**Artigo publicado na Revista: Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 4, nº 1, Ago/Dez, 2011. Porto Alegre: EMATER-RS-ASCAR. 2011. pp.23-33.**

**Lei de Ater: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas**

CAPORAL, Francisco Roberto[[1]](#footnote-1)

**Resumo**

A discussão sobre Assistência Técnica e Extensão Rural volta no cenário brasileiro, pois, pela primeira vez, o país conta com uma Lei de Ater. Neste texto, pretendemos fazer uma breve aproximação a aspectos da Lei que se caracterizam ou como retrocessos com respeito ao que vinha ocorrendo de 2003 a 2009, ou como elementos que podem representar futuros problemas para a ação extensionista e para as entidades. Começamos constatando que, na elaboração da Lei 12.188/2010, os gestores menosprezaram a participação dos setores interessados. Com isso, em relação à Pnater de 2003, observou-se a exclusão da Agroecologia. Ao longo do texto, são construídas algumas hipóteses que poderão contribuir para estudos que busquem uma maior compreensão sobre a eficácia da Lei de Ater e seus possíveis impactos negativos.

**Palavras-Chave: Agroecologia, Extensão Rural, Lei de Ater, Políticas Públicas**

**1. Introdução**

No início de 2010, o país passou a contar com a primeira Lei de Ater, a qual “*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.”* (BRASIL, 2010a)

A Lei 12.188/2010, além de estabelecer princípios e diretrizes para a ação extensionista, estabelece um novo processo burocrático, na medida em que, ao alterar a Lei 8.666, determina que os recursos orçamentários de fomento à Ater, do governo federal, passem a ser aplicados a modalidade de **contratos sem licitação**. Sem entrar no mérito dessa mudança, que é questionável, no presente artigo nos limitamos a tratar, por um lado, sobre a questão da ilegitimidade sociopolítica da iniciativa governamental que culmina na Lei de Ater, destacando que o governo federal menosprezou a participação popular que havia sido o alicerce para a Pnater-2003 e, com isso, deu passo a mudanças de caráter técnico-burocrático que, entre outras coisas, eliminou a Agroecologia do texto original. Assim, a Pnater de 2010 nasce com o estigma de ser responsável por um retrocesso no campo da extensão rural contemporânea. Por outro lado, procuramos destacar alguns elementos que enunciamos como hipóteses sobre outros possíveis problemas que podem advir da Lei de Ater e que precisam ser acompanhados e estudados.

Este texto é parte de um artigo mais longo, que foi elaborado a partir do que se poderia chamar de “Observação Participante Não Planejada”. Trata-se de um conjunto de observações que o autor pode realizar sobre a trajetória da Extensão Rural brasiLeira ao longo de quase oito anos de trabalho (2003-2010) no Ministério do Desenvolvimento Agrário, quando esteve lotado no Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – Dater, de Ater e Coordenador de Formação. Deste modo, grande parte das informações referidas ao longo do texto, foi extraída dos cadernos de notas do autor. Por outro lado, o texto se baseia numa análise inicial dos conteúdos legais estabelecidos frente a possíveis conseqüências práticas que poderão acarretar.

**2. Sobre a exclusão da Agroecologia e a falta de legitimidade social da Lei de Ater**

Hoje em dia, quando se fala em Pnater, é preciso qualificar o discurso. Muitos dos envolvidos com o tema ainda se referem à Pnater elaborada em 2003, embora, por força legal, ela já não exista. De fato, legalmente, a Pnater de 2003 nunca existiu. Mas o que muitos ainda não sabem é que ela foi substituída por uma nova Pnater, instituída pela Lei Federal nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Hoje, quando se fala em Pnater o que vale, oficialmente, é a Pnater instituída pela Lei supra citada. A outra agora é a **velha** Pnater de 2003.

Como é sabido, a partir de um processo democrático e participativo, levado a cabo ao longo do ano de 2003, o Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA recolheu um conjunto de sugestões de mais de 100 entidades e mais de 500 pessoas elaborando com estes subsídios a Pnater - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. A ampla participação dos setores interessados assegurou para a Pnater alta legitimidade sociopolítica, de modo que sua implementação, a partir de 2004, contou com a adesão massiva de organizações governamentais e não governamentais assim como das organizações de representação da agricultura familiar. A Missão, os Princípios e os Objetivos orientadores do que na época se chamava de “nova Ater”, estabeleciam as mudanças que vinham sendo sugeridas havia anos, incorporando, entre outras coisas uma orientação fundamental para os tempos atuais: promover o desenvolvimento rural sustentável com base nos princípios da Agroecologia.

A legitimidade da Pnater de 2003 foi testada ao longo de 8 anos sem que houvessem discordâncias de fundo sobre seu conteúdo entre as entidades executoras dos serviços de Ater, mesmo diante dos novos desafios que foram estabelecidos. Estes desafios se materializavam logo de início, no enunciado dos os cinco Princípios orientadores da ação de Ater, entre os quais o que recomendava que a Extensão Rural apoiada pelo MDA deveria atuar com “Ênfase na promoção do desenvolvimento rural sustentável e no apoio a processos de transição agroecológica para o estabelecimento de estilos de agriculturas sustentáveis, baseadas nos princípios da Agroecologia.” Do mesmo modo, o Objetivo geral destacava a Agroecologia ao recomendar que a Ater deveria: “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) Assim, a Pnater de 2003 se constituiu na primeira política pública da esfera federal a incluir a Agroecologia entre as recomendações para as ações de apoio ao desenvolvimento rural e agrícola nacional.[[2]](#footnote-2)

Ao longo do ano de 2009, viria a ocorrer outro processo de debate sobre Ater, desta vez com reduzida ou quase nula participação da sociedade civil, o qual desembocou na elaboração do Projeto de Lei nº 5.665/2009, posteriormente transformado na Lei 12.188, sancionada pelo Presidente da República em 11 de janeiro de 2010. Estranhamente, o processo que foi conduzido pelo MDA acabou por excluir a palavra Agroecologia do conjunto das orientações, de modo que, somente por interferência da sociedade civil, já no período de tramitação na Câmara de Deputados, viria a ser incluída uma recomendação minimamente orientada para o campo da Agroecologia, ainda que de duvidosa eficácia, quando se diz: “adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial (sic) para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;” (BRASIL, 2010a) Obviamente, o enunciado acima, que faz parte dos princípios da Pnater estabelecidos em Lei, não dá conta da complexidade proposta na versão da Pnater-2003 e sequer se aproxima da perspectiva agroecológica, na medida em que se preocupa somente com os sistemas de produção, não dando conta das multidimensões da sustentabilidade defendidas pelo campo da Agroecologia.[[3]](#footnote-3)

Do mesmo modo que havia ocorrido com a elaboração do Projeto de Lei, a elaboração do Decreto de regulamentação tampouco contou com a participação da sociedade civil que havia contribuído na elaboração da Pnater de 2003. Alegava-se, há época, que a pressa necessária, primeiro para fazer passar logo a Lei no Congresso e, depois, para acelerar sua implementação, não poderia vir a ser “atrapalhada” por longas discussões ou por diferentes “posições ideológicas” em disputa, que poderiam postergar os encaminhamentos. Deste modo, a Lei de Ater e a Pnater de 2010 nasceram sem contar com a mesma legitimidade sociopolítica que havia sido um dos marcos da Pnater de 2003. O estranhamento por parte de representantes da sociedade civil junto ao CONDRAF ou junto ao Comitê de Agroecologia, presente nas falas de cidadãos da sociedade civil que participam nestes espaços, e que estão registradas em atas, é uma evidência deste déficit de participação.

Por outro lado, cabe observar que o principal argumento usado pelos gestores para defender as mudanças não tinha nada que ver com o conteúdo da Panter de 2003, pois o que se dizia era que o governo precisava estabelecer mecanismos mais ágeis que o modelo de convênios, de modo a facilitar tanto a operacionalização interna ao MDA como as formas de prestações de contas das entidades de Ater, as quais vinham sendo assediadas pela fiscalização dos órgãos de controle e, por isso mesmo, elas vinham questionando o modelo operacional de repasse de recursos. Logo, se esta era a razão principal da mudança, era de se esperar que o conteúdo legítimo estabelecido na Pnater de 2003 fosse o mesmo a orientar a Pnater de 2010, o que não ocorreu. Daí porque não se entender a razão pela qual a orientação pelos princípios da Agroecologia tenha sido excluída do novo texto.

Ademais, as mudanças introduzidas e mesmo a redação quase sempre focada na produção podem abrir caminho, através da Lei de Ater, para um retorno ao velho modelo da extensão rural difusionista e produtivista. Isso, de certa forma, se confirmaria pela análise das Chamadas de Projetos lançadas em 2010. Em geral, elas estabeleceram como foco uma cadeia produtiva, ainda que incluam outras linhas para a ação. Do mesmo modo, as Chamadas anunciam um retrocesso metodológico, como veremos mais adiante, na medida em que os métodos de extensão que aparecem nas Chamadas de Projetos de 2010 são apenas visitas, reuniões e dias de campo, um pacote metodológico não se adequa para uma ação focada na de transição agroecológica.[[4]](#footnote-4) Ainda quando aparece a necessidade de planejamento participativo, isto não passa de um discurso que não corresponde ao “modelito” metodológico elaborado pelos gestores da Lei de Ater.

Por outro lado, segundo trabalho de Diniz, Tavares de Lima e Almeida (2011), há uma grande confusão conceitual nos textos explicativos distribuídos pelo MDA, desde momentos anteriores às Chamadas. Os autores afirmam que estas confusões conceituais já apareciam nas orientações enviadas aos Conselhos Territoriais, os quais deveriam eleger três prioridades de ação, de uma lista de 19 opções. Do mesmo modo, este tipo de problema conceitual se repetiria nas Chamadas, o que leva os autores acima a colocar, de forma amável, que isto se deve, provavelmente, a uma “imaturidade conceitual”. Por exemplo: o conceito de transição agroecológica, segundo eles, aparece de forma diferente na Nota enviada aos Conselhos e nas Chamadas posteriores a ela. Entretanto, é possível que esta “imaturidade conceitual” se deva muito a uma carência de domínio no manejo dos conceitos por parte de quem elaborou os documentos, assim como ao caráter tecnocrático da construção dos procedimentos, com carência de participação dos setores militantes no campo da extensão rural. De fato, uma análise mais profunda mostra que este tipo de problema aconteceu até mesmo na definição de Ater que consta na Lei, onde ficam explícitos os problemas de redação e concordância.

Este breve apanhado, permite afirmar que a Lei de Ater trouxe retrocessos importantes com respeito ao que havia sido estabelecido na Pnater de 2003. Ademais, fica evidente que a Pnater estabelecida pela Lei de 2010 não conta com a legitimidade sociopolítica que havia sido alcançada através do processo participativo de construção da **velha** Pnater de 2003.

**3. Algumas hipóteses sobre a operacionalização da Lei de Ater**

Embora este não seja o lugar para um amplo detalhamento de questionamentos e reflexões sobre a operacionalização da Lei de Ater, é importante registrar algumas questões que podem vir a ter desdobramentos no futuro, algumas delas levantadas ainda quando o assunto tramitava no Congresso Nacional. Na ocasião, analisando a Justificativa e o Projeto de Lei que deu origem à Lei de Ater, Gerson Teixeira (2009) escreveu um artigo que finalizava com o seguinte parágrafo: “Enfim, o projeto de Lei firma importante compromisso do governo pela Ater pública e gratuita aos quilombolas, indígenas, caboclos, camponeses, assentados e agricultores familiares de um modo geral. No entanto, alguns aspectos da proposição encorajam a se julgar que faltaram expertise e despojamento político ao órgão setorial para traduzir, da melhor forma, este compromisso do governo. Entre tais aspectos, destacamos: a desnecessária centralização exacerbada; o expediente duvidoso da dispensa de licitação ao invés, por exemplo, da flexibilização dos critérios; a imprevisibilidade de fontes estáveis e seguras de recursos; a privatização da fiscalização do programa; o caráter residual da participação da sociedade civil.”

A essas inquietações, podem se somar muitas outras incertezas e muitos outros possíveis riscos associados à implementação da Lei, que precisam continuar sendo objeto de observação e de estudos, para que possamos compreender melhor seus desdobramentos com o correr do tempo. Vejamos, resumidamente, alguns deles:

**a) Hipótese sobre a não realização da Conferência de Ater**

A Lei estabelece que: “Art. 8º - A proposta contendo as diretrizes do Pronater, a ser encaminhada pelo MDA para compor o Plano Plurianual, será elaborada tendo por base as deliberações de Conferência Nacional, a ser realizada sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF.”

Para atender a esta norma legal, no início do ano de 2010 foi designado um GT, formado por técnicos da SAF, para elaborar uma proposta para a realização da CNATER. O documento elaborado por esse Grupo de Trabalho, intitulado Minuta de Proposta: I Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, sugeria iniciar os trabalhos da Conferência até meados de março daquele ano, propondo, ainda, no cronograma das atividades, a realização de Conferências Territoriais, de 14 de maio a 30 de junho, conferências estaduais, de 1 de novembro a 30 de novembro e a realização da CNATER dias 13 a 16 de dezembro de 2010.

A realização da Conferência chegou a ter data marcada, para abril de 2011. Entretanto, segundo se sabe, até a presente data o MDA e/ou o CONDRAF não realizaram a Conferência, de modo que foi continuada a execução da Lei sem atender a uma das condições formais de maior importância, dado que era justamente a Conferência, através de delegados, que elaboraria o PRONATER e com isso subsidiaria o PPA - Plano Plurianual de 2012 a 2015-, entre outras atribuições. Inclusive, cabe observar que já se perdeu a oportunidade de que a Conferência pudesse influir no PPA. Mesmo que ela ainda venha a ser realizada, somente poderá influir em futuras adequações do PAA, mas sem muita eficácia.

Por sua vez, o Decreto que regulamenta a Lei estabelece no artigo 12, “§ 3o, que “ A primeira Conferência Nacional poderá, excepcionalmente, ser realizada até o mês de abril de 2011, sem prejuízo da imediata execução do PRONATER.” Assim, diante da importância atribuída à Conferência e diante dos dispositivos legais vigentes, cabe perguntar: 1º) Porque não se realizou a Conferência até esta data? Seria por questões relacionadas à perda de poder de decisão? Que implicações legais isto pode vir a ter, posto que seguiram sendo feitas Chamadas e contratados projetos sem atender aos dispositivos legais? Poderá haver, por parte do TCU, da AGU ou outras instâncias de controle, um embargo aos contratos já firmados? Quais são as posições do CONDRAF e do Comitê de Ater quanto à não realização da Conferência? Estariam estes espaços de representação coniventes com os procedimentos e postergações do MDA?

**b) Hipótese sobre o retrocesso metodológico**

Já mencionamos, acima, algumas questões metodológicas presentes nas Chamadas de Projetos, mas há outras que merecem destaque. Por exemplo: a Lei recomenda a adoção “de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública (sic)”. (BRASIL, 2010a) Entretanto, as primeiras Chamadas de Projetos que foram publicadas vão contra este princípio, por várias razões, entre elas pode-se destacar que as Chamadas estabelecem, a priori, como vimos antes, uma metodologia que é insuficiente e/ou inibidora de processos participativos pois, como é sabido, a adoção de metodologias participativas supõe uma ampla articulação com as comunidades rurais e uma adesão livre e democrática dos participantes o que requer tempo de maturação. Requer, ainda, muito esforço de mobilização nas e das comunidades rurais, o que não se viabiliza através de contratos de curto prazo (um ano) e que estabelecem serviços (que são visitas, reuniões e dias de campo) que devem ser executados o mais rápido possível para que as entidades possam receber o valor equivalente, dentro de um determinado tempo. Isso pode determinar que os técnicos, recém-chegados às comunidades, deverão iniciar, imediatamente, as visitas para cadastramento de famílias e, logo as reuniões, etc. Esta é uma condição para que as entidades contratadas possam receber por seus serviços num prazo razoável após a realização das atividades. Se tardam na realização dos métodos, tardam a receber, já que o pagamento dos serviços é posterior à comprovação da realização.

Por outro lado, o enfoque metodológico estabelecido nas Chamadas de Projetos está endereçado para pagar pela quantidade de atividades. Se o objetivo da Lei era qualificar a Ater, obviamente que o foco deveria ser a qualidade e não apenas a quantidade de atividades. Contraditoriamente, na reunião do Comitê de Ater do dia 8 de outubro de 2010, ainda se dizia que “a abordagem metodológica será o principal critério de avaliação dos projetos...”. Ora, esta afirmativa é desprovida de validade factual, dado que a metodologia está pré-estabelecida. Inclusive, neste caso, projetos metodologicamente inovadores não poderiam ser aprovados.

Além do mais, o caráter subjetivo da avaliação de metodologias a serem utilizadas na execução de um projeto não coaduna com a exigência de “critérios objetivos” de avaliação, exigidos pela prática de contratos sem licitação. Este é mais um problema para a avaliação dos projetos. Como sabemos, a pontuação pela metodologia, por mais que se queira objetividade e haja uma grade de pontuação, pode ser bem diferente dada a perspectiva de análise dos avaliadores, que será sempre particularmente subjetiva. Em conversa com vários colegas que participaram das primeiras avaliações esta questão aparecia como uma das claras dificuldades da avaliação da concorrência. Duas questões importantes podem ser aqui colocadas: 1) Porque a operacionalização da Lei não permite ou estimula a adoção de metodologias participativas que ela mesma recomenda? 2) Com os órgão de controle vão entender esta subjetividade da avaliação metodológica em contratos sem licitação que exigem critérios objetivos?

**c) Hipótese sobre a (des)continuidade dos serviços**

A Lei estabelece, já na definição de Ater, que se trata de um serviço de educação não formal, de caráter **continuado**. Ora, embora este seja um desejo antigo, ninguém pode garantir a continuidade nas condições atuais. Vejamos alguns argumentos. Primeiro: os contratos, embora sejam prorrogáveis, têm prazo inicial de um ano. Diante de um orçamento limitado, e com poucas chances de ter um substancial incremento, o cumprimento deste dispositivo se torna, na prática, inviável. A continuidade requereria, neste caso, ou a prorrogação de contratos ou novas Chamadas públicas para projetos nas mesmas áreas e com o mesmo público (e talvez com os mesmos extensionistas das mesmas entidades). Isto faria com que se gerasse um processo de exclusão daquelas comunidades/territórios/famílias que não entraram como beneficiários na primeira leva de contratos. No caso de novas Chamadas para estas mesmas áreas, nada assegura que as mesmas entidades ganhariam a nova concorrência e, portanto, outra vez se quebraria a possibilidade de continuidade, por culpa do modelo adotado.

Até a promulgação da Lei, as entidades de Ater mantinham certa continuidade dos serviços oferecidos, porque elaboravam projetos com as comunidades e assumiam determinados compromissos com elas. No caso da Ater executada por entidades estatais (emateres ou similares), havia certa continuidade porque as ações não dependiam apenas dos recursos federais. Com a Lei de Ater, como se trata de uma contratação de serviços por prazo determinado, se as comunidades/territórios escolhidos pelo Dater/MDA não forem áreas prioritárias das entidades executoras, é bem provável que nem as estatais continuem atuando nas mesmas áreas, dado que se trata de um compromisso do governo federal e não propriamente da entidade executora, seja ela OG ou ONG. Há evidências disso na medida em que se observa que mesmo entidades estatais, através de diferentes subterfúgios, têm contratado técnicos por tempo determinado, justamente para a execução dos projetos contratados. Isto dá a entender que elas não estão convencidas da possibilidade de continuidade.

**d) Hipótese sobre a armadilha dos salários**

A busca de mais qualidade nos serviços de extensão requereria que o pagamento pelos serviços contratados viabilizasse uma boa execução. Assim, para se estabelecer o valor de cada serviço a ser contratado foram realizados estudos técnicos, sobre os quais não vamos nos deter, mas que também merecem atenção de quem se dedica ao tema. Chama a atenção, entretanto, que no cálculo do custo, além do custo médio de gastos com deslocamentos, incluindo a depreciação de veículos, distâncias médias a serem percorridas, etc, entre outros itens se inclui na planilha o valor correspondente a salários e benefícios. Para o cálculo dos salários, por exemplo, de profissionais de nível superior, como Agrônomos e outros profissionais cuja profissão esteja regulamentada, tomou-se como base o Salário Mínimo Profissional – SMP, estabelecido na respectiva legislação e, para os demais, como os profissionais de nível médio, adotou-se um percentual deste valor.[[5]](#footnote-5)

Pois bem, este tipo de critério, exigido pela modalidade de contrato, acaba por constituir-se em uma grande armadilha, senão vejamos: no caso das entidades de Ater estatais (governamentais), os salários são pagos pelos cofres públicos dos respectivos estados ou pelos orçamentos das empresas, institutos, etc, o que dá no mesmo, pois são recursos públicos. Se no pagamento feito pelo MDA está incluído um valor salário, a pergunta, se isto ocorrer, é: não estariam as entidades recebendo duplamente recursos públicos para uma mesma finalidade, para um mesmo tipo de despesa? Ainda que sejam recursos federais e recursos de orçamentos estaduais, se os técnicos recebem pela “folha do estado”, não estaria havendo duplicidade de disponibilização de recursos? Além disso, muitas das estatais de Ater não pagam o salário mínimo profissional, de modo que, na medida em que os contratos adotam o critério antes mencionado, como se resolveria esta questão? Não haveria uma ilegalidade?

Em qualquer caso, se isso ocorrer, poderia se gerar um passivo trabalhista, caso os profissionais venham a argüir que trabalham para um Contrato de serviços cuja base de cálculo adota o salário mínimo profissional ou equivalente. A questão de possíveis passivos trabalhistas poderia se resolver se uma entidade estatal adotasse uma prática de pagamentos de salários diferenciados para quem atua nos contratos pelo MDA. Mas se for assim, não estaria criando outro problema para ela mesma?

Esta última argumentação vale também para as Organizações Não Governamentais. A adesão aos contratos de serviços de Ater criaria a mesma condição com respeito aos salários, de modo que se elas não cumprirem as regras do salário mínimo profissional ou equivalente calculado pelo MDA, também poderiam vir a ser alvo de demandas trabalhistas. Isto parece óbvio, uma vez que a entidade receberá do MDA pela realização dos serviços um valor cujo cálculo tomou como referência o valor de salário que corresponde ao salário mínimo profissional. Deste modo, tanto num caso como no outro, os contratos de serviços de Ater passam a exigir um minucioso cuidado quanto às relações trabalhistas, tanto das OGs como das ONGs, sob pena de se criarem incontroláveis futuras demandas e passivos trabalhistas.

Uma pergunta final, sobre este assunto: seria adequado ao governo federal contratar uma entidade – repassar um determinado valor - correspondente a salário e encargos (no caso, se supõe a busca de determinada qualidade profissional) e a entidade contratada não pagar este mesmo valor de salário aos seus empregados e não recolher o mesmo valor de encargos que foi recebido, fazendo sobrar recursos para cobrir outras despesas?

**e) Hipótese sobre o limite economicista das Chamadas**

Fica evidente na análise do conjunto das Chamadas de Ater, divulgadas em 2010, a predominância do foco economicista, num retorno ao velho esquema de prioridades da Ater estatal brasileira, agora implicando também nas não governamentais. Inclusive, uma breve análise dos discursos oficiais em defesa da Lei já mostra esta tendência. Por outro lado, ao reconcentrar-se na perspectiva produtivista[[6]](#footnote-6), as Chamadas deixam de lado questões fundamentais inerentes à lógica de reprodução da agricultura familiar. Na medida em que cada chamada estabeleceu uma cadeia produtiva a ser trabalhada no território, automaticamente está sinalizando para a invisibilidade das demais atividades mesmo econômicas. Se a chamada é para trabalhar na cadeia do leite, nada impede que os técnicos trabalhem em apoio à produção orgânica de feijão e milho, ou mesmo para a reorganização de infraestrutura para o turismo rural, por exemplo, só que o custo destas atividades “extras” deverá ser coberto pela entidade, pois não faz parte do valor pré-estabelecido e contratado pelo MDA. Pelo contrário, em razão do contrato com dispensa de licitação isto até poderia ser entendido como uma anomalia, dada a exclusividade exigida na ação dos técnicos.

**f) Hipótese sobre a (des)capacitação dos técnicos**

Como é sabido, o trabalho da extensão rural não se limita à assistência técnica. Aliás, esta crítica histórica se procurou superar durante a elaboração da Pnater de 2003. Logo, uma das exigências de uma Ater de qualidade é a capacitação continuada dos extensionistas. Ora, nenhuma chamada prevê recursos para a capacitação dos técnicos. Começa por aí, mas este problema vai mais longe. Mesmo que uma entidade tenha recursos de outras fontes para pagar a capacitação dos técnicos que irão atuar num projeto contratado pelo MDA, elas não terão tempo. Todos os tempos de atividades dos técnicos estão pré-programados (ainda que não formalmente), indiretamente, inclusive incidindo sobre as formas de cálculo das atividades a serem contratadas. Na medida em que a entidade tem um prazo para executar as atividades e o pagamento dessas está calculado incluindo o tempo necessário para realizá-las, imagina-se que não haja tempo para capacitar os extensionistas. Deste modo, se elimina, com um duro golpe, uma das características da extensão rural brasileira que é a busca permanente e continuada de capacitação dos profissionais.

As Chamadas, portanto, não favorecem a capacitação de pessoal e isto, supostamente, vai contra a Lei, pois implica em queda da qualidade dos serviços. A lógica do “não dá para perder tempo” com outras coisas, própria deste tipo de contratação de empreitada, é ainda mais grave no caso de entidades que contratam os técnicos somente após saberem que ganharam a concorrência. Irão colocar técnicos em serviço sem nenhuma capacitação específica? Embora o exemplo da contratação de uma empreiteira tenha sido usado por gestores ao longo do processo de elaboração da Lei, temos de convir que, neste caso, não se trata de contratar pedreiros e carpinteiros, muito menos quando se diz que estes operários da “empreiteira de Ater” terão que trabalhar com educação não formal, metodologias participativas, contribuir para o fortalecimento da cidadania e para o desenvolvimento rural sustentável e tantos outros quesitos estabelecidos nos princípios da nova Pnater.[[7]](#footnote-7)

**g) Hipótese sobre a obstaculização de ações sociais da Ater**

As primeiras 148 Chamadas de Projetos, de 2010, invisibilizam e não apóiam, através desta modalidade de contrato os chamados trabalhos da área social, que também caracterizaram os serviços de extensão rural. Trata-se de ações realizadas no campo da saúde, da alimentação e nutrição familiar, dos cuidados com as crianças, com as pessoas da terceira idade e outros. Também desconsideram outras importantes ações das entidades estatais de Ater como o apoio a campanhas de vacinação e outras atividades educativas da extensão rural como o cuidado com a destinação de lixos, águas servidas e dejetos, os cuidados e melhoria da água de consumo, etc. Do mesmo modo, desconsideram ações importantes dos extensionistas como as orientações a respeito do uso, armazenagem e transformação caseira de alimentos, para não falar daquelas iniciativas que contribuem com programas de alfabetização ou de educação de jovens e adultos ou, mesmo, as novas ações de inclusão digital no meio rural.

A partir do modelo das Chamadas, se elas não estiverem focadas em ações específicas, (como as acima mencionadas ou outras como o apoio ao associativismo, ao cooperativismo, à organização de feiras livres e outros eventos e atividades necessárias e inerentes ao trabalho de Ater e ao desenvolvimento rural sustentável), se constituirão num entrave, pois estas ações, se realizadas correrão por conta e risco das entidades. Como é pouco provável que as Chamadas de Projetos contemplem todo este elenco de ações, a hipótese que defendemos é que a Lei de Ater vai se transformar em um obstáculo a mais para o fortalecimento e a melhoria da qualidade de vida da agricultura familiar. Pode-se argumentar que estão sendo feitas Chamadas específicas para apoiar processos organizativos e outras atividades. Muito bem, trata-se então de ver se coincidem com o mesmo público de uma chamada geral de Ater e, se coincidir, e não for a mesma entidade na mesma área teremos aí mais um problema, não só pela sobreposição de ações com as mesmas famílias mas também pelas possíveis diferenças de enfoque e formas de atuação.

**h) A hipótese dos recursos próprios**

O valor a ser pago pelos serviços contratados pelo MDA não inclui em suas planilhas de cálculo atividades como coordenação, apoio técnico e administrativo, serviços de faxina ou supervisão e acompanhamento, por exemplo. Sabemos, entretanto, que tanto as OGs como as ONGs não funcionam sem que haja este tipo de trabalho intermediário, isto é, trabalho necessário, mas que não ocorre diretamente junto às famílias beneficiárias. Ao não considerar e não remunerar estes serviços, o modelo das Chamadas favorece, pela ordem: entidades estatais que já incluem em seus orçamentos este tipo de custo, depois, as entidades com fins lucrativos, que já dispõe deste tipo de estrutura como parte de seus gastos e, por fim, ONGs de maior porte ou que estejam ancoradas em outros projetos e possam dedicar parte destes recursos para subsidiar as ações contratadas pelo MDA, em detrimento de pequenas ONGs, com pouco ou nenhum recurso de outras fontes. O mesmo argumento vale para a capacitação de técnicos.

**i) Hipótese sobre a quebra das bases sociais das organizações**

Ao longo dos últimos anos, as entidades de representação da agricultura familiar criaram estruturas próprias para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural. Não queremos entrar no mérito desta questão, que para alguns pode ser considerada como uma anomalia. Estas entidades de representação da agricultura familiar (como por exemplo: CONTAG, FETRAF, MPA e outras), quando passam a atuar em extensão rural, em geral, atuam junto a suas bases sociais, junto a agricultores familiares que são identificados com cada uma delas e, em alguns casos utilizando a oferta gratuita destes serviços como estratégia de cooptação de novos membros, novos associados, ou seja, para ampliação de sua base política.

Pois bem, a Lei de Ater e as Chamadas de Projetos, ao definir desde cima as áreas de atuação, (no caso das primeiras Chamadas: Territórios da Cidadania ou municípios do Arco Verde, por exemplo), estabelecem algumas questões novas no campo da política sindical. Considerando o modelo legal dos processos de contratação de serviços, que por fim culmina numa concorrência entre projetos para atuação numa determinada área, nem sempre será possível que as entidades dos agricultores atuem com suas bases. Mesmo que elas disputem em territórios nos quais tenham uma concentração de seus afiliados, nada assegura que não será outra entidade a vencer a licitação.

Por outro lado, uma entidade pode disputar e vencer uma licitação para atuar em área na qual não tem base social (afiliados), ou tem poucos, pois os demais seriam afiliados de outras entidades. Obviamente vamos ter aí outro tipo de conflito de interesses políticos no campo da organização sindical, pois, como se sabe, a prática da extensão rural não é neutra e sempre ela será acompanhada de orientações referentes os objetivos da organização a que está subordinada.

Embora ainda não tenhamos evidências claras deste processo no campo empírico, esta é mais uma hipótese que precisa ser testada ao longo do tempo. Durante o processo de construção da Lei e sua regulamentação chegou a ser falado que seriam feitas Chamadas dirigidas para as entidades. Isso, de certa forma, contribuiu para que muitas delas colocassem em segundo plano a discussão sobre a elaboração da Lei, pois se sentiam contempladas pela possibilidade futura de ter uma chamada “dirigida”. No entanto, a base legal instituída não permite este tipo de subterfúgio, pois a contratação de serviços sem licitação deve ter origem num processo de livre concorrência, em iguais condições. Portanto, uma boa prática de gestão pública sugere que o gestor não deve estabelecer critérios que possam privilegiar esta ou aquela entidade. Com isso, ficou eliminada a chance de vincular serviços de Ater e atendimento das bases sociais das entidades de agricultores, pelo menos de forma dirigida.

**4. Como conclusão**

Várias das questões que enunciamos acima ainda são apresentadas como hipóteses. Elas requerem um acompanhamento e uma avaliação por parte das entidades de Ater, dos Conselhos que tratam do assunto, da academia, assim como dos órgãos de controle. Como vimos a Lei de Ater institui uma modalidade de contrato que, por sua natureza, não requer o estabelecimento de parcerias. Diferente dos convênios, em que ambas as partes têm interesse no objeto e se comprometem, inclusive financeiramente, agora se trata de contratação de serviços por parte do estado. A indução que será feita a partir das Chamadas independe do interesse ou necessidade da sociedade civil e de suas organizações e nem mesmo dos agricultores. As entidades de Ater deverão subordinar-se ao que deseja o governo federal, ou ficam fora.

Por outro lado, a prática metodológica da extensão rural exigida pelas primeiras Chamadas inibe processos participativos assim como inibe a participação na gestão das ações de Ater, pois muitas das questões colocadas nas Chamadas devem ser sigilosas, por força da Lei. Logo, o Comitê de Ater, os Conselhos, etc, quando participarem de qualquer discussão desde nível, terão uma participação periférica e subordinada aos dispositivos de sigilo já que alguns aspectos só podem ser revelados para servidores e só se tornarão conhecidos quando forem publicadas as Chamadas.

Por fim, cabe reiterar o retrocesso evidente da Ater em relação ao potencial apoio que as entidades vinham dando ou poderiam dar aos processos de transição com base nos princípios da Agroecologia.

**5. Referências bibliográficas**

BRASIL. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Brasília, 2010a.

\_\_\_\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010. Brasília, 2010b.

DINIZ, Paulo Cesar, TAVARES de LIMA, Jorge e ALMEIDA, Aniérica. Chamadas Públicas de Ater: primeiros reflexões. Recife-UFRPE. 16p (mimeo).

MDA **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, MDA, 2004.

TEIXEIRA, Gerson. A Proposta de Assistência Técnica Pública e Gratuita para Agricultores Familiares e Assentados - Projeto de Lei nº 5.665, de 2009, do Poder Executivo: Uma Análise dos Aspectos Gerais. Brasília, em 12 de agosto de 2009 (mimeo)

1. Engenheiro Agrônomo, Doutor pelo Programa de Agroecología, Campesinado e Historia, da Universidade de Córdoba, Espanha. Professor da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Membro do Núcleo de Agroecologia e Campesinato - NAC e do Observatório de Ater – OBSERVATER, da UFRPE. Endereço: Rua Maria Amélia da Silveira Rocha, nº 395, Camaragibe, PE. Email: caporalfr@gmail.com [↑](#footnote-ref-1)
2. Isso foi, de certa forma, determinante para o surgimento dos mais de 120 cursos de Agroecologia hoje existentes no país, assim como o foi para o estabelecimento do Marco de Referência da Pesquisa em Agroecologia, da EMBRAPA. Ademais, foi decisivo para que o conceito de Agroecologia se tornasse corrente nas instituições de Ater, assim como nas entidades de pesquisa e ensino. Do mesmo modo, editais do CNPq e do MEC tiveram a mesma influência. [↑](#footnote-ref-2)
3. Estudo feito por Diniz, Tavares de Lima e Almeida (2011), mostra que, das primeiras 148 Chamadas de Projetos de Ater (pós-Lei 12.118/2010) analisadas pelos autores, apenas 28 apresentam a transição agroecológica como uma das linhas de ação. [↑](#footnote-ref-3)
4. No caso de uma das Chamadas, por exemplo, cujo projeto vencedor foi apresentado pelo IPA- Instituto Agronômico de Pernambuco, para atender três ações (Segurança Alimentar e Nutricional, Organização da Produção e Transição Agroecológica da Cadeia Hortifrutícola) no Território da Cidadania Sertão do São Francisco, naquele estado, deverão ser realizadas, em um ano, 8.100 visitas técnicas (três por unidade familiar de produção), 450 reuniões, envolvendo 150 grupos de 18 agricultores e, 30 Dias de Campo com a participação de 30 grupos de 90 agricultores. Estas metodologias exigidas pelas Chamadas e reproduzidas no projeto do IPA evidenciam um extremado caráter burocrático. Quer dizer, as famílias que forem cadastradas como assistidas por este projeto, deverão, a priori, participar de todas estas atividades conforme os grupos que forem estabelecidos pelas conveniências operacionais dos executores. [↑](#footnote-ref-4)
5. O valor a ser pago pelos serviços de Ater a partir da Lei revelam outro tema para debate. Um dos elementos do discurso oficial é a “universalização” destes serviços para toda a agricultura familiar. Ora, uma conta simples revela que para isso seria necessária a contratação de mais de 20.000 novos extensionistas e um volume de recursos superior a R$2 bilhões adicionais ao que já se gasta com Ater no Brasil. Seria isso viável? Ou é apenas um discurso ufanista? [↑](#footnote-ref-5)
6. Como já mencionamos antes, mesmo quando a linha de ação é segurança alimentar o foco está no aumento da produção, o que nem sempre é solução para questões de insegurança alimentar e nutricional. [↑](#footnote-ref-6)
7. Visando suprir esta deficiência, o MDA iniciou um processo de capacitação para agentes de Ater que vão atuar nos projetos vinculados ao Programa Brasil sem Miséria. Este é outro tema a ser acompanhado, tanto do ponto de vista dos conteúdos ministrados, como da relação com as orientações da Lei. [↑](#footnote-ref-7)