acabou privilegiando aquelas com maior organização no setor de Assistência Social.

Conforme previa a chamada, a formação dos Técnicos foi realizada pelo MDA e pelo MDS. Os participantes avaliaram que o processo deixou muito a desejar. Uma das críticas (Técnico 1) foi que houve pouca abordagem sobre a região em que iriam trabalhar, fato compreensível porque a formação envolveu mais que uma regional do TCC/MA; outra foi que faltou preparação de como trabalhar diretamente com as famílias (GRAPAS, 2013, p.14).

pobreza, entre as quais 700 do Município de Caxias/MA, no âmbito de suas competências, a inclusão no PFAPR e o acesso a serviços de ATER; oportunizar às famílias beneficiárias, no âmbito da sua competência, o acesso à comercialização por meio do PAA e do PNAE; articular ação complementar para oferta de insumos diversificados para os agricultores e agricultoras familiares em extrema pobreza, como sementes, mudas, pequenos animais e calcário, entre outros produtos adequados à realidade do território e de cada município atendido; promover o acesso à documentação civil e de apoio à produção pelo Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) para famílias beneficiárias e demais pessoas residentes nos territórios de execução dos serviços de ATER-PBSM, inclusive apoiando a realização de mutirões para este fim; designar formalmente um técnico de nível superior, integrante do respectivo quadro de pessoal, incumbido de coordenar, direta e conjuntamente com os demais partícipes deste; transferir recursos não reembolsáveis no valor de até R\$ 2400,00; dar suporte e apoio às prefeituras para a realização de busca ativa por meio da atualização do cadastro e da inclusão de novos beneficiários no CadÚnico; apoiar a comercialização da produção das famílias de agricultores familiares com a disponibilização de instrumentos específicos; disponibilizar e distribuir insumos às famílias de agricultores e agricultoras familiares atendidos por ATER-PBSM; e designar formalmente um técnico de nível superior, integrante do respectivo quadro de pessoal, incumbido de coordenar a execução da chamada. Por sua vez, a GRAPAS seria responsável por prestar serviços de ATER a cinco mil famílias de agricultores e agricultoras familiares do TCC/MA em situação de extrema pobreza, 700 das quais do Município de Caxias/MA, utilizando a metodologia e o sistema de acompanhamento do PBSM e; registrar regularmente nos sistemas eletrônicos indicados pelo MDA os dados provenientes da execução dos serviços de ATER-PBSM.

Após a formação, os trabalhos foram iniciados no Município de Caxias/MA. A primeira ação que o Manual indicava era uma reunião com a Prefeitura Municipal, Secretaria de Assistência Social, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Conselhos Municipais de Agricultura e de Assistência Social e outros parceiros locais para que fosse feita a seleção das comunidades e das famílias. Apesar do Manual só fazer referência à reunião inicial, não era esperado resolver essa tarefa de forma tão simples, já que o cronograma de atividades indicava que ela teria dois meses para ser executada. Para quem não tem afinidade com esse tipo de ação, convém salientar que selecionar famílias para benefícios de políticas públicas, ainda mais nesse caso, que envolvia recursos não reembolsáveis, é tarefa delicada e exige muita discussão e clareza nos critérios para evitar a utilização indevida. Atingir uma seleção justa é o objetivo que se espera que aconteça em processos de democracia deliberativa, mas se trabalha com uma série de interesses nesses colegiados e chegar a consensos são tarefas delicadas e exigentes em termos de tempo e de habilidade.

A montagem do Comitê Gestor no Município de Caxias/MA contemplou as orientações da GRAPAS e teve a participação de representantes da Secretaria Municipal de Agricultura, Conselho de Assistência Social, Secretaria Municipal de Assistência Social e Sindicato de Trabalhadores Rurais. Destaca-se que a Secretaria Municipal da Agricultura não estava especificada na relação das entidades contida no manual, mas foi presença constante, certamente devido a relação já estabelecida da Extensão Rural com esse setor da Administração Municipal (GRAPAS, 2013, p.18).

O comitê gestor foi responsável pela seleção das famílias que seriam beneficiadas, já que no município o número de famílias a serem atendidas era menor que o quantitativo delas em situação de pobreza. Para se ter uma ideia da necessidade de seleção, esses eram os números lembrados pelos técnicos: 3000 para selecionar 700 famílias, ou seja, mais que o quádruplo de famílias cadastradas em relação às vagas existentes no Programa. Basicamente, a seleção consistiu em analisar o cadastro de cada família que se enquadrava na condição de pobreza extrema, fazendo uma avaliação a partir do conhecimento que os membros do comitê tinham dessa família. No momento da seleção, as entidades que tinham maior conhecimento sobre a realidade local foram importantes para definir a veracidade das informações prestadas, haja visto a autodeclaração dos rendimentos

por parte das famílias e essa, algumas vezes, não correspondia à realidade (GRAPAS, 2013, p.18).

Quando haviam dúvidas sobre as famílias nas reuniões coletivas com os trabalhadores e trabalhadoras, era decidido fazer uma visita à propriedade para verificação. O expediente da visita foi adotado na maioria dos agricultores e teve duplo propósito. Servia para confirmar as informações cadastrais em face das condições concretas nas quais viviam as famílias e para convidar para as reuniões em que foi apresentado o Programa e era feita a adesão dos beneficiários. Em certos casos, essas visitas nem se completavam ou não era mencionado o Programa quando notavam que a realidade contrastava daquela informada no CadÚnico (GRAPAS, 2013, p.19).

Após a triagem e seleção, cada família foi visitada e convidada para uma reunião. Em alguns povoados as reuniões foram feitas na comunidade, outros uma reunião apenas na cidade. Nessa ocasião era apresentada a proposta e solicitado um prazo para adesão daqueles que não manifestavam a concordância no momento. Como a maioria dos recursos era destinado às mulheres, muitas tinham que discutir com os maridos o ingresso no Programa (GRAPAS, 2013, p.19).

A adesão ao Programa para as famílias implicava na participação das formações e na execução das atividades produtivas que seriam acordadas entre o técnico e a família e constariam no projeto produtivo. Após a adesão das famílias, os técnicos deveriam realizar o diagnóstico da propriedade em uma visita específica para esse fim, cuja duração prevista era de quatro horas, já que o formulário apresentava 23 páginas e um número de perguntas variável de acordo com o número de integrantes das famílias, mas que passava de uma centena com facilidade. Além de ser exaustiva, essa atividade acontecia já na primeira visita, fazendo com que muitas famílias ficassem desconfiadas, desconfiança esta que era corroborada quando na sequência do diagnóstico, os dados sobre os gastos não eram condizentes como a renda declarada pouco antes (Técnico 4). Nesse ponto, é importante esclarecer que, na imensa maioria das famílias, o trabalho externo foi declarado como inexistente, mas em algumas propriedades visitadas para as entrevistas da pesquisa havia casos de pessoas que trabalhavam fora da propriedade. *Eles não queriam declarar por medo de perder o Bolsa, mas trabalhavam como diaristas* (Técnico 5).

Além da reclamação sobre a extensão do diagnóstico, há outro fato que gerou muitas críticas. As informações obtidas deveriam ser lançadas no SIG@LIVRE. Diante da extensão do diagnóstico e da baixa velocidade de transferência dos dados, essa fase mostrou-se muito demorada, fato que levou alguns técnicos a levar os diagnósticos para casa e lançarem na madrugada, quando conseguiram maior velocidade na conexão. Afora o tempo gasto, há uma reclamação generalizada de que esse trabalho não serviu para nada, pois os dados lançados no SIG@LIVRE não podiam ser analisados, comparados, enfim, usados para gerar informações que fossem úteis ao trabalho dos técnicos. Nas palavras do coordenador, “*o sistema não permitiu nenhum tipo de relatório que pudesse caracterizar um pouco melhor o público (...) a GRAPAS gastou uma energia grande não gerou um resultado concreto do ponto de vista do relatório*” (Entrevista com o Coordenador, 2017).

Quando perguntado aos técnicos se tiveram algum aproveitamento do relatório, a resposta foi positiva, porque conheceram as propriedades e obtiveram algumas informações que levariam mais tempo para conseguir de outra forma. A maioria fez o lançamento no sistema e guardou uma versão em formato de texto que ficou armazenada digitalmente. Os questionários aplicados, com as anotações manuscritas que compunham a pasta de cada beneficiário, foram mais utilizados que o sistema, porque esse não permitia acessos. Houve técnicos que não conseguiram salvar o arquivo completo do diagnóstico, apenas um relatório parcial. A alegação deles é que o sistema produzia apenas dessa forma. Dos arquivos recebidos no Escritório Municipal, muitos estavam com o diagnóstico completo e outros com resultados parciais. Acredita-se que isso tenha sido mais uma debilidade do ponto de vista operacional que uma limitação do sistema. Afinal, a capacidade de gerar um relatório completo era uma funcionalidade do sistema. Talvez a dificuldade tenha ocorrido na forma de comando dessa operação que deveria ter opções de relatórios parciais e causou essa confusão.

Após a realização dos diagnósticos, as atividades de formação e as visitas para orientar os projetos produtivos tiveram início. As formações deveriam ser atividades presenciais, por meio de oficinas, seminários, aulas expositivas e visitas técnicas organizadas em módulos, sendo o conteúdo estabelecido em três eixos temáticos: cidadania e direitos humanos, contribuições para a promoção da qualidade de vida no meio rural e contribuições para a inclusão produtiva. No

primeiro eixo estavam as políticas públicas para saúde, educação, de transferência de renda, de infraestrutura e de proteção social. No segundo estavam educação e promoção de educação em saúde, plantas bioativas, soberania e segurança alimentar e nutricional sustentável, produção com diversificação para o autoconsumo, educação alimentar e nutricional, resgate dos hábitos alimentares saudáveis e educação ambiental, com ênfase em saneamento, água, solo, embelezamento de arredores e tratamento de dejetos. Por último, o terceiro eixo orientava-se para as feiras locais, para o PNAE e para o PAA, crédito rural, cooperativismo e associativismo, legislação sanitária, resgate da gastronomia local, artesanato rural e plantas bioativas (GRAPAS, 2015). Para as capacitações relativas aos projetos produtivos, os conteúdos deveriam considerar as vivências, a situação de vida, as causas e a visão de futuro das famílias, tendo como princípio a valorização da cultura, a organização das famílias e os modos de produção reconhecidos (GRAPAS, 2015).

No Município de Caxias/MA, o primeiro eixo das formações foi realizado em parceria com a Prefeitura Municipal, geralmente com as secretarias responsáveis pelas políticas das áreas sugeridas, mostrando quais os programas que executavam, como era o funcionamento e procedimentos necessários para usufruir dessas políticas, quem teria direito de ser beneficiado, etc. Já a parte previdenciária era apresentada pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais ou Movimentos Sociais. Essas capacitações geralmente eram expositivas e aconteciam na sede do município. Segundo o relato dos técnicos, muitas políticas eram desconhecidas pelo público participante do Programa e foi possível melhorar o acesso dos mesmos (GRAPAS, 2015).

Os outros dois eixos, em sua maioria, foram realizados pela GRAPAS, mas com ajuda de algumas entidades ou profissionais parceiros. Destaca-se que, além dos temas sugeridos, a questão da autoestima e do amor próprio foi uma preocupação recorrente. Em alguns povoados, a formação iniciou com o tema do direito de sonhar, porque, na avaliação dos técnicos, as pessoas, ao responder sobre os anseios, não falavam quase nada e diziam ter perdido a esperança em dias melhores. Para isso, usou-se a estratégia de contar a história de vida de uma pessoa, de tal forma que o narrador falou sobre essa pessoa por um tempo considerável e depois revelou que o relato era baseado em sua vida (GRAPAS, 2015).

Ainda sobre essas formações, os preceitos agroecológicos tiveram forte presença nessa fase e pode-se afirmar que orientaram a parte técnica, principalmente aquela ligada à produção de alimentos. Houve troca de material (sementes e mudas) de propagação de variedades locais, resgate de algumas espécies e maior intercâmbio de saberes no uso das plantas bioativas. Sobre as formações mais específicas do campo técnico, elas seguiram as atividades mais comuns nos projetos produtivos: hortas caseiras, fruticultura, avicultura colonial e leite. Os locais de realização das capacitações foram a sede municipal e as comunidades rurais. A avaliação dos técnicos foi de que a sede municipal facilitava o transporte das famílias, mas limitava a participação, pois em um grupo maior só os mais desinibidos participavam. Já nas comunidades com um grupo menor de pessoas, a participação era maior, assim como a descontração e interação entre as participantes. Sobre esse aspecto, salienta-se que a maior parte das entrevistadas considerou as formações a melhor atividade do Programa, pelo aprendizado que tiveram (GRAPAS, 2015).

Sobre a metodologia das formações, a GRAPAS disponibilizou material que servia de subsídios para as atividades. Ao sentir que o uso desses materiais estava ficando cansativo, optou-se por atividades de campo, fazendo coisas mais práticas (Técnico 5). Um Técnico argumentou que fez uso de fotografias, trabalhando com a visualização das imagens iniciais das propriedades, de antes do projeto e aquelas que registravam o processo de implantação. Nessa metodologia *“usamos muita foto, quem eram e o que estavam fazendo. Cada um foi vendo o que os outros estavam aplicando, estavam fazendo. Viram que uma fez e eles contavam”* (Técnico 6). Dessa forma, julga que conseguiu estimular o debate entre os integrantes do grupo.

Em alguns casos, a participação das famílias em outras atividades da comunidade também aumentou. Famílias que não participavam de nada nas comunidades começaram a se sentir integradas e passaram a frequentar cultos, festas ou mesmo visitar outras famílias, como afirmou uma beneficiária:

Eu me sinto bem melhor, mais desenvolvida. A gente era meio tipo assim... grosseira, tinha vergonha de conversar, participar das coisas, convidavam as vezes a gente, a gente não ia, tenho vergonha. A gente olhava assim, tem pessoas mais desenvolvidas que a gente, tu tinha vergonha de falar. Eu acho que me senti melhor. Eu achava que não seria capaz (Beneficiária 4).

E esse comportamento não era somente em relação ao meio social, às atividades mais públicas. Outra pessoa afirma que nem na vizinhança ela passeava

e vivia bem isolada, pois *“tu vê que nesse lugar aqui pra passar uma pessoa é muito difícil. Mesmo morando há cinco anos no lugar, achava que as vizinhas não gostavam de visitas, que iria atrapalhar* (Beneficiária 5). A partir da participação no Programa, isso mudou porque *“a gente conhece as pessoas e vê que elas gostam de visita, de tirar um dia para conversar”* e assim passou a visitar as amigas consolidadas nas capacitações durante os finais de semana.

A elaboração dos projetos deveria ser feita de forma participativa com todos os integrantes da família e objetivar a estruturação produtiva da propriedade. As atividades pactuadas com as famílias eram registradas em um formulário pelo técnico e constavam também no termo de adesão das famílias. Após a definição e de posse desses registros, os técnicos deveriam lançar essas atividades no SIATER do MDA. Esse lançamento seria importante não apenas porque é o registro das atividades de ATER, mas também porque desencadearia o fluxo financeiro e os mecanismos de controle. Nota-se que até esse momento, afóra o uso das listas e do CadÚnico e o controle social no comitê, não havia nenhum outro mecanismo de controle que atestasse a situação dos beneficiários e garantisse a utilização dos recursos na forma preconizada pela legislação (Decreto 7644/2011 e 8026/2013 da Presidência da República do Brasil). Então, a partir da aprovação do primeiro relatório no SIATER, o MDA gerava uma Declaração, que era verificada com a inscrição no CadÚnico e gerada uma ordem de pagamento para a Caixa Econômica Federal depositar no Cartão do Cidadão, no mesmo procedimento do Bolsa Família. Nessa etapa, a primeira parcela era de R\$ 1.000,00 e, após o saque, as famílias tinham um prazo de seis meses para a execução das atividades previstas com aqueles recursos (GRAPAS, 2015, p. 24).

Aos técnicos cabia a função fiscalizatória, que deveria ser feita por meio dos laudos de aplicação, que tinham o objetivo de verificar se a utilização dos recursos estava adequada com o estabelecido no Projeto Produtivo. Além dos laudos de aplicação, o técnico era responsável pelo acompanhamento e a assistência técnica na execução das atividades. Cada família deveria receber, no mínimo, sete visitas de duas horas de duração (incluídas aquelas destinadas aos três laudos acima mencionados) que deveriam ser devidamente registradas em formulário próprio que era assinado pela família e feito um registro fotográfico (GRAPAS, 2015).

Não havia nenhuma obrigação de apresentação de notas ou recibos do material comprado ou serviços executados nas normas do Programa. Entretanto,

alguns técnicos, estabeleceram essas normas internas. “Cada produtor traz as notas, cada produtor tem uma pasta com a foto do produto e da atividade que a gente desenvolveu. Criamos um tipo de compromisso para não correr o risco de algumas coisas não serem realizadas” (Técnico 5). Outros técnicos também relataram que cobraram as notas para facilitar o monitoramento e coibir desvios, porém nem sempre foram atendidos. “Não era para exigir nota, a gente pediu, mas muitos não trouxeram, não fazia essa cobrança” (Técnico 4). O coordenador reconhece que houve várias formas de controle estabelecidas pelos colegas, mas se mostra bastante reticente quanto à eficácia desse procedimento pela possibilidade de apresentação de notas frias, mas ressalta que o fato do beneficiário receber o dinheiro em sua conta permite um exercício da cidadania, ir fazer a compra, negociar com dinheiro na mão. Nesse aspecto, houve muitas formas de ajuda que o PATER proporcionou como compras coletivas, apoio na definição do material a ser comprado e na mediação com os fornecedores.

Concretizada a primeira etapa, o técnico emitia o laudo e lançava no SIATER e novamente era gerada uma liberação da parcela seguinte que deveria ser executada. Finda a execução dessa parcela, um novo laudo iniciava o processo de liberação da última parcela que totaliza os R\$ 2.400,00 do Programa. Depois da última liberação, era necessário o laudo final que comprovava que todos os investimentos foram feitos e o projeto foi realizado (GRAPAS, 2015).

Durante a aplicação houve poucos inscritos que não concluíram as etapas. De acordo com GRAPAS (2015, p. 36) ao todo foram 21 famílias que não concluíram o projeto, algumas por mudança de cidade, um por falecimento, outro por inconsistência dos dados, fato que levou o beneficiário à exclusão do Programa porque tinha renda maior que o declarado. Houve também cortes pela não aplicação dos recursos, sendo que nestes casos os maiores problemas aconteceram quando os recursos vieram para o cartão do marido e não para o da esposa. Como quem tinha participado era a esposa, o marido não seguiu a aplicação e usou o recurso para outros fins²³.

Os projetos, em sua maioria, atenderam o foco sugerido pelo Programa, que seria a geração de renda e a segurança alimentar. A produção animal foi

²³ Cabe lembrar que o Decreto 7.644/11, em seu Art. 23, estabelece que o beneficiário que descumprir as regras do Programa, em benefício próprio ou de terceiros, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, no prazo máximo de sessenta dias, contado a partir da sua notificação (BRASIL, 2011). Deste ponto de vista, porém, o Decreto não foi regulamentado, de modo que não se sabe ainda como será feita a cobrança dos recursos não aplicados.

concentrada em aves e suínos, sendo que a avicultura se dividiu em avicultura de corte e de postura e talvez tenha sido a principal fonte de proteína animal produzida pelo Programa e que gerou renda pela venda de animais e ovos. A suinocultura também foi uma atividade significativa nos povoados, tanto no que diz respeito à geração de renda, como na produção destinada ao autoconsumo. Na produção vegetal, o destaque foi para as hortas caseiras e a produção de alimentos saudáveis. Na fruticultura, várias propriedades ampliaram o pomar doméstico com o plantio de mudas para o autoconsumo. O milho, o feijão, a mandioca e a batata, enquanto culturas que ocupam maior área, foram predominantes nos projetos (GRAPAS, 2015).

4 OS RESULTADOS DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO MUNICÍPIO DE CAXIAS/MA

O objetivo do presente capítulo é avaliar os resultados do PATER no Município de Caxias/MA. Parte do princípio de que o PATER se constituiu em uma das estratégias de inclusão produtiva do PBSM, já que, sob a coordenação operacional do MDA e do MDS, propôs-se a ofertar serviços de ATER e a transferir recursos não reembolsáveis apoiando agricultores familiares, em condições de extrema pobreza, para estruturarem projetos produtivos, sob orientação de uma entidade prestadora de assessoria técnica.

Para alcançar tal propósito, utilizou-se de dados primários, colhidos por meio de formulário dirigido a 39 famílias beneficiárias e à equipe executora do PATER, e secundários, gerados e disponibilizados pela GRAPAS, bem como informações diversas recolhidas de oficinas, seminário de avaliação, relatórios e documentos publicados. Tais dados são sistematizados, analisados e cotejados com o referencial teórico e com outras reflexões realizadas com foco nas ações de enfrentamento à questão da pobreza rural.

4.1 A percepção dos Técnicos sobre o PATER

Neste tópico, apresenta-se a percepção que os extensionistas rurais têm sobre o PATER, frente aos seus objetivos maiores, vinculados à ampliação da produção de alimentos e renda, considerados, enquanto elementos estratégicos, “porta de saída” da extrema pobreza rural. Adicionalmente, busca-se avaliar a percepção destes profissionais sobre potencial impacto ocorrido na cidadania²⁴ das famílias envolvidas com o Programa.

A primeira questão trabalhada refere-se à motivação e o conhecimento que a equipe e a entidade executora tinham no início e ao final do PATER. Conforme pode ser verificado na *Tabela 8*, a motivação delas alterou-se positivamente, passando de 76,2% para 92,5%. Ao se avaliar o conhecimento da realidade das famílias em situação de extrema pobreza e a relação da própria entidade executora, percebe-se que inicialmente havia baixa relação da entidade executora com as famílias e que o nível de conhecimento dos profissionais sobre esta realidade era baixo. Se inicialmente apenas 22,4% dos profissionais tinham alto conhecimento desta

²⁴ Cidadania aqui compreendida para além da formulação de acesso a direitos civis, políticos e sociais, onde “a participação é a ferramenta chave [...], sendo que esta não deve mais ser vista somente como um epifenômeno da democracia” (MOURA, 2010, p. 32).

realidade, ao final tal conhecimento alcançou 98,5% dos profissionais. Este fato, possivelmente tem relação com a capacitação desenvolvida pelo MDA e pelo MDS, em parceria com a GRAPAS.

Tabela 8 - Motivação e conhecimento da realidade pelos profissionais envolvidos, no início e no final do PATER

Escala	Motivação Profissional (%)		Relação inicial da executora com as famílias (%)	Conhecimento da realidade (%)	
	Início execução	Final Execução		Início execução	Final Execução
Baixa	3,0	4,5	59,1	61,2	0,0
Regular	20,9	3,0	21,2	16,4	1,5
Alta	76,2	92,5	19,7	22,4	98,5

Fonte: Do autor (2017).

Ao analisar a percepção manifesta pela equipe executora sobre o alcance do PATER quanto à produção de alimentos, 98,5% dos profissionais evidenciaram como altos os resultados alcançados em termos de segurança alimentar das famílias envolvidas, conforme pode ser visto na *Tabela 9*. Em termos de geração de renda, o alcance do Programa foi mais restrito²⁵ para 44,8% dos profissionais, o impacto dos projetos desenvolvidos sobre a renda foi considerado baixo ou regular enquanto que para 55,2% dos profissionais foi considerado alto. Compreende-se como natural esta leitura, dado a limitação de recursos do Programa enquanto potência para estruturar atividades produtivas agrícolas ou não agrícolas que possam impactar de imediato a geração de renda de famílias que muitas vezes apresentam situações de isolamento ou de escassez de terra. Há que se considerar no recorte de tempo de dois anos e meio analisados, que a dinâmica operacional do PATER permitiu que a implantação dos projetos produtivos ocorresse apenas a partir do início do segundo ano.

Praticamente todos os técnicos indicaram que ocorreu impacto positivo do PATER sobre a cidadania das famílias envolvidas. Inseriu-se também um questionamento sobre o nível de empoderamento²⁶ destas famílias junto às suas

²⁵ Trata-se de uma percepção indireta, ou seja, como melhorou a produção de alimentos, o dinheiro antes gasto com a compra desses bens passou a ser utilizado na compra de outras coisas.

²⁶ Na perspectiva freireana, o empoderamento, fundado numa percepção crítica sobre a realidade social, é fundamental, mas tal aprendizagem precisa ter relação com a transformação mais ampla da sociedade. Nessa perspectiva, o empoderamento pode ser concebido como emergindo de um processo de ação social no qual os indivíduos tomam posse de suas próprias vidas pela interação com outros indivíduos, gerando pensamento crítico em relação à realidade, favorecendo a construção da capacidade pessoal e social e possibilitando a transformação de relações sociais de poder (BAQUERO, 2012).

comunidades, lideranças, espaços institucionais e representativos e aos próprios agentes de ATER. Como mostram os dados da *Tabela 9*, para 56,7% dos respondentes, o empoderamento das famílias foi considerado inicialmente baixo. Por sua vez, o empoderamento que fora considerado alto inicialmente para apenas 13,4% dos respondentes passou para 83,6% ao final dos dois anos e meio de execução do Programa²⁷.

Tabela 9 - Percepção da equipe executora local sobre o alcance do PATER quanto à geração de renda, segurança alimentar, cidadania e empoderamento das famílias

Escala	Alcance do PATER (%)			Empoderamento das famílias (%)	
	Geração de Renda	Segurança alimentar	Cidadania	Início Execução	Final Execução
Baixa	7,5	0,0	0,0	56,7	3,0
Regular	37,3	1,5	3,0	29,9	13,4
Alta	55,2	98,5	97,0	13,4	83,6

Fonte: Do autor (2017).

Os dados da *Tabela 10* permitem avaliar a percepção dos executores sobre a capacidade de os projetos produtivos elaborados fortalecerem as estratégias de reprodução das famílias envolvidas e seu provável impacto sobre as relações de gênero. Nesta perspectiva, para 82,8 % dos respondentes os projetos produtivos apresentaram-se com alta capacidade de fortalecer as estratégias de reprodução social e econômica das famílias envolvidas e, 75,8% consideram que os projetos elaborados e executados pelas famílias terão continuidade, reproduzindo-se no tempo. Esta percepção dialoga com a preocupação manifesta por Rahnema (2003), que, ao estudar a produção da pobreza e da miséria gerada pelo próprio sistema econômico em comparação à pobreza própria das sociedades de vida simples, que se organizam para fazer frente às suas necessidades pondera que muitos programas concebidos para dar conta desta realidade constituem-se em mero exercício de poder e mitigação, contribuindo muitas vezes para roubar instrumentos

²⁷ Numa leitura da extensão rural, enquanto processo educativo de caráter não formal continuado, seria interessante quantificar, o quanto a contribuição metodológica e pedagógica enunciada pela entidade executora e seus profissionais através por meio de sua missão, foi determinante para que esta percepção se materialize. Entretanto, dado o propósito e limites do presente estudo, a efetiva politização dos indivíduos e grupos em termos de cidadania proposta por Souza (2009), “que possam superar o habitus precário”, será tomada apenas através por intermédio desta leitura indireta e, portanto, parcial sob algum risco de superestimar avanços neste nível, destacando-se que tal alcance tem potencial de gerar no tempo, mudanças efetivas e mais profundas da realidade socialmente construída.

pacientemente forjados para atender suas necessidades, como a capacidade de autodefesa e organização, que lhes permitiram resistir às adversidades.

Tabela 10 - Percepção da equipe executora local sobre o perfil do projeto produtivo, sua capacidade de continuar e sobre a importância de ter sido elaborado em nome das mulheres

Escala	Capacidade do Projeto		Projeto em nome da mulher qualificou	
	Fortalecer estratégias (%)	Continuar (%)	Relações de gênero (%)	Execução (%)
Baixa	3,1	4,5	6,0	1,5
Regular	14,1	19,7	3,0	9,1
Alta	82,8	75,8	90,9	89,4

Fonte: Do autor (2017).

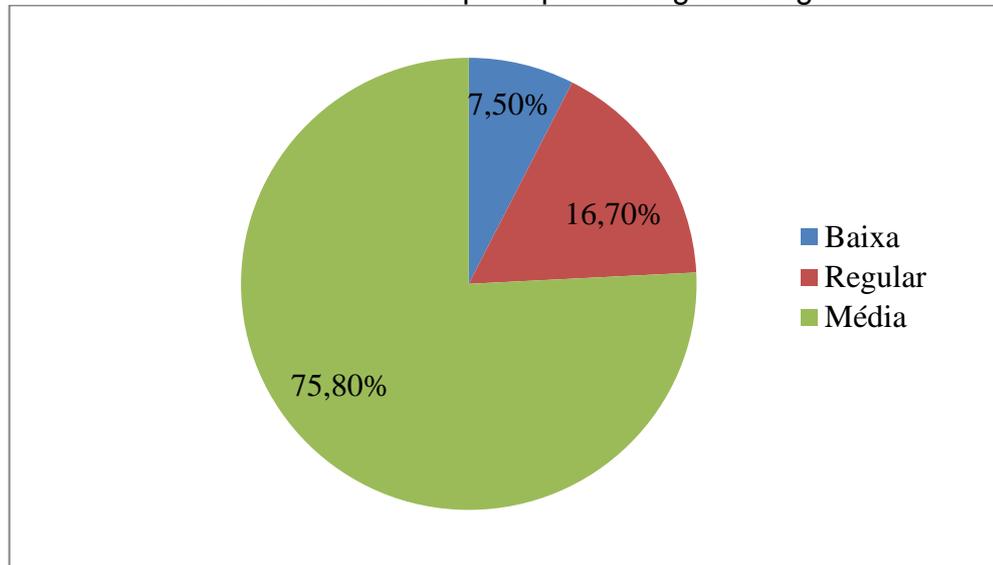
Quanto à importância da elaboração do projeto e a liberação dos recursos terem sido realizados em sua grande maioria em nome da mulher, titular do BF, os dados da *Tabela 10* indicam que para 90,9% dos respondentes há percepção alta de que tal diretriz fortalece a mulher nas relações de gênero no ambiente rural²⁸, ao passo que para 89,4%, tal encaminhamento qualificou a execução do projeto produtivo. Esta leitura do fortalecimento feminino na relação de gênero estabelecida no âmbito da UPF com o propósito de viabilizar a implementação do projeto produtivo e na comunidade por meio da participação em eventos e gestão dos recursos recebidos está de acordo com o que Rego e Pinsani (2013) identificaram ao analisar os impactos de uma década dos programas de transferência de renda que tem como centralidade a mulher; ou seja, que ocorreu redução da submissão das mulheres, ampliação da autonomia e mais liberdade e independência ligada às possibilidades de escolha, dada pela gestão dos recursos financeiros.

Ao questionamento sobre em que nível os perfis dos projetos elaborados indicam a incorporação dos princípios da agroecologia, entendida esta enquanto ciência que orienta a adoção de práticas de base ecológica, 75,8% dos respondentes consideraram alta tal percepção, conforme observa-se no *Gráfico 1*. Tal constatação dialoga com dados iniciais do diagnóstico elaborado, em que são apresentadas as principais estratégias de autonomia adotadas pelas famílias em

²⁸ Gênero aqui compreendido na perspectiva proposta por autoras como Louro (1997) e Braga (2007). Para estas autoras a diferença biológica é apenas o ponto de partida para a construção social do que é ser homem ou ser mulher. O sexo é atribuído ao biológico enquanto gênero é uma construção social e histórica. A noção de gênero aponta para a dimensão das relações sociais do feminino e do masculino. O gênero é o primeiro campo no seio do qual, ou por meio do qual, o poder é articulado, portanto as diferenças são socialmente construídas e estão envolvidas com as relações de poder.

situação de extrema pobreza rural em Caxias/MA, em termos de manutenção de biodiversidade de espécies vegetais e animais sob seu domínio.

Gráfico 1 - Percepção da equipe executora local sobre perfil dos projetos produtivos ao se considerar os princípios da agroecologia



Fonte: Do autor (2017).

Em termos gerais, percebe-se uma leitura otimista dos resultados do PATER, dado pelos profissionais envolvidos com sua execução. Essa dedicação associada ao acompanhamento cotidiano permitiu a tais profissionais perceberem avanços que não obrigatoriamente serão iguais àqueles percebidos pelas famílias envolvidas. Tais percepções nos informam que a motivação dos profissionais envolvidos foi crescente, que igualmente houve um grande aprendizado institucional sobre o fenômeno da pobreza dado a estratégia de focalização desta política pública. Os dados indicam que o eixo desta rota de inclusão que mais avançou foi segurança alimentar, com alcances significativos em termos de geração de renda para mais da metade das famílias envolvidas e que a maioria dos projetos produtivos desenvolvidos fortaleceram suas estratégias de sobrevivência tendo elevada capacidade de continuidade e sustentabilidade. Adicionalmente, estimulou-se a cidadania das famílias envolvidas e, pelo direcionamento prioritário da titularidade dos projetos, fortaleceu a mulher nas relações de gênero no ambiente rural.

4.2 Percepção do PATER dado pela avaliação da entidade executora

Do ponto de vista da avaliação realizada ao final do PATER é relevante destacar as contribuições oferecidas por intermédio da participação dos profissionais

de apoio dos quatro escritórios administrativos e dos 17 municípios presentes ao seminário realizado nos dias 2 e 3 de dezembro de 2015 em Caxias/MA. Tais contribuições ocorridas em ambiente institucional de apoio favorável apontaram dificuldades e aprendizado ocorrido durante dois anos e meio de execução. Tanto a entidade executora como seus profissionais neste momento encontravam-se em novo patamar, de maior complexidade, que impunha a necessidade de valorização da trajetória construída com as famílias envolvidas, na perspectiva de contribuir para a continuidade e qualificação da própria política pública.

Neste contexto, considera-se adequado apresentar a partir de dois quadros o aprendizado registrado neste evento. Tendo em conta o caráter descritivo desta avaliação, limitou-se para efeitos de apresentação à síntese de apenas dez linhas por quadro, o que de certa forma minimiza a riqueza do trabalho desenvolvido. Tal recorte foi elaborado a partir do conjunto de slides apresentados pelos técnicos dos quatro escritórios administrativo-operacionais, da entidade executora, que foram disponibilizados.

Quadro 1 - Principais dificuldades operacionais identificadas pela equipe municipal na execução do PATER de Caxias/MA

Dificuldade operacional identificada pelas equipes municipais
Resistência inicial dos gestores locais.
Isolamento social – dificuldade de acesso às propriedades.
Receio inicial das famílias em perder o BF.
Falta de motivação inicial das famílias.
Falta de experiência no desenvolvimento de projetos similares.
Burocracia – morosidade dos sistemas SIG@LIVRE e SIATER e excesso de coleta de assinaturas das famílias.
Falta de documentação de posse de terra.
Propriedades com áreas muito pequenas ou desfavoráveis ao desenvolvimento dos projetos produtivos.
Pagamento dos recursos do projeto produtivo em nome do titular da DAP.
Número excessivo de famílias por município com muitas atividades para serem desenvolvidas/ATER

Fonte: Adaptado de GRAPAS (2015, p. 40).

Neste sentido, o *Quadro 1* apresenta as principais dificuldades, indicando limites que decorrem da própria normatividade da política, como é o caso da excessiva burocracia e sistemas de controle utilizados que impactam o cotidiano

operacional da ATER, absorvendo precioso tempo destes profissionais²⁹. Tal questão associada a um cronograma operacional apertado que operou dois programas simultaneamente, a um número de famílias considerado elevado para a realidade de alguns municípios que, associado à dispersão geográfica destas famílias, gerou em muitos locais um ambiente de sobrecarga de trabalho, principalmente onde a equipe era pequena. Tal realidade deve ser considerada numa perspectiva de qualificação e expansão desta parceria proposta pelo PBSM.

Este conjunto de dificuldades, que foram narradas com apropriação por quem vivenciou a execução do PATER, nem sempre é adequadamente compreendido por quem está fora deste nível de envolvimento. Assim, de forma rápida, a partir da compreensão extraída durante o debate realizado, faz-se referência à alguns apontamentos, a começar pela resistência dos gestores locais, percebida no início da execução das atividades, decorria do desconhecimento do Programa e de seu propósito, o que gerava certo desconforto com um potencial sombreamento de responsabilidades das estruturas responsáveis pela mediação das políticas públicas dirigidas a este público. De acordo com GRAPAS (2015) esta questão foi compreendida e superada com o avançar do trabalho, dado a compreensão de que a ação de ATER proposta de forma inovadora por esta articulação de dois ministérios se mostrarem cada vez mais acertada e necessária na perspectiva de inclusão sócio produtiva proposta pelo Programa.

O medo de perder o BF, dado à intencionalidade do desenvolvimento dos projetos produtivos com objetivo de qualificar a produção de alimentos e a geração de renda, identificado também por outros pesquisadores que avaliaram as políticas públicas de transferência de renda, é facilmente compreendida principalmente naquelas situações de elevada vulnerabilidade social em que tais recursos são muitas vezes a única fonte de recursos da família.

A pesada burocracia do Programa também pode ser facilmente compreendida quando se percebe a existência de dois sistemas informatizados de controle que não dialogam entre si e que exigem elevada carga horária de tempo profissional para dupla postagem de dados. A referência ao excesso de coleta de assinaturas diz mais que o tempo necessário à sua coleta em todas as ações realizadas para postagem no sistema. Diz respeito também a uma frágil relação inicial, a uma ação

²⁹ Dados obtidos do relatório e da apresentação do seminário de avaliação final, realizado nos dias 2 e 3 de dezembro de 2015, em Caxias/MA.

que em muitos casos pareceu humilhar aqueles que não eram alfabetizados ou possuíam precária alfabetização e à ampliação do conjunto de atividades previstas no PATER.

A última dificuldade encontrada, que parece requerer algum esclarecimento adicional, refere-se aqueles casos em que toda articulação do projeto produtivo foi desenvolvida a partir da mediação da mulher e o recurso saiu em nome do esposo ou companheiro em função do controle exercido pelo MDS, que cruzava dados do casal com a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP). Tal situação, que gerou desgaste significativo, decorreu de apontamentos de alguma inconformidade documental dos titulares da unidade de produção, “mas que foi sendo paulatinamente ajustada na sequência da liberação das parcelas do projeto produtivo, deixando esta sequela referida que merece ajuste numa expansão do PATER” (Entrevista com o Coordenador, 2017).

Quadro 2 - Principais aprendizados apontados pela equipe municipal na execução do PATER em Caxias/MA

Aprendizado apontado pelas equipes municipal
Conhecimento da desafiadora realidade deste “novo” público da Ater
Construção de uma nova percepção sobre a pobreza rural e suas causas estruturais
Adaptação do conhecimento técnico a realidade e expectativas das famílias
Melhorou a integração entre extensionistas e o conhecimento sobre direitos e políticas de proteção social.
Intersetorialidade e integração social – articulação entre vários setores locais (saúde, educação, assistência social)
Dirimiou-se preconceitos – o público nos surpreendeu e a muitos gestores locais.
Focalização da política em nome titular BF estimulou protagonismo de mulheres e jovens
Na socialização das famílias – direito de falar, de ser ouvida, de conhecer experiências.
Fez-se melhorias na produção, segurança alimentar e renda com muito pouco recurso
Reconhecimento e valorização do trabalho de ATER pelas famílias até então invisíveis

Fonte: Adaptado de GRAPAS (2015, p. 41).

Por sua vez, o *Quadro 2* apresenta a síntese descritiva do aprendizado recolhido pelos profissionais e entidade executora³⁰. Percebe-se nesta narrativa a

³⁰ Dados obtidos do relatório e da apresentação do seminário de avaliação final, realizado nos dias 2 e 3 de dezembro de 2015, em Caxias/MA.

trajetória dos profissionais associada ao longo do desenvolvimento do PATER que vai do pouco conhecimento inicial da realidade, qualificação para compreendê-la, interação com as famílias e entidades locais para construção de respostas possíveis, reconhecimento da política em si pelos avanços alcançados e dos profissionais da Ater pelas famílias envolvidas. Tal síntese, não sem razão, reafirma em muitos aspectos a percepção dos profissionais apresentadas no sub item anterior do presente capítulo quanto ao conhecimento da realidade, adaptação de tecnologias sociais, integração entre membros da equipe multidisciplinar, superação de preconceitos, focalização do projeto em nome da titular do BF, ampliação de cidadania através da visibilidade e socialização das famílias e, alcance do programa em termos de produção, qualificação da segurança alimentar e renda.

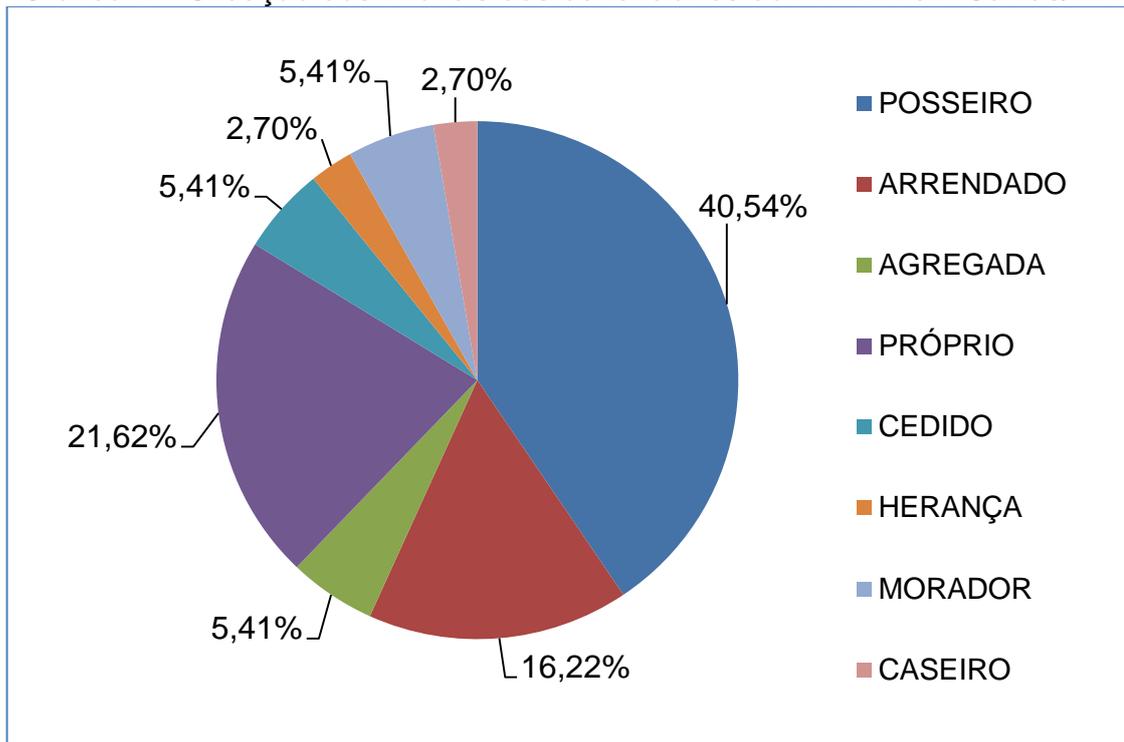
Ainda como elemento significativo que se obtém deste quadro síntese, cabe destacar dois aspectos. O primeiro refere-se ao processo de formação estruturado a partir da capacitação inicial desenvolvida pelo MDA/MDS, que aportou elementos chave para compreensão do fenômeno da pobreza. O segundo refere-se à qualificação das relações da ATER e a atuação de forma integrada com os distintos setores da municipalidade, aprofundando a compreensão sobre as demais políticas sociais e desenvolvendo ação em rede. Tal movimento, estimulado pela necessidade operacional de execução das ações do PATER, indicou um novo patamar para a ATER que passa a ser compreendida em seu trabalho planejado e continuado, como partícipe estratégica da rede que opera a política social local, associando à ação protetiva ações de promoção de oportunidades no meio rural, com vistas a superação da pobreza em suas múltiplas dimensões.

4.3 Percepção das famílias beneficiárias do PATER

Para avaliar em que medida as melhorias identificadas por meio da narrativa e avaliação conduzida pelos executores, significaram efetivo movimento para superação da condição de extrema pobreza rural, é que se organiza a sequência desta pesquisa, buscando, a partir de um estudo de caso, ouvir diretamente a voz dos sujeitos sociais que participaram ativamente do PATER. Na sequência apresentam-se os dados coletados junto à amostra de 39 famílias de entrevistadas, bem como sua análise, cotejando-se com o aporte teórico considerado.

Com relação à percepção das famílias do impacto do PATER foram analisados os dados primários (a partir da pesquisa de campo) disponibilizada pela GRAPAS (2015), considerando uma amostragem de 39 famílias entrevistadas, cotejando-os com o debate pertinente ao objeto da presente pesquisa. Preliminarmente, é importante destacar que, do total de entrevistados, 50,94% são homens e 49,06% mulheres; 3,70% são brancos, 5,19 % negros e 91,11% pardos ou mulatos; 91,31 % dos entrevistados não chegaram a terminar o Ensino Médio e 25,36 % não completaram o Primário; 10,14 % são analfabetos, 7,97 % diz ter o colegial completo e apenas 0,72 % Ensino Superior incompleto. Ademais, como ilustram os dados do *Gráfico 2*, 75,65% dos agricultores familiares assistidos pelo PATER não detêm a posse da terra, 40,54% estão na condição de posseiros e 5% na situação de imóveis cedidos.

Gráfico 2 – Situação dos imóveis dos beneficiários do PATER em Caxias/MA

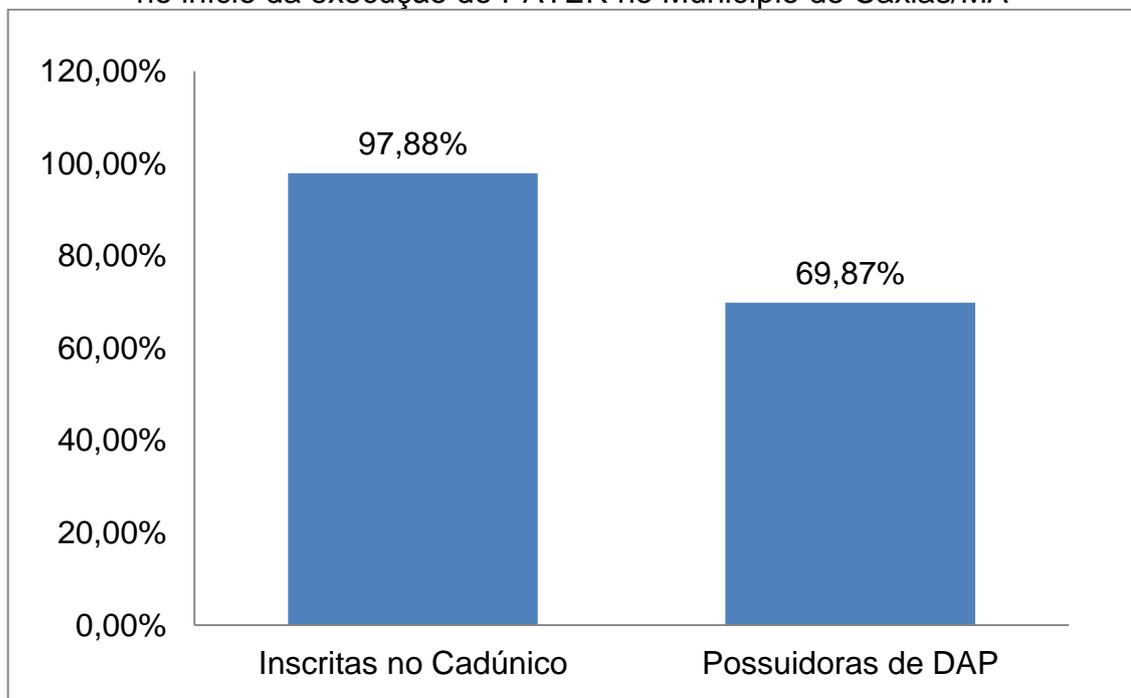


Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa de campo GRAPAS (2015).

Um dos primeiros dados significativos identificados a partir do SIATER refere-se à condição inicial das famílias quanto a inscrição no CadÚnico e quanto a condição de possuidores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Conforme pode ser visto no *Gráfico 3*, 97,88% das famílias estavam inscritas no CadÚnico e 69,87% possuíam DAP. Como os pré-requisitos para acesso ao PATER era ter

renda familiar *per capita* menor que setenta reais, estar credenciada no CadÚnico e comprovar sua condição de agricultor familiar dado pela posse da DAP, famílias com maior vulnerabilidade do meio rural não teriam sido incluídas no Programa, não fosse a estratégia de busca ativa que trouxe para o CadÚnico e para o Programa 300 novas famílias. Tal processo, além de incluir famílias que realmente estavam à margem da própria comunidade, também indicou a necessidade de atualização e qualificação cadastral. Nesta perspectiva, a indicação da necessidade de qualificação do controle social sobre a base de dados para acesso às políticas de transferência de renda pode ser considerada como um legado indireto do PATER.

Gráfico 3 - Condições das famílias quanto à inscrição no CadÚnico e posse de DAP no início da execução do PATER no Município de Caxias/MA



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa de campo GRAPAS (2015).

A segunda questão destacada da avaliação conduzida refere-se à participação dos membros da família nos projetos produtivos elaborados, que dá conta de que se buscou dinâmico envolvimento da UPF. Na *Tabela 11* é possível identificar em nome de quais membros das UPF os projetos foram elaborados, evidenciando-se novamente que a estratégia de liberar prioritariamente os recursos em nome do titular do BF, que geralmente é a mulher, permitiu que esta tivesse participação hegemônica nos projetos. Como se vê, 48,72% foram elaborados em nome da família, 17,95% em nome da mulher, 7,69% em nome do casal e 7,69% em

nome da mulher e filho(a)s, sendo que apenas 17,95% dos projetos produtivos foram elaborados em nome do homem e filho(a)s.

Tabela 11 - Identificação dos membros da família em nome de quem o projeto produtivo do PATER foi elaborado

Membros da família	Participantes do projeto		
	(Nº)		(%)
Homem + Mulher + Filho(a)s	19		48,72
Mulher	7		17,95
Homem + Mulher	3		7,69
Mulher + Filho(a)s	3		7,69
Homem	6		15,38
Homem + Filho(a)s	1		2,56
Total	39		100,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa de campo GRAPAS (2015).

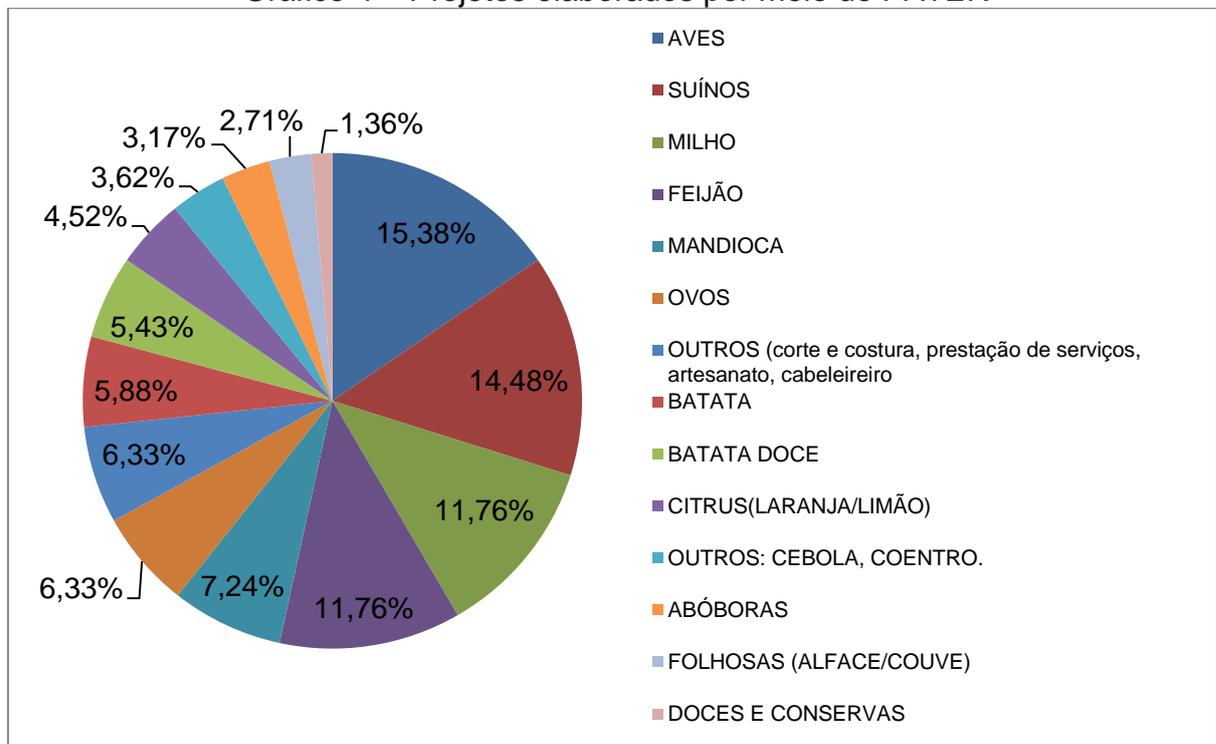
Tal constatação vai ao encontro da percepção manifesta pelos profissionais executores de que a orientação do programa fortalece a mulher nas relações de gênero no ambiente rural, onde a cultura patriarcal impõe desequilíbrios reconhecidos pela sociologia. Nestes termos, Favero (2011) considera que as políticas de transferência de renda alteram a trajetória dos membros das famílias, no que se refere à infraestrutura e ao próprio modo de organização da casa e da vida dos agricultores familiares. Destaca o fato de que esta política evidencia o protagonismo da mulher, tornando-a mais participante, por meio da expansão de sua rede de relações que lhe dão maior visibilidade na esfera pública e privada.

Há que se considerar que ocorreu a liberação de recursos dos projetos produtivos também para significativo número de homens, na condição de viúvos, solteiros, detentores da guarda dos filhos que, nesta condição, eram titulares do BF. Em algumas circunstâncias, devido à falta de carteira de identidade, de certidão de pessoa física ou titularidade conjunta da esposa ou companheira na DAP, o sistema de segurança e cruzamento de dados do MDS também liberou recursos dos projetos produtivos em nome do homem. Neste último caso foi onde ocorreram as maiores dificuldades e ruídos, dado a sinalização inicial de que os recursos dos projetos produtivos seriam liberados em nome da mulher. Esta situação de frustração de

expectativa, sempre que legalmente possível frente ao órgão de controle, foi corrigida pelo MDS quando da liberação da segunda parcela do projeto produtivo.

A diversidade dos projetos elaborados é grande, sendo que, em muitos casos, mesmo considerando a restrição do valor, eles compõem-se por duas e até três atividades por UPF. No *Gráfico 4*, que apresenta o perfil dos projetos produtivos elaborados com as famílias de Caxias/MA, é possível perceber esta diversidade que alcança 14 atividades agrícolas e não agrícolas distintas apenas nesta região, com destaque para avicultura, suinocultura, milho e feijão que representam mais de 53,38% do conjunto dos projetos. Estes dados reforçam a percepção de que o domínio de processos de multiplicação de espécies vegetais e da reprodução de animais de pequeno porte são estratégias comuns de resistência destas famílias, quer seja como fonte alimentar ou de geração de renda a partir da comercialização de pequenos excedentes. Aqui se reafirma novamente a percepção de que o domínio de processos de multiplicação de espécies vegetais e da reprodução de animais de pequeno porte, são estratégias comuns de resistência destas famílias, quer seja como fonte alimentar ou de geração de renda a partir da comercialização de pequenos excedentes.

Gráfico 4 – Projetos elaborados por meio do PATER



Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa de campo GRAPAS (2015).

A reflexão realizada por Wagner (2010, p. 88) auxilia na compreensão da complexa e dinâmica relação das famílias com o ambiente circundante que resulta das interações/intervenções entre homem e natureza. Para esta autora “os tipos de agricultura que se estabelecem, bem como os sistemas produtivos que se implementam, assumem formas diferenciadas no tempo e no espaço e são resultantes de sua própria história”. Assim, para conhecer os objetivos estabelecidos por estas famílias, requer conhecer, estabelecer relações com o passado.

As possibilidades, assim como as restrições e os desafios dos sistemas de cultivo e criações desenvolvidos em determinada região, não são relacionadas apenas a condicionantes físicos e climáticos, mas principalmente, à lógica de reprodução implementada pelo núcleo familiar. A compreensão da família como centro de organização do sistema produtivo adquire significativa importância na medida em que se estreitam as relações entre a dinâmica agrária e o processo de desenvolvimento local e regional. Portanto, a produção e a consequente geração de renda estão associadas a características culturais de determinado grupo e às condições ambientais do espaço onde ele vive, trabalha e se reproduz. Perceber que a cultura e a história dos grupos sociais estão relacionadas a uma valorização dos saberes locais e tradicionais é imprescindível para a compreensão da forma de organização do sistema produtivo implementado (WAGNER, 2010, P. 88-89).

Quanto ao questionamento sobre quantas famílias passaram a desenvolver alguma atividade não agrícola, a partir do envolvimento com o PATER, um número relativo respondeu afirmativamente. Como ilustram os dados do Gráfico 4, as atividades não agrícolas com potencialidade de geração de renda, como corte e costura, prestação de serviços, artesanato, cabeleireiro e agroindústria, representam 7,24% dos projetos elaborados.

Esta dimensão alcançada vai ao encontro do alerta realizado por Schneider (2003), de que a pluriatividade rural necessita, para se expressar, de um ambiente dinâmico que permita combinar atividades agrícolas e não-agrícolas, e que em ambientes sem esta potencialidade, as expressões das atividades não agrícolas serão pouco significativas. Por ambiente dinâmico se compreende centros econômicos expressivos, com empreendimentos que garantam regular oferta de espaços de trabalho, que permita no seu entorno constituir-se um corolário de atividades e serviços diretos e complementares, exatamente a condição ausente na maioria dos pequenos municípios rurais. Aquilo que Silva (2010) chamou de núcleo duro da extrema pobreza, particularmente referindo-se aos grotões do nordeste brasileiro.

Gazolla e Schneider (2007) ponderam que a produção para autoconsumo permite que as famílias adquiram maior autonomia frente ao contexto socioeconômico circundante, reduzindo dependência de produtos que sofrem flutuações de preços, garantindo, assim, por intermédio da produção obtida pelo próprio agricultor e sua família, as principais dimensões da segurança alimentar ³¹. Neste contexto é que, conforme ilustram os dados da *Tabela 12*, das 39 famílias que compõe o recorte amostral da presente avaliação, 27, ou seja, 69,23% declararam produzir alimentos para consumo doméstico e 12, ou seja, 30,77 % realizaram algum tipo de comercialização. Tais informações espelham limites e potencialidades enfrentados pelos projetos produtivos desenvolvidos restritos muitas vezes as possibilidades de mercado circunvizinho, exiguidade de área de terra e mão de obra disponível e a própria mobilidade das famílias que, em sua dinâmica, buscam em muitos casos relações societárias de acesso à terra e a produção mais satisfatórias ao final das safras.

Tabela 12 – Destino da produção dos beneficiários do PATER

Destino da produção	Participantes do projeto		
	(Nº)	(%)	
Consumo doméstico	27	69,23	
Comercialização	12	30,77	
Total	39	100,00	

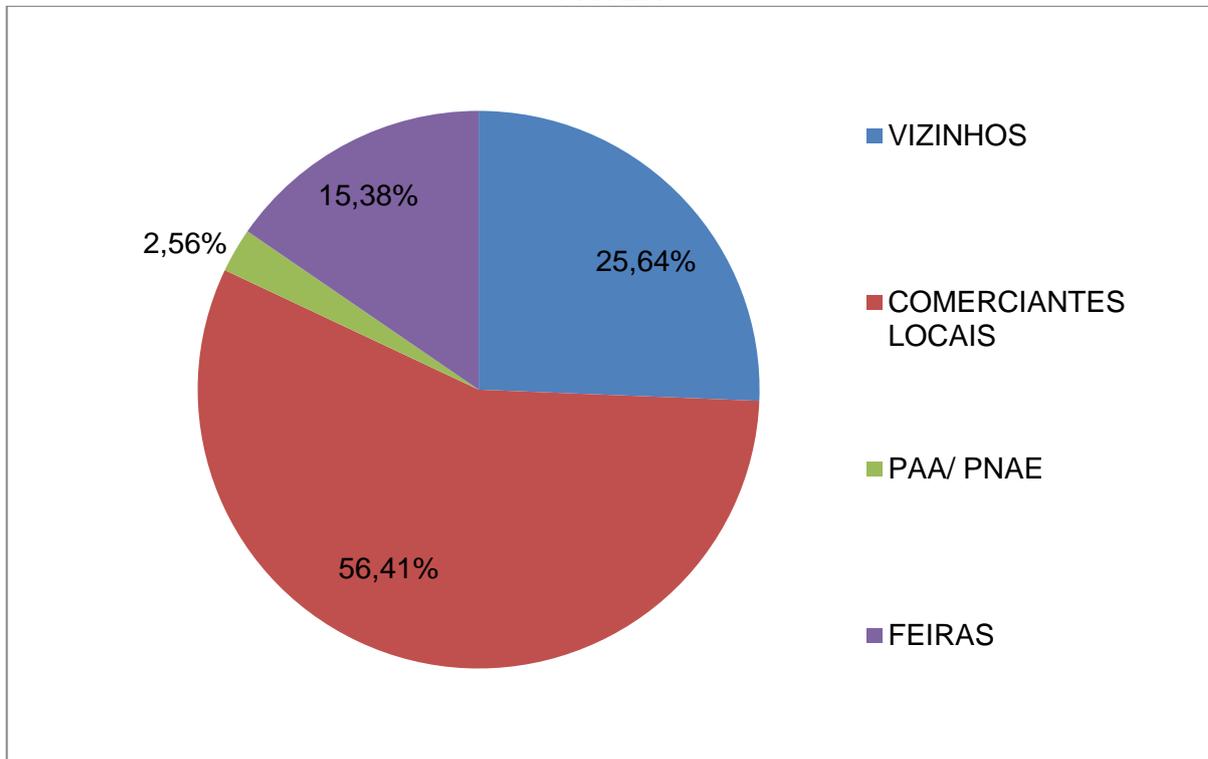
Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa de campo GRAPAS (2015).

Os dados do *Gráfico 5* identificam os locais de comercialização da produção das famílias vinculadas ao PATER. O principal canal de comercialização para 56,41% das famílias são os comerciantes locais, seguido dos vizinhos, onde 25,64% das famílias informam comercializar partes de sua produção. A comercialização em feiras foi realizada por 15,38 % das famílias e para PAA ou PNAE, por 2,56% das famílias da amostra. Mais de um quarto destas famílias declararam comercializar com mais de uma fonte. Esta estatística evidencia as dificuldades de organização e de articulação de logística destas famílias que, como regra, localizam-se na ponta

³¹De acordo com o Art. 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) compreende a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, p.1).

das comunidades mais distantes dos municípios; a necessidade de fortalecimento das redes associativistas e cooperativistas e de conexão como o acesso aos mercados institucionais.

Gráfico 5 - Locais de comercialização da produção das famílias vinculadas ao PATER



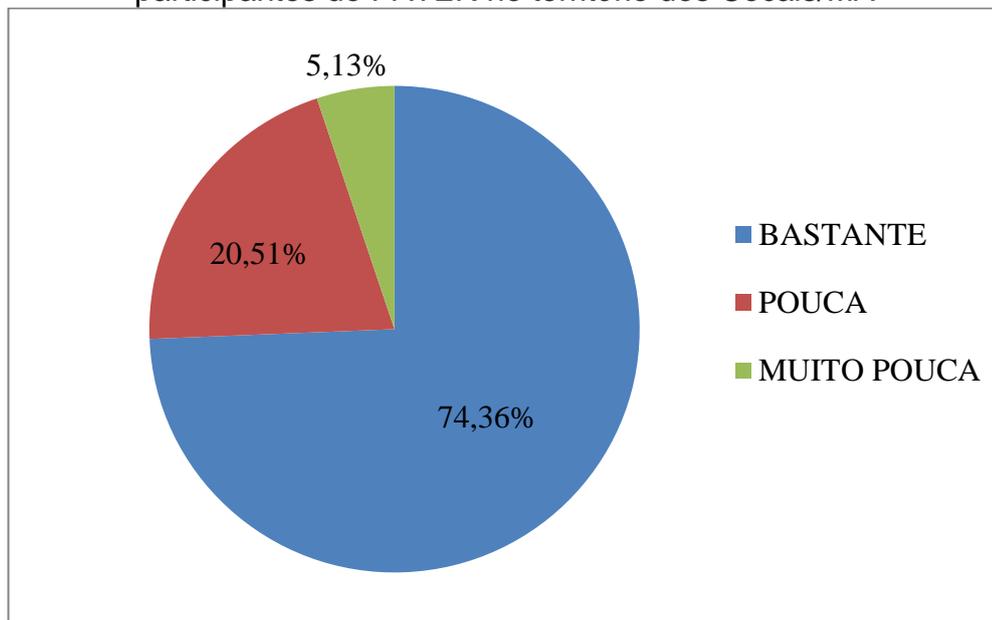
Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa de campo GRAPAS (2015).

Outro aspecto relevante do PATER diz respeito à atuação dos profissionais da ATER, diante da realidade de vulnerabilidade social encontrada. Para Schröder e Camboim (2015), ela avançou para além dos aspectos produtivos, assumindo papéis de mediação com vistas a incluir estas famílias noutras políticas sociais, constituindo-se parcerias estratégicas com agentes locais para além daqueles que compõe o “universo produtivo”. As autoras destacam que esta dimensão percebida foi maior quando associada a composição de equipes multidisciplinares e a metodologias de trabalho não centradas exclusivamente em enfoques produtivistas.

A atuação da extensão rural tendeu a alimentar um processo generalizado de circulação de informação e a ampliar, conseqüentemente, o horizonte de possibilidades da família, que, recorrentemente, desconheciam a existência de várias ações governamentais das quais poderiam se beneficiar para superar sua condição de pobreza. (SCHRÖDER; CAMBOIM, 2015, p. 13).

Neste sentido, os dados do *Gráfico 6* ilustram a dimensão quanto às melhorias ocorridas na qualidade de vida dos participantes do PATER. Como se vê, 74,36 % das famílias indicaram que as melhorias foram bastante; 20,51% que foram poucas e 5,13% que foram muito poucas.

Gráfico 6 – Dimensão das melhorias ocorridas segunda indicação das famílias participantes do PATER no território dos Cocais/MA



Fonte: Do autor (2017).

Interpretar a leitura que as famílias fazem de sua realidade não se constitui em tarefa fácil. Os percentuais alcançados são significativos, são muitos ou são poucos para o recorte operacional considerado de dois anos e meio? O realismo das famílias que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, muitas vezes não permite que se faça um recorte analítico das ações pontuais desenvolvidas por um determinado programa, frente à dimensão maior de carências vivenciada. Tendo em mente esta ponderação, a resposta a indagação quanto às melhorias ocorridas na qualidade de vida dos participantes do PATER pode ser dada como muito significativa, alta para o recorte de tempo considerado, já que mais de dois terços das famílias consideraram como “bastante” as melhorias ocorridas no período.

Em sequência à questão anterior, as famílias indicaram em que áreas ocorreram às melhorias percebidas. Os dados da *Tabela 13* evidenciam que para 87,17% das famílias ocorreram melhorias na alimentação, para 74,35% houve melhoria na renda, para 33,33% na saúde e para 28,20% na educação. Para

15,38% teria havido também uma melhoria perceptível no relacionamento familiar e para 28,20% no relacionamento com outras pessoas. Infere-se que a melhoria na saúde identificada se relaciona com o conjunto de eventos de capacitação e troca de experiências, promovida pela entidade com o poder público municipal, decorrente da apropriação e adoção por estas famílias de fundamentos de nutrição, prevenção e de saneamento básico. Quanto à melhoria no desempenho educacional é importante perceber que estas famílias já vinham cumprindo as condicionalidades de frequência estabelecidas para crianças e jovens em idade escolar. Possivelmente, o PATER estimulou estas famílias a uma maior atenção com este requisito, o que explicaria esta melhoria em mais de um quarto das famílias.

Tabela 13 - Melhorias e ampliação da participação indicada pelas famílias ao longo do PATER, comparativamente há dois anos e meio

Melhorias	Nº UPF	% UPF	Participação	NºUPF	% UPF
Na alimentação	34	87,17	Grupo	7	17,94
Na renda	29	74,35	Associação	2	5,12
Na saúde	13	33,33	Sindicato	11	28,20
Na educação	11	28,20	Comunidade	4	10,25
No relacionamento com outras pessoas	11	28,20	Igreja	4	10,25
No relacionamento familiar	6	15,38			

Fonte: Do autor (2017).

Ao questionamento sobre a participação de algum membro da família em organizações, comparativamente há dois anos e meio antes, indicou-se significativo aumento na participação a grupos (17,94%), sendo que 20,50% das famílias entrevistadas indicaram ampliação na participação da comunidade e na igreja. Os dados da *Tabela 13* mostram também que 28,20% indicaram ampliação da participação em estruturas sindicais. O movimento de ampliação da participação verificada neste período reafirma de certa forma a força e os limites destas estruturas indicadas no diagnóstico inicial realizado com estas famílias, explicitando a baixa presença em estruturas de representação e cooperativa, possivelmente devido ao custo mensal/anual de acesso.

Helfand e Pereira (2012) ao trabalharem os determinantes da pobreza rural e suas implicações para as políticas públicas no Brasil, destacam como um dos obstáculos para o sucesso do pequeno produtor, os custos de transação e

participação no mercado, ponderando que estes custos tendem a ser mais altos em razão do tamanho de suas operações, de sua dispersão geográfica e da disponibilidade limitada de garantias, entre outros, quando comparados aos estabelecimentos de maior porte. Indicam que tais custos aumentam a “probabilidade de se observar uma agricultura de subsistência de baixa produtividade” e que a ação coletiva, seja através de cooperativas, associações ou organizações locais, constituem-se em estratégias para alcançar maior escala, reduzir custos, e elevar o poder de negociação.

A avaliação do grau de satisfação das famílias em participar do projeto indicou que 53,85% declararam-se muito satisfeitas, 43,59% declararam-se satisfeitas e 2,56% declararam-se pouco satisfeitas, como pode ser verificado na *Tabela 14*. Respostas similares foram dadas pelas famílias sobre sua autoconfiança, onde 56,41% indicaram que aumentou bastante, 41,03% que aumentou um pouco e 2,56% que ficou igual.

Tabela 14 - Grau de satisfação em participar do PATER e nível de autoconfiança das famílias ao final da execução

Grau de satisfação	Nº UPF	% UPF	Nível de autoconfiança	NºUPF	% UPF
Muito satisfeita	21	53,85	Aumentou bastante	22	56,41
Satisfeita	17	43,59	Aumentou um pouco	16	41,03
Pouco satisfeita	1	2,56	Ficou igual	1	2,56
Nada satisfeita	0	0	Diminuiu	0	0
Total	39	100	Total	39	100

Fonte: Do autor (2017).

Ao se considerar os dados da *Tabela 13*, que indicam ter ocorrido ampliação da sociabilidade por meio da melhoria do relacionamento interno de 15,38% das famílias e no relacionamento com outras pessoas para 28,20% das famílias, além de melhorias da renda e segurança alimentar, com os dados de satisfação apresentados na *Tabela 14*, em que os dados agregados indicam que 97,44% das famílias se mostram satisfeitas, percebe-se a dimensão do trabalho desenvolvido ao longo de apenas dois anos e meio. Tomando-se como base estes indicadores, pode-se perfeitamente concluir que esta Política Pública produziu resultados concretos nas condições materiais, sociais e culturais destas famílias, incidindo sobre a perspectiva de cidadania, tarefa essa considerada difícil, por esbarrar na perversa

herança de uma pobreza persistente e naturalizada, em uma sociedade desigual. Estes indicadores de ampliação de autonomia e protagonismos sinalizam para a importância desta caminhada, do aprofundamento da organização e das práticas de resistência destas famílias na busca do avanço das políticas públicas que se aproximem, resolutivamente, das causas estruturais geradoras da exclusão social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou avaliar o potencial do PATER em conduzir as famílias envolvidas à superação da condição de extrema pobreza rural no Município de Caxias/MA. Ao fazê-lo, buscou-se conhecer seu alcance e legado frente ao que este se propôs e a realidade das famílias envolvidas.

Para se compreender a realidade da região onde foi desenvolvido o estudo de caso desta pesquisa, recorreu-se a historiografia regional. Com esta compreensão é que se avançou no desafio de conhecer o PATER integrado à estratégia de inclusão social e produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria e a realidade vivenciada pelas famílias envolvidas.

Tal apropriação revelou o ambiente de tensão vivenciado pela sociedade brasileira, onde os avanços da democratização, que apontaram para a consolidação da política social como instrumento universalista de inclusão e extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população, chocam-se com a dinâmica econômica decorrente de uma conjuntura internacional hegemônica que impõe a necessidade de limitar o tamanho do Estado. Neste contexto de disputa, em 2003, com o propósito de articular o conjunto de iniciativas de enfrentamento da pobreza, o governo federal unificou os programas de transferência de renda por meio da criação do PBF e na sequência, mais precisamente em 2004, criou o MDS para coordenar as ações.

A conjugação de políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, crescimento econômico e geração de empregos garantiu avanços na última década, batizada de década inclusiva. Tais avanços não foram suficientes para que o País deixasse de figurar entre os mais desiguais do mundo com mais de 16 milhões de pessoas vivendo na condição de extrema pobreza. Buscando aprofundar este alcance, o Governo Federal lançou o PBSM. Considerando os dados do Censo 2010 de que um quarto da população do campo se encontrava na condição de extrema pobreza, foi instituído, sob a coordenação do MDA e MDS, o PATER, que articula a política social com elementos de proteção e de promoção de oportunidades no enfrentamento a esta realidade.

Tomando por base os dados disponibilizados pela entidade executora e os diagnósticos elaborados com as famílias que aderiram ao PATER foi possível conhecer a face da extrema pobreza rural em Caxias/MA. A importância do

conhecimento desta realidade, que indica maior ou menor agravamento dos fatores de vulnerabilidade vivenciada pelas famílias no início da execução do programa, incide diretamente sobre o alcance desta política pública.

A percepção dos resultados alcançados no PATER informa que a motivação dos profissionais envolvidos foi crescente, que igualmente houve um grande aprendizado profissional e institucional sobre o fenômeno da pobreza. Indicam que onde o Programa mais avançou foi em segurança alimentar, com alcances significativos em termos de geração de renda para mais da metade das famílias envolvidas e que a maioria dos projetos produtivos desenvolvidos fortaleceram suas estratégias de reprodução social tendo elevada capacidade de continuidade e sustentabilidade. A cidadania das famílias envolvidas foi ampliada e, pelo direcionamento prioritário da titularidade dos projetos fortaleceu-se a mulher nas relações de gênero dentro e fora da UPF.

A avaliação realizada evidenciou que estas majoritariamente estavam inscritas no CadÚnico, afirmando este instrumento como porta de acesso às políticas sociais brasileiras, bem como a adequação de utilizar-se os mecanismos consolidados do PBF para repasse das parcelas dos recursos para desenvolvimento dos projetos produtivos. Houve também significativos relatos de que esta interface de instrumentos utilizada como filtros à focalização permitiu que, por meio da busca ativa, fossem inseridas famílias enquanto possibilidade de acesso a direitos, bem como indicou em alguns casos, a necessária qualificação do controle social sobre esta base de dados.

Evidenciou-se também que os projetos majoritariamente foram elaborados em nome da mulher ou com seus pares familiares, tornando-a mais participava, por intermédio da expansão de sua rede de relações que lhe deram maior visibilidade na esfera pública e privada e que, a diversidade de atividades que o compuseram foi elevada, o que indica a valorização do conhecimento das famílias pelos agentes de extensão. Aproximadamente 31% das famílias comercializam parte de sua produção, dos quais 85% preferencialmente com vizinhos ou comerciantes locais, o que para além da autonomia fortalece vínculos morais e efetivos entre as famílias. Apenas 15% das famílias comercializam em feiras ou mercados institucionais. Atividades não agrícolas desenvolvidas por membros destas famílias partícipes do PATER tiveram alcance limitado, dado a baixa dinâmica do Município em gerar atividades e serviços que demandem regular oferta de trabalho.

Aproximadamente 75% das famílias indicaram na avaliação como alta a melhoria ocorrida na sua vida, destacando-se melhoria na alimentação, renda, saúde, e relacionamento com outras pessoas e familiar como os mais importantes. Não sem razão, 97,44% das famílias mostraram-se satisfeitas em participar do PATER.

Por meio destes indicadores, evidencia-se que esta política pública produziu resultados concretos nas condições materiais, sociais e culturais destas famílias ao longo de apenas dois anos e meio, incidindo sobre a perspectiva de cidadania, tarefa esta considerada difícil, por esbarrar na perversa herança de uma pobreza persistente e naturalizada, em uma sociedade desigual. Nesta construção se evidenciou como elemento central em termos de alcance e conexão com um conjunto maior ou menor de ferramentas para a rota de inclusão, a estratégica mediação dos profissionais de ATER com setores e entidades do município.

Com base nas famílias envolvidas com o PATER no Município de Caxias/MA, pode-se afirmar que a maioria dispõe de pouca terra ou de terras com baixa aptidão de uso a cultivos agrícolas sucessivos, onde desenvolvem cultivos diversos para autoconsumo associado à venda da mão de obra para terceiros. Um pouco mais de um quarto das famílias desenvolvem cultivos comerciais. Os projetos produtivos desenvolvidos majoritariamente vincularam-se a produção de pequenos animais, milho e feijão, mostrando adequação as possibilidades e realidade de cada família.

Na leitura das famílias, os projetos fortaleceram sua segurança alimentar e, para mais da metade geraram renda em distintos níveis. A maioria das famílias considera que neste período não ocorreu melhoria nas relações com entidades e lideranças, nem ampliação de vinculação associativa ou a entidades representativas. Por outro lado, a mobilização desencadeada pela execução dos programas foi considerada por todos como sendo espaços de motivação, sociabilidade, ruptura do isolamento, troca e aprendizagem.

Dentro dos limites da articulação com a municipalidade foi significativo o acesso a outras políticas públicas, indicando que há espaço para avançar na qualificação da relação do Programa com executivo local visando o desbloqueio de entraves. Embora beneficiários de outras políticas públicas, mais de 46% das famílias entrevistadas consideraram que não ocorreu no período melhorias profundas que pudessem alterar sua realidade. Entretanto, todos declaram sua alta satisfação em ter participado do PATER, sugerindo sua continuidade e ampliação,

com maior e melhor integração com o executivo municipal. Este aparente paradoxo foi melhor compreendido no contexto das entrevistas onde ficou evidente que causas estruturais do fenômeno não se superam em universo temporal de dois anos e meio, apontando-se para a necessária continuidade e aprofundamento do trabalho.

Após esta breve retomada da síntese desenvolvida ao longo dos três capítulos do presente trabalho, é possível responder ao problema da pesquisa. O PATER mostrou-se capaz de alcançar àquelas famílias mais excluídas do meio rural de Caxias/MA, apoiando-as em seus projetos produtivos que tiveram reconhecido impacto na melhoria de sua segurança alimentar com geração de renda possível em cada realidade. Adicionalmente incidiu positivamente sobre a autonomia das mulheres e, visivelmente constituiu espaços de sociabilidade e de relações destas famílias que deram passos no sentido de ampliar cidadania. Não aquela necessária, mais aquela possível em face de séculos de exclusão. O PATER, associado a um conjunto de políticas públicas, por ele conectado, tem potência para conduzir as famílias à redução de significativas dimensões da pobreza com superação de indicadores de privações como ficou evidenciado. Ao se delinearem limites visíveis desta política pública para conduzir as famílias envolvidas à superação das condições geradoras da pobreza extrema, há que se considerarem seus feitos em apenas dois anos e meio de execução e seu potencial de qualificação ante a demanda de continuidade e aprofundamento.

Considera-se satisfatório que se apresente a partir desta proximidade com a realidade vivenciada com a entidade de extensão, seus profissionais, famílias envolvidas à execução do PATER, alguns elementos identificados como limites/potencialidades que numa perspectiva de avanço possam ser incorporados ao formato operacional desta política pública. Evidenciou-se como importantes indicações a necessidade de ampliação da participação social, indo além do mero controle e gestão, na perspectiva manifesta de que o fenômeno da pobreza é uma responsabilidade da sociedade; ações que estimulem os poderes públicos municipais a assumirem um engajamento mais propositivo na busca de estratégias de superação dos bloqueios locais identificados; aprofundamento da articulação das políticas sociais de proteção e de promoção de oportunidades de desenvolvimento rural, envolvendo a conexão por dentro do PATER de outras políticas e órgãos governamentais (regularização fundiária, reforma agrária, crédito fundiário e

PRONAF B, por exemplo) e Ministérios (saúde – saneamento, habitação, educação - Pronatec, MAPA – pesquisa, por exemplo), que permitam o desenvolvimento de ações que se mostram necessárias à superação de indicadores de privações; continuidade do PATER junto às famílias assistidas no período de dois anos e meio, bem como a perspectiva de sua universalização para chegar a todas as famílias do meio rural que se encontram nas mesmas condições de vulnerabilidade, desafio que se coloca aos Ministérios envolvidos, Estado e entidades executoras de ATER; desenvolvimento continuado de ações de apoio que respeitem as diferentes estratégias de reprodução social destas famílias, buscando o fortalecimento da autonomia e de sua frágil organização social e de representação; considerar que elementos de agravamento das condições para além do recorte econômico, possam ser incorporados como elementos de definição de usuários desta política pública.

Após o golpe de Estado (impeachment da presidente Dilma em 2016), a conjuntura social, política e econômica brasileira passa por um momento histórico de retração/de influxo. Estão ocorrendo transformações que alteram ações do Estado, que, nos últimos anos, foram responsáveis pela garantia da melhoria de vida de uma parcela da população historicamente à margem dos processos de desenvolvimento. As principais contradições sociais estão sendo invalidadas por interesses de caráter das classes dominantes, que acabam por mascarar os problemas estruturantes da sociedade brasileira. Com efeito, foram sendo alteradas muitas iniciativas que estavam preocupadas com o desenvolvimento sustentável, com a inclusão social, com a educação pública inclusiva, com iniciativas favoráveis à promoção da uma sociedade mais justa.

A forma como está sendo conduzida a política agrícola no Brasil não dará conta de resolver problemas como elevados níveis de desemprego, êxodo e pobreza no meio rural, além de toda a problemática da insegurança alimentar e degradação do meio ambiente. Nesse sentido, investimentos destinados à melhoria da alimentação adequada e saudável da população rural, à qualificação e ampliação dos postos de trabalho, ao aumento da autonomia dos agricultores, à criação e qualificação das entidades de representação, entre outros, tenderiam a promover melhores resultados do que a retenção à ênfase exclusiva sobre o reforço da produção agrícola e industrial.

A situação da Política de ATER é parte integrante desse espaço de tensionamento. Por um lado, há a posição daqueles que acreditam que a ATER

deva ser voltada para a promoção de resultados econômicos no campo, com base no aumento da produtividade. Uma perspectiva que valoriza escala de produção, mercado externo e financiamento do Estado a partir da geração de divisas oriundas de superávit da balança comercial brasileira. Para esses, a ATER não deve ser pública, deve focar seu trabalho nos agricultores que sustentam a matriz produtiva predominante (baseada nas *commodities* agrícolas), sem considerar as questões sociais como a redução da pobreza no campo. Do outro lado, há os que priorizam ou valorizam conquistas sociais (com objetivo de redução das desigualdades sociais) e que defendem o fomento do mercado interno e, conseqüentemente, a distribuição mais equitativa da renda. Nessa perspectiva, há a preocupação em ampliar a oferta de alimentos saudáveis e seguros e reduzir a pressão dos preços no custo de vida da população. Para esse grupo, a oferta de ATER deve ser pública, participativa, com capacidade para atuar em diferentes áreas inerentes ao desenvolvimento rural.

A resposta sobre a contribuição da ATER para a mitigação da pobreza fica evidente nas avaliações e nos resultados alcançados. Sim! A ATER contribui e é um elemento importante para a superação da pobreza. Entretanto, uma pergunta certamente incomoda o leitor. Qual foi a continuidade dessa ação? A primeira etapa já acabou, teve uma segunda? Essa era a grande dúvida que tinham os extensionistas e as famílias. O que seria feito depois dessa fase? Havia uma orientação de encaminhar Planos Socioassistenciais aos Conselhos Municipais de Assistência Social. Planos Socioassistenciais são projetos de acompanhamento para as famílias em pobreza extrema e visam obter recursos para o atendimento das famílias. Outra estratégia era esperar uma nova chamada pública que contemplasse as famílias com ATER. Todas as famílias entrevistadas admitem que participariam de um programa que tivesse apenas prestação de ATER, sem recursos financeiros, pois entendem que há um benefício considerável na continuidade desses serviços.

Os avanços obtidos em um período podem esmaecer-se em um futuro próximo. A condição de pobreza não é uma linha contínua que não apresenta regressos. Nas famílias entrevistadas já se encontravam algumas que, a partir do declínio das condições de fertilidade, limites da força de trabalho ocasionado por doenças ou expropriação da terra em que trabalhavam, retornaram a uma condição de vulnerabilidade que julgavam superadas. Poderá a ATER se viabilizar junto a esse público através desse tipo de ação parcial?

Infelizmente, desde o golpe de Estado, não houve até o momento nenhuma nova chamada pública, interferindo, assim, na continuidade dos serviços que esse instrumento tem sofrido no financiamento da ATER no Brasil. O trabalho dos extensionistas com essas famílias será reduzido com a falta de recursos. Mesmo que sigam atendendo algumas, muitas ficarão excluídas. Poderão as famílias retornar à sua condição de esquecidas? A depender da fala dos extensionistas, isso não aconteceria, mas sabe-se que sem financiamento a ATER tem levado a ações localizadas e com temporalidade definida. Resta a espera! Apesar dos riscos de descontinuidade, entende-se que a ação foi inclusiva. Habermas (2012) reafirma a tese que não há individualização sem socialização e nenhuma socialização sem individualização. Isso indica que a simples participação da ATER no cotidiano dessas famílias permite a produção de conhecimentos e novos sujeitos; logo, tem-se desenvolvimento, independente do resultado alcançado, pois extensionistas e famílias atendidas serão outros após essa experiência.

Ainda sobre a pobreza, pode-se afirmar que há indícios de legitimação e institucionalização de políticas de combate à pobreza na esfera municipal ou regional que poderiam sugerir uma preocupação com uma sociedade mais justa? A resposta a essa questão deve ser precedida de uma constatação. Há uma ampliação das atribuições ao Poder Municipal que não é acompanhada de recursos financeiros e humanos para enfrentar os problemas. Essa transferência de responsabilidade pelos Governos Federal e Estadual acaba limitando a ação local. No momento a maior parte das prefeituras da região estão em crise, com limitações por ultrapassar os limites prudenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além desse contexto, a gestão da pobreza é vista de forma assistencialista e, no caso da pobreza rural, a resposta oficial padrão através da oferta de formação profissional para garantir emprego ou ocupação que gere renda não é muito aplicável quando não há dinamização econômica dos lugares em que vivem. Nota-se que a migração para frentes de trabalho fora da região acaba minimizando a pressão sobre a esfera municipal.

Os limites municipais coloca-os em dependências das ações das outras esferas de governo. O cenário de conquistas pelos governos intervencionistas na América Latina permitiu avanços significativos na redução da desigualdade. Sob os riscos de um retorno do ideário neoliberal, dada a recente eleição na Argentina e a

onda conservadora no Brasil, poderiam ocorrer redução e extinção nas políticas distributivas e de redução das desigualdades?

Nesse contexto, qual seria o papel da ATER? Diante da riqueza que representa hoje a intervenção dos Extensionistas e da complexidade alcançada, um retorno ao atendimento da produção como muitos entendem que seria a aposta da ANATER ou as posições de governos liberais podem representar um risco a essa ação reparadora da ATER. Alterações no sistema podem mudar o atual mundo da vida dessas famílias, que passariam a ter em seu pano de fundo uma presença difusa, mais clara para alguns, mais distante para outros, dos serviços de ATER.

Sugere-se para uma futura agenda de pesquisa a importância de se buscar compreender as causas do afastamento mútuo identificado, entre estas famílias e os movimentos sociais do campo, bem como a perspectiva do jovem que vive nesta realidade face aos limites percebidos à sua estratégia de reprodução social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a Extensão Rural**. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, v. 15, n. 1, p. 137-157, jan./abr. 1998.

ALMEIDA, G. H. de La R. **O controle das políticas públicas pelo poder judiciário: algumas considerações**. Disponível em: <http://www.ticontrôle.gov.br/portal/pls/portal/>. Acesso em: 02 mar. 2016.

ALMEIDA, J.; DEPONTI, C. **Indicadores para avaliação da sustentabilidade em contexto de desenvolvimento rural local**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/textosabertos/%20textos%20publicos.htm/>. Acesso em: 17 de agosto de 2017.

ALVES, M. O.; VALENTE JUNIOR, A. S. **Comunicação rural entre três atores nas áreas de concentração de fruteiras no nordeste brasileiro: o pequeno fruticultor, suas organizações e a Extensão Rural**. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER. 44., 2006, Fortaleza. Anais... Fortaleza: Sociedade Internacional de Sociologia Rural, 2006. p. 151-180.

ATLAS BRASIL 2013. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em 14 de agosto de 2017.

BAQUERO, R. V. A. **Empoderamento: instrumento de emancipação social? Uma discussão conceitual**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 173-187, jan./abr. 2012.

BATISTA LIMA, L. **“É desse lugar aqui, que a gente vive”**: sustentabilidade sociocultural, econômica e ambiental do Assentamento Caxirimbu em Caxias – MA. Caxirimbu em Caxias – MA. 2007. 198f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente), Universidade Federal do Piauí, Teresina.

BRAGA, E. M. A questão do Gênero e da sexualidade na educação. In: RODRIGUES, E.; ROSIN, S. M. (Org.). **Infância e práticas educativas**. Maringá, PR. EDUEM, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. Lei n. 12.188, de 10 de janeiro de 2010. 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, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2010.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Decreto nº 8026 de 06 de junho de 2013: altera os Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 10 jun.2013. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8026.htm#art4> Acesso em: 20 abr.2017.

_____. Decreto nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011: regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 19 dez. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7644.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Decreto 8.144 de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 26 fev. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Decreto 4.739 de 13 de julho de 2003. Transfere a competência que menciona, referida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 14 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7644.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 de janeiro de 1991.

Disponível em: <[http:// http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem miséria: por um país rico com oportunidade para todos. In: _____. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 33-65.

CAPORAL, F. R. **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible**: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil. 1998, 517f. Tese (Doutorado em Agroecología Campesinado e Historia)–ISEC-ETSIAN, Universidade de Córdoba, Córdoba, 1998.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e Extensão Rural: Contribuições para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília: MDA/SAF/DATER-IICA. 2004.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. de F. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia**. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/0730612230.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2016.

CARVALHO, Ananda. **Possibilidades e limites do Programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no território região central e no município de Santa Maria/RS**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia e Geociências, Área de concentração Produção do Espaço e Dinâmica Regional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), 2012.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano X, n. 3, jul./ago. 2001.

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Elementos para a construção de uma nova política de assistência técnica e Extensão Rural. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília. **Anais...** Brasília: [s.n.], 1995.

CORAZZA, G.; MARTINELLI, O. Jr. Agricultura e questão agrária no pensamento econômico. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 10, n. 19, p. 9-36, 2002.

COUTINHO, M. **Caxias das Aldeias Altas**: subsídios para sua história. 2ª ed. Caxias, Prefeitura de Caxias, 2005.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: ARTMED, 2010.

CUNHA, R.C. **Ocupação e o desenvolvimento das duas formações socioespaciais no Maranhão**. Portal de periódicos da Universidade Federal do Rio Grande, 2015. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/cnau/article/download/5525/3432>>. Acesso em: 05 de agosto de 2017.

CUNHA, L. S.; MOTTA, A. P. Programa Bolsa Família: repercussões de vida dos beneficiários no sertão de Canudos. In: I Circuito de Debates Acadêmicos. **Anais...** IPEA, 2011, p. 1-11. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo17.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2017.

DELGADO, G. C. **A questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea**. Brasília, 2004.

_____. **Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária**. 2001.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Política Social: Universalização ou focalização, subsídios para o debate. **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, n. 7, p. 122-126, 2003.

DEL GROSSI, M. A questão agrária, a agricultura familiar e a pobreza no Brasil rural. In: V FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ESTRATÉGIAS DE COMBATE A POBREZA RURAL, 5, 2010, Pernambuco. **Anais...** Brasília: IICA, 2011. p. 79-83.

DIAS, M. M. Extensão Rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “Serviço de ATES”. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez. 2004.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In: Catia Grisa; Sérgio Schneider. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DIESEL, V.; FROELICH, J. M.; NEUMANN, P. S.; DA SILVEIRA, P. R. C. **Privatização dos serviços de Extensão Rural: uma discussão (des)necessária?**. RESR, Piracicaba, SP, v. 46, n. 04, p. 1155-1188, out./dez. 2008.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; GARCIA, J. V. Por que a “nova ater” não sai do papel? Uma análise da visão dos alunos do projeto residência agrária. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 45., 2007, Londrina, PR. **Anais...** Londrina: Sociedade Internacional de Sociologia Rural, 2007. CD-ROM.

DELGADO, Nelson; LEITE, Sérgio. Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil** / Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores) -- Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19)

DUARTE, GISLÉIA BENINI. **Práticas Agrícolas e Degradação Ambiental: Um Estudo Para o Caso da Agricultura Familiar no Nordeste Do Brasil**. Recife-PE, 2009. Universidade Federal de Pernambuco.

EMATERCE - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural. EMATERCE. Fortaleza, 2007a. 4p. FRANCO, Camilo Flamarion de Oliveria.

Dinâmica da Difusão de Tecnologia no Sistema Produtivo da Agricultura Brasileira. EMEPA-PB, 2007. Disponível em: Acesso em: 20 ago. 2017.

FAVERO, C. A. Políticas Públicas e Reestruturação de Redes de Sociabilidades na Agricultura Familiar. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 63, 2011, p. 609-626.

FAZER - Federação das Associações e Sindicatos dos Servidores da Extensão Rural do Brasil. A construção de um novo modelo de serviço público de Extensão Rural e assistência técnica: a contribuição da FAZER. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília, DF. **Anais...** Brasília: [s.n.], 1995.

FONSECA, M. T. L. da. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital.** São Paulo: Edições Loyola, 1985.

GAZOLA, M.; SCHNEIDER, S. **A produção da autonomia: os “papéis” do autoconsumo na reprodução social dos agricultores familiares.** *Estud. soc. agric*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 89-122, 2007.

GRAPAS - GR Assessoria e Planejamento de Projetos Agropecuários. **ATER Cidadã: Promoção da Cidadania dos Agricultores Familiares em Situação de Extrema Pobreza no Território dos Cocais – Maranhão.** Caxias: GRAPAS, 2015.

_____. **ATER Cidadã: Promoção da Cidadania dos Agricultores Familiares em Situação de Extrema Pobreza no Território dos Cocais – Maranhão.** In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. Caxias, dez. 2015. (Diapositivos).

_____. **Relatório preliminar de avaliação da primeira etapa de execução do Programa De Assistência Técnica E Extensão Rural.** Caxias, 2013.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real.** Porto Alegre: Penso, 2012.

HABERMAS, J. **Pensamento pós metafísico: estudos filosóficos .** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HELFAND, S.; PEREIRA, V. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. In: BUAINAIN, Antônio Márcio [et. al.]. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas.** Brasília: IICA, 2012. p. 121-160. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 16).

IAMASHITA, L.M.C. **Modernização e rebeldia: a dinâmica da política regencial e a revolta da Balaiada no Maranhão (1831-1841).** 2010. 317f. Tese (Doutorado em História Social) Universidade de Brasília, Distrito Federal.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012.** Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default_sintese.shtm>. Acesso em: 14 de abr. 2017.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil**. Brasília: IBGE, 2010.

_____. **Censo 2010**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. **Mapas interativos**. Disponível em: <http://mapas.ibge.gov.br/interativos.html>. Acesso em 25 mar 2017.

_____. **Censo Agropecuário: agricultura familiar primeiros resultados**. IBGE: Rio de Janeiro, 2006, p. 1-267. (Versão digital).

_____. IBGE. **Censo Agropecuário 2006: agricultura familiar. Primeiros Resultados**. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: MDA; MPOG, 2006.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Mercado de trabalho: conjuntura e análise, ano 23, n. 62. Brasília: Ipea e Ministério do Trabalho, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/170505_bmt_62.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017

IVO, A. B. L. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: **A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 61-85.

KIKERI, S.; BURMAN, A. **Privatization trends: near-record levels in 2005: public policy for the private sector**. n. 314, p.1-4, fev. 2007. Disponível em: <<http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal> Malheiros Editores>. Acesso em: 20 nov. 2016.

LOURO. G. L. **Gênero, sexualidade e educação**. Petrópolis: Vozes 1997.

MAXWELL, J. A. **Qualitative research design: an interactive approach**. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil Sem Miséria Rural**. Brasília: 2011. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/MDA_-_A_Pobreza_Rural_no_Brasil_-_Plano_Brasil_Sem_Miseria_e_Reforma_a_Agraria.pdf. Acesso em 05 ago. 2017.

_____. **Território Cocais - Caxias/MA**. Disponível em: <sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio034.pdf>. Acesso em: 13 de agosto de 2016.

_____. **Mais Alimentos: um plano da agricultura familiar para o Brasil**. Plano safra da agricultura familiar 2008/2009. Brasília: MDA, 2008.

_____. **Pesquisa por Município: Sistema de Extrato DAP**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://smap14.mda.gov.br/extratopf/PesquisaMunicipio.aspx>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. **Grupo de Trabalho ATER. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: versão final**. Brasília, 2004.

_____. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/assistencia_tecnica/2522569>. Acesso em: 27.out. 2017.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria** – Caderno de Resultados 2011/2014. Brasília, novembro de 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEJIA, H. G. **Situación y Perspectivas de los Programas de Extension Rural em América Latina y el Caribe**: Algunas recomendaciones para la formulacion de políticas. Proyecto ESAS/ LAC. Consórcio ARCOS Argentina, Colômbia, Costa Rica. Abril de 2003.

MELLO, Janine. et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: **O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

MESQUITA, B. A. **A crise da economia do babaçu no Maranhão (1920-80)**. Trabalho apresentado em fevereiro de 1998 na XVIII *Annual Student Conference of Latin America*, da Universidade do Texas, em Austin. Disponível em: <www.revistapoliticaspublicas.ufma.br/site/download.php%3Fid_publicacao%3D40+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 03 de julho de 2017.

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

MOURA, A. B. **O discurso da cidadania em Marshall: a influência do modelo clássico na teoria jurídica**. JURISVOX, Patos de Minas, UNIPAM, n. 10, p. 22-34, 2010.

NEGRÃO, J. J. **Para conhecer o neoliberalismo**. São Paulo: Publischer Brasil, 1998.

NERI, M. C.; MELO, L. C. C; MONTE, S. R. S. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 312 p

NEUMANN, P.; FROEHLICH, J. M. (Coord.). **Perfil dos serviços de ATER no Brasil: análise crítica dos relatórios**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.nead.org.br/>. Acesso em: 10 mar. 2016.

NEUCHATEL GROUP. **Common framework on agricultural extension**. Paris: Ministere des Affaires Etrangeres, 1999.

OLINGER, G. 1996. **Ascensão e Decadência da Extensão Rural no Brasil. Florianópolis: Epagri. PCT-IICA-PRONAF-FECAMP.2002**. Estudos de Caso em Campo de Avaliação do PRONAF. Campinas: FECAMP

PALMEIRA, M.; LEITE, S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: COSTA, L.F. C.; SANTOS, R. (Org.). **Política e reforma agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. p. 92-165.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Seminário Nacional De Assistência Técnica E Extensão Rural, 1997, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: PNUD, 1997.

PRADO JR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PRADO JR., C. **A questão agrária**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

QUEDA, O e SZMRECSÁNYI T. e. 1976. In Szmrecsányi T e Queda, O. **Vida Rural e Mudança Social**. São Paulo: Companhia Editora Nacional

RAHNEMA, M. La pauvreté. In: **Encyclopédie L'Agora**. Québec: Orford, 2003. Disponível em: <http://agora.qc.ca/documents/Pauvrete--La_pauvrete_par_Majid_Rahnema#approche_alternative>. Acesso em: 30 ago. 2017.

REGO, W. L; PINZANI, A. **Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: UNESP, 2013.

RICCI, R. **Políticas públicas e o Projeto Inovar**. Belo Horizonte: EMATER MG, 2004.

RIVERA, W. M. **Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación**. University of Maryland, College Park. Roma, 2001.

RIVERA, W. M.; ALEX, G. (ed.). **Privatization of extension systems: case studies of international initiatives**. Washington: WB, 2004.

RODRIGUES, C. M. **Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil**. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.

RUAS, E. M. et al. **Metodologia participativa de extensão rural para o desenvolvimento sustentável – MEXPAR**. Belo Horizonte: EMATER-MG, 2006.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SCHRÖDER, M.; CAMBOIM, I. L. **Combate à pobreza e políticas públicas: inovação institucional no desenho e nos processos que sustentam o fomento produtivo a agricultores familiares pobres**. Brasília, 2015. In: MELLO, Janine (Org.). A inclusão produtiva rural no Brasil sem miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 23, 2015. p. 87-103

SILVA, J. G. **Fome zero: A experiência Brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, J. G. da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas, SP: UNICAMP, 1996.

SOUZA, J. Os limites do politicamente correto. In: _____. **A ralé do Brasil: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

_____. **Para compreender a desigualdade brasileira.** Revista Teoria e Cultura, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 83-100, jul./dez. 2006.

TEIXEIRA, C. M. G. **Ciclo de desenvolvimento da indústria têxtil em Caxias – MA.** 2003. 313 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Campinas, São Paulo.

THORNTON, R. D. SATERs de Brasil: empresas de asistencia técnica y extensión rural. In: **Los 90 y el nuevo siglo em los sistemas de extensión rural y transferencia de tecnología públicos en el Mercosur.** Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuaria – INTA, 2006. p. 105-161.

WAGNER, S. A. **Processos históricos e culturais a serem observados no estudo e na caracterização de uma unidade produtiva a partir da abordagem sistêmica.** In: WAGNER, S. A et al (Org.). Gestão e Planejamento de Unidades de Produção Agrícola. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

WANDERLEY, M. N. B. **Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade.** Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n. 21, p. 42-61, out. 2003.

WILLIAMSON, J. What should the World Bank think about the Washington Consensus? The **World Bank Research Observer**, v. 15, n. 2 p. 251-264, ago. 2000.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012. Disponível em: . Acesso em: 02 abr. 2017.

12: Questão qualitativa: Indique no espaço abaixo sua percepção sobre:

a) Causa(s) da Pobreza

b) Os sonhos conhecidos destas famílias

c) A continuidade do trabalho

d) Potencialidades

e) Houve legados para além do que se propunha o Programa de Fomento/PBSM

f) Qual sua visão sobre as metodologias de trabalho propostas pelo Programa de Fomento/PBSM

g) Sugestões

Na Sua Avaliação a operacionalização do Programa de Fomento/PBSM conduziu a uma maior integração operacional da equipe

-	Integração operacional Equipe Ater									+

OBRIGADO !

ANEXO B - Questionário de Monitoramento / Avaliação : Projeto de Inclusão Social e Produtiva

<p>Quadro Geral Município: Número de famílias projetadas: _____ Número de famílias atendidas: _____ Número de “comunidades” / localidades: _____ Número de famílias isoladas: _____</p>
<p>Da Família:</p> <p>Caracterização: <input type="checkbox"/> Agricultor familiar <input type="checkbox"/> Quilombola <input type="checkbox"/> proprietário <input type="checkbox"/> meeiro <input type="checkbox"/> posseiro <input type="checkbox"/> arrendatário <input type="checkbox"/> morador/agregado</p> <p>Estava no CADÚNICO <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não</p> <p>Possuía DAP <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não</p> <p>Membros da família participantes do projeto: <input type="checkbox"/> Homem <input type="checkbox"/> Mulher <input type="checkbox"/> Homem+Mulher <input type="checkbox"/> Homem+Filho(a) <input type="checkbox"/> Mulher+Filho(a) <input type="checkbox"/> Homem+ Mulher+Filho(a)</p>
<p>1. Produção para autoconsumo:</p> <p>a) Cultivos anuais <input type="checkbox"/> milho <input type="checkbox"/> batata <input type="checkbox"/> feijão <input type="checkbox"/> batata doce <input type="checkbox"/> mandioca <input type="checkbox"/> abóboras <input type="checkbox"/> Outros: _____</p> <p>b) Horticultura <input type="checkbox"/> folhosas (alface/ couve) <input type="checkbox"/> cenoura/beterraba/brócolis <input type="checkbox"/> Plantas bioativas <input type="checkbox"/> Outros: _____</p> <p>c) Fruticultura <input type="checkbox"/> Citrus (laranja/limão) <input type="checkbox"/> Outros: _____</p> <p>d) Produção animal <input type="checkbox"/> Aves <input type="checkbox"/> Suínos <input type="checkbox"/> Gado <input type="checkbox"/> peixes</p> <p>e) Outros produtos <input type="checkbox"/> leite <input type="checkbox"/> ovos <input type="checkbox"/> queijo <input type="checkbox"/> mel <input type="checkbox"/> panificados <input type="checkbox"/> doces e conservas <input type="checkbox"/> Outros: _____</p>
<p>2. Produtos comercializados:</p> <p>a) Cultivos anuais <input type="checkbox"/> milho <input type="checkbox"/> batata <input type="checkbox"/> feijão <input type="checkbox"/> batata doce <input type="checkbox"/> mandioca <input type="checkbox"/> abóboras <input type="checkbox"/> Outros: _____</p> <p>b) Horticultura <input type="checkbox"/> folhosas (alface/ couve) <input type="checkbox"/> cenoura/beterraba/brócolis <input type="checkbox"/> Plantas bioativas <input type="checkbox"/> Outros: _____</p> <p>c) Fruticultura <input type="checkbox"/> Citrus (laranja/limão) <input type="checkbox"/> Outros: _____</p>

<p>d) Produção animal <input type="checkbox"/> Aves <input type="checkbox"/> Suínos <input type="checkbox"/> Gado <input type="checkbox"/> peixes</p> <p>e) Outros produtos <input type="checkbox"/> leite <input type="checkbox"/> ovos <input type="checkbox"/> queijo <input type="checkbox"/> mel <input type="checkbox"/> panificados <input type="checkbox"/> doces e conservas <input type="checkbox"/> Outros: _____</p>
<p>3. Locais de comercialização</p> <p><input type="checkbox"/> vizinhos <input type="checkbox"/> feiras <input type="checkbox"/> PNAE <input type="checkbox"/> PAA <input type="checkbox"/> comerciantes locais</p>
<p>4. Recebeu doação de alimentos :</p> <p><input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não</p>
<p>5. Participou de cursos de formação profissional : <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não ; se sim : N° horas Curso: _____</p> <p>5.1 A partir do PBSM passou a desenvolver alguma atividade não agrícola? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não Qual ? _____</p>
<p>6. Recebeu outros apoios/benefícios além dos recursos do fomento e ATER:</p> <p><input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não ;</p> <p>se sim, quais:</p> <p><input type="checkbox"/> habitação <input type="checkbox"/> documentação <input type="checkbox"/> BPC <input type="checkbox"/> melhoria estradas <input type="checkbox"/> abastecimento água <input type="checkbox"/> Crédito Fundiário <input type="checkbox"/> outros: _____</p>
<p>7. Houve aquisição de bens ou melhoria dos já existentes ?:</p> <p>Bens de consumo: <input type="checkbox"/> automóvel <input type="checkbox"/> moto <input type="checkbox"/> televisão <input type="checkbox"/> geladeira <input type="checkbox"/> máquina lavar <input type="checkbox"/> freezer <input type="checkbox"/> celular <input type="checkbox"/> computador <input type="checkbox"/> fogão lenha/gás <input type="checkbox"/> Outros: _____</p> <p>Máquinas/equipamentos: <input type="checkbox"/> carroça <input type="checkbox"/> arado/grade/plantadeira <input type="checkbox"/> capinadeira <input type="checkbox"/> bomba de água <input type="checkbox"/> trator <input type="checkbox"/> moto serra <input type="checkbox"/> máquina de costura <input type="checkbox"/> ferramentas para artesanato ou prestação de serviços</p> <p>Instalações : <input type="checkbox"/> galpão <input type="checkbox"/> estábulo <input type="checkbox"/> cercas <input type="checkbox"/> chiqueiro <input type="checkbox"/> galinheiro Outros : _____</p>

8. Houve melhoria na qualidade de vida? () muito pouca () pouca () bastante Em que ?

() na renda

() na alimentação

() na saúde

() na educação

() no relacionamento da família

() nos relacionamentos com outras pessoas

9. Com relação a sua autoconfiança você considera que:

() aumentou um pouco () aumentou bastante () diminuiu () ficou igual ao que já era

10. Em comparação há dois anos atrás alguma das pessoas da família passaram a participar de algum grupo ou associação ?

() sim () não

Se sim, em que tipo?

() grupo () associação () cooperativa () Sindicato () igreja () comunidade

11. Satisfação na participação no projeto: Se sente:

() muito satisfeito () satisfeito () pouco satisfeito () nada satisfeito

12. Que tipo de apoio você considera importante para a melhoria da vida daqui para frente ?
