



Fundação Escola de  
Sociologia e Política  
de São Paulo.

RECONHECIMENTO DESDE 1933

---

## **Seminário FESPSP**

**“Cidades conectadas: os desafios sociais na era das redes”**

17 a 20 de outubro de 2016

### **GT 9 - Meio Ambiente e Sociedade**

**Uma reflexão sobre educação democrática no contexto de aplicação da  
PNATER nos assentamentos federais do estado de São Paulo**

Fernanda Alves de Lima<sup>1</sup>

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Orientadores:

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cecília Turatti

Prof. Ms. Rodrigo Estramanho de Almeida

---

<sup>1</sup> Graduada em Sociologia e Política pela FESPSP. [flima.fer@gmail.com](mailto:flima.fer@gmail.com). Artigo contemplado pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC pela FESPSP no âmbito do Projeto: INCRA - *Análise técnica sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural com vistas a subsidiar o monitoramento dessas políticas no Estado de São Paulo*. São Paulo, fev. 2016.



## Resumo

Este estudo faz uma reflexão sobre a educação democrática no contexto de aplicação da PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - nos assentamentos federais do estado de São Paulo. A partir da análise dos relatórios de monitoramento e avaliação propõe discutir a proposta de metodologia participativa prevista na política e sua operacionalização, e como as ideias e práticas de uma educação democrática podem contribuir para um desenvolvimento rural tendo como pressuposto a promoção da cidadania e qualidade de vida dos assentados.

**Palavras-chave:** Assistência técnica e extensão rural; política pública; educação democrática; cidadania; desenvolvimento rural.

## Introdução

Após um longo período de transformações nas políticas de ATER, que incorreram das disputas em torno das concepções de desenvolvimento, como: a ideia de modernização, em oposição a um campo que se considerava atrasado; a interligação entre ciência, institutos de pesquisa e produtor rural, tendo a ciência como um saber autorizado; a “revolução verde”, acentuando o caráter desenvolvimentista com investimentos em larga escala no campo; a proposta de repensar a assistência técnica e romper com o modelo difusionista-inovador; a exaltação à iniciativa privada e menor intervenção do Estado nas relações de produção e; o “novo mundo rural”, com a interligação entre o campo, o capital e o mercado, é lançada em 2004 a PNATER. O documento foi feito com um amplo processo de consulta a organizações, extensionistas e representações de agricultores.

A política expressou um retorno do Governo Federal às demandas relativas à assistência técnica, desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, contestadas por movimentos sociais, estabelecendo uma ideia de renovação das



concepções e modelo institucional. O ambiente estava permeado por disputas em torno dessas questões, entre lideranças políticas de governo, técnicos engajados num processo de aprendizagem, movimentos sociais e entidades de representação da agricultura familiar.

A sua concepção foi marcada pelas discussões por uma educação democrática, que emergiram nos anos 80, iniciadas por Paulo Freire desde os anos 60, que criticavam uma tradição “difusionista” e propunham repensar o papel do técnico-extensionista colocando este como um educador, por meio de um diálogo comunicativo com o homem do campo, em uma relação de "coparticipação de sujeitos no ato de conhecer".

Neste artigo pretendemos contribuir no debate a respeito da política pública de ATER, analisando a importância da educação democrática como pressuposto para a promoção da cidadania e qualidade de vida dos assentados e o desenvolvimento rural. Dividimos o trabalho em três partes. Na primeira, forneceremos uma contextualização histórica, com exposição dos projetos e práticas adotadas pelas políticas de assistência técnica e extensão rural, conferindo as diversas condições políticas, econômicas e sociais pela qual a política passou ao longo de sua história. Na segunda parte, analisamos a PNATER, apresentando seus princípios e objetivo, além de fornecer uma visão sobre a atuação da política. E, na terceira parte, será apresentada a ideia de educação democrática e como se operacionaliza o processo metodológico participativo no serviço de ATER, relacionando às questões sociais encontradas no espaço rural.

A temática surgiu a partir da oportunidade de realizar iniciação científica, como estudante do curso de Sociologia e Política da FESPSP - Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, analisando os relatórios produzidos pela instituição, que realiza análise técnica sobre a implementação da PNATER, com vistas a subsidiar o monitoramento dessas políticas no Estado de São Paulo, por meio de contrato com o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Complementando a análise dos relatórios de monitoramento e avaliação, pude participar em reunião de avaliação dos serviços de ATER em São Paulo, com exposição dos contratos das chamadas do MDA, em reunião e bate-papo com os



monitores participantes do projeto de monitoramento, além de realizar levantamento bibliográfico acerca do tema.

## **Contexto histórico**

A forma de produção no início do século XIX no Brasil trazia suas bases da colonização, assentadas no latifúndio e na monocultura de exportação. As pequenas propriedades produziam de modo muito comedido restringindo-se a uma agricultura de subsistência. Não havia grandes interesses por parte do Estado e essa produção era desconsiderada. Assim como não havia políticas de fomento a essa atividade.

Nesse período, começa um cenário de disputas entre os interesses das elites oligárquicas vinculadas a outros produtos que não o café, que almejavam uma diversidade na produção, uma vez que o café nessa época representava a maior movimentação de exportação. Além de um ideário nacionalista de modernização do país.

O discurso dominante se institucionaliza e o Estado passa a operar sob essa lógica de um ideal para o progresso, com a criação em 1906 do MAIC - Ministério de Agricultura, Indústria e Comércio – com a prerrogativa de ampliar a produção do campo a partir de sua modernização, em oposição a um campo que se considerava atrasado.

Influenciado pelo extensionismo estadunidense, surge a ACAR – Associação de Crédito e Assistência Técnica – em 1948, em Minas Gerais, com objetivo de intensificar a produção agropecuária e a melhoria das condições econômicas e sociais na vida rural. Posteriormente, em 1956 surge a ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – com uma coordenação nacional para buscar recursos federais, e ainda proporcionando o treinamento dos técnicos, chamados de extensionistas, dada a extensão e interligação entre ciência, institutos de pesquisa e produtor rural. A ciência é colocada como um saber autorizado a fim de legitimar o processo modernizante. Conforme afirma Pimentel (2007) a política de assistência técnica e extensão rural foi uma forma de acesso do espaço urbano ao



---

campo, levando “civilização” e “modernização”, com a utilização de metodologias e práticas de caráter sócio-político-cultural.

Os anos 1970 são marcados pela criação do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que tem como missão executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Tinha ainda como atribuição coordenar os trabalhos de assistência técnica, que são transferidos para a EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – em 1975, responsável por nortear o trabalho dos estados, uma vez que são criadas as EMATER – Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural nos Estados. Ocorria uma política de descentralização, para que os estados operacionalizassem a assistência técnica, além da inserção de um caráter educativo para assistência, abrangendo não apenas a técnica mas as ciências sociais, visando o aumento da produtividade de mão-de-obra e melhoria condições de vida, por meio da uma educação informal.

No período da ditadura militar o caráter desenvolvimentista foi acentuado, ocorrendo investimentos em larga escala no campo, conhecido como “revolução verde”. O crédito subsidiado contudo atende apenas aos médios e grandes produtores, criando um modelo de insumos modernos, utilização de fertilizantes, máquinas agrícolas e metas produtivas. O contexto é de deslocamento do campo para cidade e da expansão do mercado interno. Assim, o discurso do Estado se caracteriza pela falta de áreas agrícolas e necessidade de produção em massa, a fim de atender a necessidade de alimentação da população que crescia demasiadamente.

No final dos anos 70, o cenário estava assinalado por lutas armadas no campo e na cidade, e o início dos anos 80 caminha com pressão popular, movimentos sociais, posição contrária da Igreja às ações de tortura do regime, recém-criação do PT – Partido dos Trabalhadores – e campanha para abertura democrática (Diretas Já). Dada a instabilidade econômica com planos fracassados, as políticas agrícolas são afetadas, assim como as demais áreas. A ausência de recursos afeta diretamente a assistência técnica, que estava ligada ao crédito rural. Os produtores estão endividados com os bancos, e o meio ambiente já apresenta sintomas do modelo desenvolvimentista adotado. O período ainda é marcado por



uma mudança mundial no padrão de produção, com a inserção da informatização, microeletrônica e biotecnologia, substituindo a mão-de-obra e gerando uma superprodução na agricultura.

O momento é oportuno para repensar as políticas direcionadas ao campo, que adotem uma prática mais humanista, que possam abarcar o pequeno produtor e que rompa com o modelo difusionista-inovador. Os ensinamentos de Paulo Freire são colocados em pauta, questionando a atuação do técnico extensionista, assinalando a importância da comunicação na relação com o camponês e de uma educação emancipadora, que possibilite ao homem transformar o mundo, diferentemente de uma atuação pautada por um saber científico que coloca o técnico em posição de superioridade e dominação.

A Constituição de 1988 assegurava que os serviços de assistência técnica e extensão rural pública deveriam contemplar as políticas agrícolas e ser ofertados gratuitamente aos pequenos produtores. Ocorre que, em 1989, por meio de decreto, o Governo Sarney extingue a EMBRATER e outras estatais, entretanto, por pressão política dos extensionistas realizando um ato em Brasília, o órgão não é extinto. Contudo, no início dos anos 1990, a política econômica adotada pelo Plano Collor é voltada para competitividade, exaltação à iniciativa privada e menor intervenção do Estado nas relações de produção, deixando o mercado livre para atuar sobre essas relações nas diversas áreas, assim como no campo da agricultura. Os agricultores empresariais passam a contratar os serviços de extensão rural não utilizando os serviços públicos. A EMBRATER é extinta definitivamente (1990), assim como outros órgãos ligados ao setor agrícola como Banco Nacional de Crédito a Cooperativas. A responsabilidade sobre a assistência técnica é repassada aos Estados, ficando a cargo de suas condições financeiras e dos interesses regionais políticos em disputa. Com o distanciamento do Governo Federal, as empresas de assistência técnica procuram parcerias com prefeituras, ONGs e organizações de agricultores.

Em estados em que a presença de organizações políticas de agricultura de base familiar era forte possibilitou a inovação das EMATER (MASSELLI, 1998 apud DIAS, 2008). O conceito de agricultura familiar surge nos anos 90, legitimado por ações do MST – Movimento dos Sem Terra e do movimento sindical de



trabalhadores rurais (organizados na CONTAG - Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura), propondo estudos acadêmicos para essa nova categoria de análise, que influenciaria as políticas públicas no restante da década, com a intensificação das ações de reforma agrária e de fortalecimento dessa categoria de produtores rurais. Por pressão dessas organizações de base familiar, o Governo Federal lança o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995), que fornecia crédito de investimento e custeio a agricultores familiares e previa o pagamento à assistência técnica também a projetos desenvolvidos em assentamentos de reforma agrária.

Os serviços de assistência técnica e extensão rural transitaram entre as instâncias do MARA - Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (1990), sem uma explicitação das competências relativas a esses serviços às suas Secretarias, posteriormente ao MAARA – Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (1992), quando é criado o DATER – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (1994), dentro da Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR, ainda com recursos limitados e pouca representatividade política, para posteriormente ter suas competências atribuídas ao INCRA, responsável pelo processo de reforma agrária.

A partir de 1995/1996 o debate da questão fundiária é retomado, uma vez que se intensificaram as ocupações, bem como a violência contra os movimentos de luta pela terra, como o massacre de Corumbiara (Rondônia, em agosto de 1995) e de Eldorado dos Carajás (Pará, em abril de 1996), trazendo reivindicações pelo crédito e assistência técnica por parte de pequenos produtores vinculados aos movimentos sociais, como o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e outras organizações que investiam na ocupação e organização de acampamentos (PIMENTEL, 2007). Nesse cenário o Governo FHC cria o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, atribuindo a esse gabinete a responsabilidade sobre a questão agrária, que em 1999 passaria a ministério, para então em 2000 adotar o nome MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Fernandes (2004) considera que a política adotada nesse período é marcada pela criminalização e judicialização das ocupações, a implantação do Banco da Terra, limitando as negociações às condições do mercado, e mudança do modelo de



linha de crédito agrícola camponesa, conferindo uma estratégia de desarticulação, em que as instituições envolvidas com a reforma agrária perdem ou tem reduzida sua atuação, uma vez que as questões são transferidas para esfera econômica. No entanto, é justamente nesse panorama que se intensifica a luta pela terra, pois à medida que o governo implantava assentamentos a partir do número de famílias acampadas, mais as manifestações e conflitos cresciam e se intensificavam as ocupações.

No segundo governo FHC a política se pauta pelo programa “Novo Mundo Rural”, unificando as políticas voltadas ao campo. O discurso confere uma interligação entre o campo, o capital e o mercado. Uma série de programas e projetos é criada, com o objetivo de fazer a reforma agrária “dar certo” e que o assentado se transformasse em um agricultor, que pudesse viver da agricultura, implantando o modelo agrícola vigente e se emancipasse em relação aos recursos do governo para custear suas lavouras, sua terra e subsistência (PIMENTEL, 2007).

Em 1997 o INCRA lança o projeto Lumiar, a fim de transformar o assentado em agricultor, acessando os recursos do PRONAF, aderindo ao modelo proposto e tendo como propulsor desse processo a assistência técnica. Esse processo é construído com a terceirização e privatização da assistência técnica em assentamentos rurais, em oposição a uma assistência estatal. Em 2000 o projeto é extinto.

A partir de 2003, o Governo Lula estabelece novas políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural e em 2004 lança a PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica, por meio do MDA. A partir deste documento, que é reformulado em 2011, problematizaremos sobre essa política pública nos projetos de assentamento, a partir do eixo voltado à cidadania.

### **Política pública: a PNATER**

Depois da "reforma gerencial" de Estado, adotada no Governo FHC, as políticas públicas que estavam organizadas padronizadamente, funcionando de forma semelhante, passaram a serem focalizadas e restritas, a fim de reduzir custos.





Há ao mesmo tempo uma ampliação da gama de possibilidades de atuação, de acordo com as demandas, principalmente aos grupos minoritários, repercutindo em um significativo impacto político, e ainda uma crescente especialização nas áreas, além de uma parceria público-privada, dada as demandas, o que por outro lado se configura como uma desqualificação do público.

As políticas públicas correspondem a um processo complexo de definição, elaboração e implantação de estratégias de ação, adotadas pelos Governos, identificando e selecionando determinados problemas sociais, orientando a forma de atuação do Estado com planos, projetos e programas, geralmente com diagnóstico e solução (DIAS, 2008). Por se tratar da seleção de um problema em relação a outros existentes, uma vez que os problemas são demandados por grupos ou movimentos da sociedade, esse processo se configura como um campo de disputas de projetos políticos.

O Governo Lula estabeleceu novas políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural e em 2004 lança a PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica, por meio do MDA. A política definiu as diretrizes para a elaboração do PRONATER – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Em 11 de janeiro de 2010 é instituída a política, por meio da Lei 12.188 e o documento é reformulado em 2011.

A política expressou um retorno do Governo Federal às demandas relativas à assistência técnica, desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, contestadas por movimentos sociais, estabelecendo uma ideia de renovação das concepções e modelo institucional. Havia um ambiente de disputas em torno das questões, desencadeando lideranças políticas de governo, técnicos engajados num processo de aprendizagem, movimentos sociais e entidades de representação da agricultura familiar.

O documento se declara “participativo”, e foi feito com um amplo processo de consulta a organizações, extensionistas e representações de agricultores. Elegeu os agricultores familiares como público prioritário para a ação extensionista; propôs a gratuidade, universalidade e caráter público dos serviços e; concepções, métodos e princípios baseados na Agroecologia.



A partir de 2008, dada a crise econômica internacional, houve a necessidade de aumentar a produção de alimentos internamente e uma opção por consensos políticos e intervenção do Estado sobre o domínio econômico e social. Essa conjuntura não se mostrou favorável a ATER, dado o enfraquecimento do compromisso político do Governo com novos assentamentos da Reforma Agrária, fortalecimento dos interesses de setores do agronegócio e perda de força dos discursos críticos ao modelo de agricultura industrial, associada a dificuldades na relação MDA com parceiros para financiamento das ações. As disputas acerca das orientações da PNATER tendem a valorizar resultados objetivos com perda de uma perspectiva de intervenção social (DIESEL et al, 2015).

Em 2009 o Governo envia proposta de uma lei de ATER, fazendo algumas mudanças, sem passar pelo mesmo processo participativo promovido no lançamento da PNATER em 2004, e sem mesmo discuti-la no CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Nesta lei é instituído o PRONATER. O novo documento, que passa a dispensar licitação, prevendo melhorias com relação a forma de contratação e de repasse dos recursos públicos federais, tem duas mudanças significativas: - chamadas com definições mais objetivas para seleção das empresas vencedoras, áreas de atuação, produtos a serem entregues e quantidade de agricultores e familiares a serem atendidos; - substituição do termo agroecologia por uma formulação que orienta a adoção dos princípios da agricultura de base ecológica com enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis. Diesel et al (2015) ressalta que as mudanças remetem as disputas no MDA em torno das concepções de desenvolvimento e que ainda se apresentam no cenário atual.

Conforme a lei da política, a ATER é um serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. Assim, podemos observar que a ATER constitui um meio para execução de um fim, é, portanto, um instrumento para execução da Reforma Agrária.

Ainda, segundo a Lei, o objetivo geral da política é: - atuar decisivamente nas iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas



e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo e outras afins, tendo como foco o fortalecimento da agricultura familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e fundamentados em princípios agroecológicos. Deste modo, identificamos 2 grandes eixos: - a promoção da cidadania e qualidade de vida dos assentados; - a exploração econômica sustentável da terra.

Os princípios da política estão pautados por:

I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;

II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;

III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;

IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;

V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e

VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

Ao relacionarmos os dois eixos da política de ATER, a promoção da cidadania e qualidade de vida dos assentados e a exploração econômica sustentável da terra, entendendo que o serviço consiste em um processo de educação não formal, de caráter continuado, com foco na agricultura familiar, cabe pensar como se operacionaliza essa proposta metodológica prevista na PNATER, e parece oportuno retomar a ideia de educação democrática, e como esse pensamento e práticas podem contribuir para um desenvolvimento rural comprometido com a transformação social.

Na próxima parte, a fim de abordar a temática e apresentar dados que possam ajudar na compreensão da discussão serão utilizados relatórios de monitoramento e avaliação dos serviços de ATER nos assentamentos federais do estado de São Paulo, realizados pela FESPSP – Fundação Escola de Sociologia do Estado de São Paulo. Esse trabalho é previsto pela Lei de ATER, a fim de



apresentar dados, informações e subsídios, e analisar obstáculos para execução do programa no decorrer da implantação.

O monitoramento é feito em 5 Núcleos Operacionais que são classificados e constam nas chamadas para contratação dos serviços de ATER, a partir de diagnóstico dos assentamentos realizados pelo INCRA:

- N.O. 1 (Pontal do Paranapanema): 1.447 famílias assentadas;
- N.O. 2 (Andradina): 3.874 famílias assentadas;
- N.O. 3 (Promissão): 1.780 famílias assentadas;
- N.O. 4 (Araraquara): 2.735 famílias assentadas;
- N.O. 5 (Grande São Paulo): 1.293 famílias assentadas.

Cada núcleo possui um agrupamento por sub-regiões denominadas Núcleos de Apoio, sendo 2 núcleos de apoio em Andradina, 2 em Promissão, 3 no Pontal do Paranapanema, 3 na Grande São Paulo e 4 em Araraquara, onde estão alocados os Projetos de Assentamento (PAs) e PDS (Projetos de Assentamento Sustentável). São aplicados 200 questionários mensalmente pelos profissionais da FESPSP, sendo 40 em cada N.O., correspondendo ao monitoramento de 10% da quantidade de famílias da amostra anual recomendada no “Manual de Acompanhamento dos Contratos de ATER” do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

## **A educação democrática e a PNATER**

As discussões por uma educação democrática, que emergiram nos anos 80, foram iniciadas por Paulo Freire desde os anos 60 e estendiam as ideias levantadas ao campo. A crítica de Freire estava pautada sobre a tradição "difusionista" importada dos Estados Unidos, que teve grande repercussão na América Latina, assim como os estudos sobre comunicação.

Freire assinalava a necessidade de uma mudança no papel do técnico extensionista, enfatizando a prática de atividades que preconizassem um caráter mais humanista na relação entre esse agente e o homem do campo. Utiliza o termo agrônomo-educador ao invés de agrônomo-extensionista para enfatizar a atuação desse agente em um processo de educação:



O agrônomo não pode, em termos concretos, reduzir o seu quefazer a esta neutralidade inexistente: a do técnico que estivesse isolado do universo mais amplo em que se encontra como homem.

Assim é que, desde o momento em que passa a participar do sistema de relações homem-natureza, seu trabalho assume este aspecto amplo em que a capacitação técnica dos camponeses se encontra solidária com outras dimensões que vão mais além da técnica mesma.

Esta indeclinável responsabilidade do agrônomo, que o situa como um verdadeiro educador, faz com que ele seja um (entre outros) dos agentes da mudança.

Daí que sua participação no sistema de relações camponeses-natureza-cultura não possa ser reduzida a um estar diante, ou a um estar sobre, ou a um estar para os camponeses, pois que deve ser um estar com eles, como sujeitos da mudança também.

(FREIRE, 1983, p. 37)

Em sua análise semântica Freire entende o termo extensão como transmissão, transferência, invasão e não como comunicação, esta relacionada a "coparticipação de sujeitos no ato de conhecer". A transmissão não teria um sentido neutro, sendo um empecilho ao conhecimento, com uma relação de invasão cultural e manipulação, transformando o homem em quase "coisa", negando sua ação e reflexão (LIMA, 2011).

Assim, esse homem do campo não deveria ser visto apenas como um agente receptor dos ensinamentos do técnico extensionista, e essa relação deveria ter como eixo para construção do processo educativo a comunicação, criando um processo emancipatório, possibilitando ao homem do campo transformar o mundo e o espaço ao qual está imerso.

Podemos observar que o terceiro princípio erigido pela PNATER tem uma abordagem que enfatiza a relação desse processo educativo e pode ser dividido e relacionado a partir de três enfoques:

- adoção de metodologia participativa;
- enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural;
- construção da cidadania e democratização da gestão da política pública.

Uma metodologia participativa coloca em evidência a "coparticipação dos sujeitos", desta forma, podemos ressaltar que educação não acontece de modo rápido e simples, mas se trata de um processo complexo, que necessita de constância, a fim de criar relação de vínculo entre os agentes envolvidos,



possibilitando um ambiente que permita a troca de saberes, que se apresenta em ambos os lados, e deve ser construído em conjunto.

Ao abordar o caráter multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, ressaltasse a necessidade de uma política que amplie e avance em outras áreas de atuação, observando outras demandas para além do caráter técnico produtivo, abarcando ainda a diversidade e heterogeneidade cultural presente no espaço rural e na relação com o homem do campo. A chamada pública observa a composição de um corpo técnico que abarque as áreas de Ciências Agrárias, Sociais e Econômicas, Ambientais e Área de Cartografia/Georreferenciamento. A organização de uma equipe com esse enfoque faz pensar a maneira com que esse corpo técnico atua, uma vez que não se trata apenas de possuir profissionais nas diversas áreas, mas que o fator humanista e construtivista também deve estar presente entre esses agentes.

E ainda, sobre buscar a construção da cidadania e um modo de gestão democrático, observamos que o saber científico não deve estar em posição superior ou de dominação em relação ao homem do campo, reforçando que esse meio só pode ser modificado se esse homem for protagonista e fizer parte do processo.

Ao pensarmos um processo metodológico que possa abarcar uma educação permanente, com participação democrática e que atente para a cidadania como alicerce que permeia as relações entre os sujeitos envolvidos e a sociedade, podemos perguntar se é possível a operacionalização desse processo sem levar em conta as questões sociais encontradas no espaço rural? Entendemos assim que esse espaço se expressa como "forma territorial da vida social" (ARAÚJO, 2014). É um espaço que está marcado por sua territorialidade, por suas relações internas, mas que não estão dissociadas do externo – que também interferem nesse meio – no modo como esses sujeitos agem e atuam e como são condicionados pelo resultado dessas ações.

A partir dos relatórios de monitoramento, com amostragem dos dados de três relatórios: 18 (24/6 a 23/7/2014), 21 (24/9 a 31/10/2014) e 25 (24/01 a 23/2/2015) podemos perceber que na pesquisa realizada junto aos assentados existem itens que demonstram a presença de questões sociais ligadas a ausência de direitos básicos a cidadania, assim como pouco desenvolvimento de atividades que estão



relacionadas ao enfoque participativo com uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar proposta pela PNATER.

Sobre os principais problemas que poderiam ser considerados como obstáculos ao desenvolvimento das atividades produtivas no seu lote foram apontados pelos assentados a “Água”, aparecendo em cada relatório com 26%, 24% e 17% e “Crédito”, com 15%, 19,5% e 20,5%.

Sobre o aspecto que diz respeito a ações de planejamento coletivo realizada pela ATER, ou seja, com outros assentados além do lote, os percentuais ficaram em 81%, 78% e 84% apontados pelos entrevistados que não participaram. Referente à questão; “você participou de atividade com a presença de técnico/a junto com outros/as assentados/as?”, registrou-se baixos percentuais de participação com 26%, 25% e 24%, sendo que destes 72%, 80% e 82% consideraram proveitosas. Assim como a promoção de atividades junto a grupos de assentados que participam de associações ou cooperativas, com participação de 32%, 30% e 26%, sendo que 91%, 91% e 100% consideraram proveitosas, evidenciando a potencialidade da atuação em rede.

E ainda as atividades a serem desenvolvidas nos assentamentos, que estão previstas nas chamadas públicas, como visita técnica, reunião, curso, dia de campo e encontro. A participação apontada pelos assentados em visita técnica foi de 51%, 45% e 54,5% e em reunião de 70,5%, 81% e 69,5%, enquanto que as atividades de curso, dia de campo e encontros tiveram participação menores, demonstrando serem pouco exploradas, com percentuais de 33,5%, 24% e 16,5% para curso, 19,5%, 8% e 6,5% para dia de campo, e 17%, 7,5% e 5% para encontros.

Apesar deste tipo de atividade estar prevista nas chamadas públicas, constam apenas como meta quantitativa a ser aplicada aos respectivos núcleos operacionais. São alimentados no SIATER (Sistema Informatizado de ATER) com comprovação física: recibo de despesas, listas de presença e assinatura eletrônica. Não há registros e informação com relação ao gerenciamento das demandas, bem como preparação das atividades a serem desenvolvidas pelas entidades executoras dos serviços de ATER, existindo apenas a memória subjetiva do técnico. Ao mesmo tempo, não existe registro com relação a produção, um dado quantitativo importante,



necessário para perceber os reais avanços dos assentamentos nas conquistas dos mercados.

Pela análise dos relatórios de avaliação (18 relatórios: 14 ao 32 (março/2014 a setembro/2015), em que foi identificada a necessidade de adequação da tipologia do público-alvo, podemos notar o aspecto social de modo mais amplo.

A fim de ampliar o modelo atual de classificação do público-alvo, que contempla as necessidades estruturais dos assentamentos e embasa a classificação em PA (Projeto de Assentamento) e PDS (Projeto de Desenvolvimento Sustentável), e de ordem administrativa, com relação a suas fases de implantação (pré-projeto de assentamento e assentamentos: em criação, criado, em instalação, em estruturação, em consolidação e consolidado), essa adequação observa as dificuldades encontradas no processo, como heterogeneidade dos assentamentos, territorialidades distintas, ausência de informações fidedignas para planejamento da chamada pública, divergências no momento do diagnóstico do assentamento (INCRA) e análises coletivas (ATER) e conflitos nas áreas de preservação.

A tipologia proposta apresenta 3 tipos de classificação: 1) *social*: entrega dos direitos básicos a cidadania; 2) *em transição*: entrega dos direitos básicos a cidadania e inserção produtiva; 3) *produtivo*: inserção produtiva sustentada no mercado. Cada tipo demanda ações prioritárias específicas para a execução da ATER e utilizaria base de dados que fornecesse indicadores direcionados à avaliação. No entanto, podemos identificar, a partir dos extremos, que tanto o tipo *social*, que necessita equacionar as atividades de ATER com demandas de acesso a direitos básicos (documentos, assistência social especializada) e infraestrutura (água, vias, energia), quanto o tipo *produtivo* que necessita incentivar a organização coletiva e comunitária, capacitação, oferta de subsídios e programas, a fim de propiciar acesso ao mercado, estabelecem em si um aspecto social. Em ambas situações, seja assegurando o acesso para construção da cidadania, seja pela organização social e participação democrática, não é possível pensar a produção dissociada do social, entendendo que esse homem do campo é um ser social, e a ausência dos direitos básicos ou de um ambiente coletivo e comunitário prejudica as atividades e trabalhos produtivos da ATER.





Outros dados que podemos levantar nos relatórios de avaliação, a partir das entrevistas com os técnicos e gestores de ATER, reforça o aspecto social, por meio da vulnerabilidade e desestruturação social, além de acesso a direitos básicos.

De acordo com a gestora da empresa de ATER, *“faltam atividades nas metas [de ATER] que direcionem para questões sociais... todo mundo quer trabalhar a produção, mas as questões sociais ‘gritam’*. E considera ainda:

Há situações que a equipe passa e que são distintas à questão da produção. Assentado com produção de subsistência, por exemplo, não se interessa pela assistência técnica... assentado que não tem conhecimento agrícola também não... como é que a gente resolve o problema deles? Porque daí eles saem da parte de produção e mergulham na parte social... é alcoolismo, droga, pessoal indo pra fora pra trabalhar, problema com filho... Você chega no lote pra cobrar a produção do cara e o cara te ‘despenca’ isso, você vai falar o quê?.

Em outros núcleos é possível observar problemas de desestruturação social, expressos em violência doméstica e muitos casos de doenças como alcoolismo e drogadição, associado a dificuldades de estabelecer parcerias com a prefeitura. Conforme relato do técnico:

É triste ver assentados do Zumbi no supermercado comprando mandioca... mas é tanto problema... problema da madeira, de solo, de famílias desestruturadas, precisa do envolvimento do município, precisa de CRAS. Tem problema de alcoolismo: nos lotes do início do assentamento, 60% das famílias tem caso de alcoolismo; o município alega que como muitos dos assentados não são oriundos do município, sequer da região, não tem obrigação de atendê-los.

E a fala do técnico a partir do relato de um assentado sobre a questão da falta de água não como recurso necessário para produção, mas a falta de água para consumo: *“Na hora em que você chegar na sua casa, você vai ter água para beber, eu não tenho! Para a produção, você ainda busca uma alternativa: planta abóbora, mandioca; mas sem água para consumo o assentado não tem como permanecer no lote”*.

E ainda, ao menos um dos assentamentos de uma das regiões estudadas sofreu as consequências de um problema cultural extremamente arraigado em uma sociedade patriarcal como o Brasil: o machismo. No assentamento Brasília Paulista,



dois grupos de mulheres, com 15 integrantes cada, iniciaram uma bem-sucedida produção artesanal de doces, compotas, dentre outros. Apesar do sucesso da empreitada, os grupos diminuíram: atualmente um grupo conta com novos integrantes e o outro com apenas sete. Conforme fala do técnico:

Começou com dois grupos de 15 cada um, hoje tem um com sete outro com 9. O que fez diminuir foi a velha sociedade machista. Há situações que o técnico nem pode ir fazer visita no lote quanto o homem não está em casa. Tem é muita mulher que tem medo de assumir seus direitos e muito homem que acha que pode mandar e tá tudo certo.

A partir dos pontos expostos podemos perceber problemas estruturais que provêm de condições objetivas e aqueles que decorrem de situações psicossociais próprias dos indivíduos assentados. Esses fatores impedem a implantação e otimização das atividades produtivas e reforçam a importância de um processo educacional que assuma aspectos e dimensões mais amplas, para além da técnica.

É importante destacar que algumas demandas levantadas, como por exemplo infraestrutura e assistência social especializada, não competem a prestação de serviços da ATER, sendo realizadas orientações e esclarecimentos acerca dos trâmites e encaminhamentos, no entanto, como já observado, esses obstáculos prejudicam as atividades da ATER. Neste sentido, é fundamental uma atuação transversal por parte do INCRA junto aos gestores públicos responsáveis pela criação ou adequação da infraestrutura e assistência social. Outra possibilidade ainda seria a problematização dessa dimensão no que compete ou não ao atendimento de ATER, criando uma relação de diálogo e parceria com outras esferas e instâncias governamentais.

Por fim, outro ponto que podemos elencar para pensar a operacionalização de uma educação democrática, diz respeito a quantidade de técnicos previstos na chamada pública: 1 técnico para 85 famílias e 1 agrônomo para 127 famílias. Relembrando um aspecto do processo educativo já abordado acima, a educação não acontece de modo breve e simplificado. Necessita de constância, a fim de criar relação de vínculo entre os agentes envolvidos.



---

## Considerações finais

A metodologia proposta pela PNATER preconiza uma abordagem dos serviços de ATER que enfatiza um processo educativo, de caráter não formal, continuado, participativo, multidisciplinar, interdisciplinar, intercultural, com gestão democrática e que permita a construção da cidadania, no qual relacionamos às ideais de educação democrática, que colocam em perspectiva um processo emancipatório, que possibilite ao homem do campo transformar o mundo e o espaço ao qual está imerso. No entanto, as chamadas públicas e a prática dos serviços de ATER ainda está marcada pela ideia de produção dissociada do assentado como um ser “único”, que está em um espaço rural que se expressa como “forma territorial da vida social” e precisa ser entendido em sua integralidade, como um ser social. Esse espaço é permeado por relações sociais e políticas, que conferem seu *modus operandi*, além da dinâmica do próprio campo.

Neste sentido, a ATER, repensada desde os anos 80, ainda está marcada por um ambiente de disputas em torno das concepções de desenvolvimento, pautadas por metas de atividades voltadas à produção, sendo necessária uma integração interna no INCRA, por meio do MDA. E também uma atuação transversal junto a outras esferas e instâncias governamentais, a fim de solucionar demandas e atender o assentado em sua integralidade.

Cabe ressaltar que um processo educativo que se propõe ser construído em um ambiente que permita a troca de saberes, criando relações de vínculo, não se constrói sem informação, sem um mapeamento e diagnóstico do cenário inicial realizado ou compartilhado com os agentes envolvidos, a despeito de se incorrer em ações invasivas e que apenas transmitem o conhecimento e não compartilham. É preciso considerar as especificidades de cada núcleo, entendendo o território de atuação. Além do processo inicial, é importante uma base de dados para acompanhamento e fiscalização dos serviços de ATER, para cumprimento das metas e atividades, que revele dados qualitativos, como gargalos, boas práticas, dificuldades encontradas e também dados quantitativos com relação à produtividade, a fim de perceber os reais avanços nas conquistas dos mercados, sendo necessária outras ferramentas de acompanhamento e monitoramento. É



---

preciso equilibrar dados quantitativos e qualitativos. Esses dados possibilitariam reelaborar diretrizes e refinar as metodologias adotadas dadas as realidades locais, visando o aprimoramento dos serviços de ATER.

Além disso, para além de um corpo técnico que amplie e avance em outras áreas de atuação, observando outras demandas além do caráter técnico produtivo, é preciso pensar em uma equipe única, que atue conjuntamente, com visitas em grupo, possibilitando uma troca de saberes também entre esses agentes, para que essa multidisciplinaridade e interdisciplinaridade permeie o processo educativo desde o momento inicial de atuação desses agentes, e possa permitir a comunicação com o homem do campo – permeada pela “coparticipação de sujeitos no ato de conhecer” – e uma construção em conjunto. É importante destacar que para que esse processo aconteça buscando um entendimento da realidade local e que esses agentes assumam seu papel de agentes-educadores se faz indispensável uma redução da quantidade de famílias atendidas, assim como um processo de formação continuado dos agentes e valorização do trabalho de ATER.

A complexidade na prestação do serviço de ATER e a execução da PNATER, uma vez que existem diversos atores envolvidos nesse processo – Estado, agentes e público das políticas, confere um espaço de disputa, associado ao fato de ser uma política recente – em construção e avaliação – reforça a importância do monitoramento, e ainda de pensar e praticar os serviços de ATER por meio de uma educação democrática, em uma territorialidade que expressa a vida social rural, e possa de fato promover a cidadania e qualidade de vida dos assentados e um desenvolvimento rural sustentável, tendo esse homem do campo como sujeito interlocutor no processo de transformação social.

## Referências bibliográficas

ARAÚJO, Tania Bacelar. **O Brasil rural contemporâneo: reafirmação da importância e a diversidade.** Projeto: Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas. Fortaleza, 2014. Disponível em:



---

<<http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/11/T%C3%A2nia-Bacelar.pdf>>. Acesso em: 27/11/2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-captec/pol%C3%ADtica-nacional-de-assist%C3%A2ncia-t%C3%A9cnica-e-extens%C3%A3o-rural-pnater>>. Acesso em: 20/05/2015.

BRASIL. **Lei nº 12.188**, de 11 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm)> Acesso em: 11/01/2016.

CAPORAL, Francisco Roberto. **A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público**. Dissertação. Mestrado em Extensão Rural – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 1991. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/A\\_Extens%C3%A3o\\_Rural\\_e\\_os\\_Limites\\_%C3%A0\\_Pr%C3%A1tica\\_dos\\_extensionistas\\_do\\_Servi%C3%A7o\\_P%C3%BAblico.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/A_Extens%C3%A3o_Rural_e_os_Limites_%C3%A0_Pr%C3%A1tica_dos_extensionistas_do_Servi%C3%A7o_P%C3%BAblico.pdf)>. Acesso em: 26/05/2015.

\_\_\_\_\_. **Extensão rural como política pública: a difícil tarefa de avaliar**. In: Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22245](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22245). Acesso em: 01/08/2015.

DIAS, Marcelo Miná. **Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades**. Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, vol. 1, n. 1, p. 101-104, jan/jun 2008. Disponível em:



---

<<file:///C:/Users/Fernanda%20e%20Flavio/Downloads/Dialnet-PolíticasPublicasDeExtensaoRoralEInovacoesConcituia-3619736.pdf>>. Acesso em 19/10/2015.

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

FERNANDES, Bernardo Mançano; RAMALHO, Cristiane Barbosa. **Luta pela terra e desenvolvimento rural no Pontal do Paranapanema (SP)**. Estudos avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000300018&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000300018&script=sci_arttext)>. Acesso em: 30/05/2015.

\_\_\_\_\_. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária:** o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Tese. Livre-docência - UNESP, Presidente Prudente, 2013. Disponível em: <[http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106708/fernandes\\_bm\\_ld\\_prud.pdf?sequence=1](http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106708/fernandes_bm_ld_prud.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 30/05/2015.

\_\_\_\_\_. **Espaços agrários de inclusão e exclusão social:** novas configurações do campo brasileiro. Agrária, São Paulo, n. 1, p. 16-36, 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/75>>. Acesso em: 30/05/2015

\_\_\_\_\_. **Questão Agrária:** conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: Seminários no Lincoln Institute of Land Policy e Harvard University, 2004. Disponível em: <[http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio\\_Valeria/Pdf/Bernardo\\_QA.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/Bernardo_QA.pdf)>. Acesso em: 30/05/2015

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.



LIMA, Venício A. **Comunicação e cultura**: as ideias de Paulo Freire. Brasília: Editora Universidade de Brasília : Fundação Perseu Abramo, 2011.

MDA/INCRA SR(08)/FESPSP. **Relatórios 18 a 25**, pertinentes à Contratação de Serviços de Análise Técnica sobre a Implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural com vistas a assistir e subsidiar o Monitoramento dessas políticas sob a jurisdição da Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo, junho de 2014 a fevereiro de 2015.

MDA/INCRA SR(08)/FESPSP. **Relatórios 14 a 32**, pertinentes à Contratação de Serviços de Análise Técnica sobre a Implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural com vistas a subsidiar a Avaliação dessas políticas sob a jurisdição da Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo, março de 2014 a setembro de 2015.

PEIXOTO, Marcus. **Extensão Rural no Brasil**: uma abordagem histórica da legislação. Textos para discussão 48, Brasília, outubro 2008. Disponível em: <<http://www.assema-ematerce.com.br/pdf/abordagem.pdf>>. Acesso em: 19/10/2015.

PIMENTEL, Vania Costa. **Assentamento é mais que um “projeto”**: a assistência técnica nos assentamentos rurais. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/m\\_vania\\_pimentel\\_2007.pdf](http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/m_vania_pimentel_2007.pdf)>. Acesso em: 20/05/2015.