

11858 - Lei de Ater: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas

Ater Law: Exclusion of Agroecology and other traps

CAPORAL, Francisco Roberto¹

¹ Núcleo de Agroecologia e Campesinato-NAC e OBSERVATER, UFRPE. caporalfr@gmail.com

Resumo: A discussão sobre Assistência Técnica e Extensão Rural volta no cenário brasileiro, na medida em que, pela primeira vez, o país conta com uma Lei de Ater. Neste resumo, 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 futuros problemas para a ação extensionista e suas entidades. Na elaboração desta política pública os gestores menosprezaram a participação dos setores interessados e houve a exclusão da Agroecologia. Por fim, são construídas algumas hipóteses para orientar futuros estudos que busquem uma maior compreensão sobre a Lei 12.188/10 e seus impactos.

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

Abstract:

Discussion of Technical Assistance and Rural Extension is back in the brazilian scenario, in that for the first time, the country has a Ater Law. In this article, we make a brief discussion of certain aspects of the law, or which are characterized as setbacks with regard to what was occurring from 2003 to 2009, or as future issues for extension actions and its entities. In preparing this public policy managers undervalued the participation of interested sectors and there was the exclusion of Agroecology. In conclusion, some hypotheses are built to guide future studies that seek a greater understanding of the Law 12.188/10 and its impacts.

Key Words: *Agroecology, Rural Extension, Ater Law, Public Policies*

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)

Como é possível observar, 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 nesta Lei, 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. 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 enunciámos como hipóteses sobre outros problemas que podem advir da lei de Ater e que precisam ser acompanhados e estudados.

Metodologia

Este resumo é parte de um artigo completo 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 e anotar sobre a trajetória da Extensão Rural brasileira ao longo de quase oito anos de trabalho (2003-2010) no Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

Resultados e discussão

– Sobre a exclusão da Agroecologia, sem legitimidade social

A Pnater elaborada em 2003, já não vale, uma vez que foi substituída pela Pnater instituída pela Lei Federal nº 12.188/2010, que excluiu a Agroecologia.

Cabe resgatar que, a partir de um processo democrático, o MDA recolheu um conjunto de sugestões de mais de 100 entidades e mais de 500 pessoas, elaborando, com estes subsídios, a Pnater-2003. A ampla participação dos setores interessados na sua construção assegurou uma alta legitimidade sociopolítica, de modo que a Pnater-2003 contou com a adesão massiva de organizações governamentais e não governamentais assim como das organizações de representação da agricultura familiar. A Pnater-2003 incorporou mudanças que vinham sendo sugeridas havia anos, entre outras coisas uma orientação fundamental para os tempos atuais: **promover o desenvolvimento rural sustentável com base nos princípios da Agroecologia.**

Em seus princípios e objetivos a Pnater-2003 enfatizava que a Ater deveria atuar com “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.**” Assim, a Pnater-2003 se constituiu na primeira política pública da esfera federal a incluir a Agroecologia como uma ciência orientadora para as ações de apoio ao desenvolvimento rural e agrícola do nosso país.¹

Ao longo do ano de 2009, viria a ocorrer outro processo de debate sobre Ater, desta vez com quase nula participação da sociedade civil. Tratava-se da 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 pela Secretaria da Agricultura Familiar/MDA acabou por excluir a Agroecologia do conjunto das orientações. Por insistência da sociedade civil, já no período de tramitação na Câmara de Deputados, viria a ser incluído um princípio de duvidosa eficácia, que diz: “adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque

¹Não seria exagero dizer que a Pnater-2003 foi 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, entre outras iniciativas. Do mesmo modo, determinou que o conceito de Agroecologia se tornasse corrente no interior das instituições de Ater, de Pesquisa e Ensino.

preferencial (sic) para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;” (BRASIL, 2010) Sem dúvidas, este princípio não trata do paradigma agroecológico em sua amplitude conceitual, senão que orienta algo simplesmente sobre o processo de produção. Como primeira consequência da lei de Ater, o estudo de Diniz, Tavares de Lima e Almeida (2011), destaca que, das primeiras **148** Chamadas de Projetos de Ater apenas **28** apresentam a transição agroecológica entre as linhas de ação.

Por outro lado, cabe observar que o principal argumento para as mudanças não tinha nada que ver com o conteúdo da Pnater-2003. Alegava-se 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 prestadoras de serviços. Logo, se esta era a razão principal da mudança, não é possível entender porque o conteúdo legítimo estabelecido na Pnater-2003 não foi mantido pelos gestores que elaboraram a Lei e sua posterior regulamentação. Ademais, as mudanças abriram caminho para um retorno ao velho modelo da extensão rural difusionista e produtivista, o que se confirma 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. Mesmo em Chamadas onde se fala de segurança alimentar e nutricional o centro da meta é o aumento da produção agropecuária, no velho estilo da extensão rural convencional.

Ademais, estudo de Diniz, Tavares de Lima e Almeida (2011), mostra que há uma grande confusão conceitual nos textos explicativos distribuídos pelo MDA desde as orientações (Notas) enviadas aos Conselhos Territoriais, antes das Chamadas públicas. Estes problemas se repetiriam nas Chamadas, o que leva os autores a afirmar, de forma amável, que isto se deve, provavelmente, a uma “imaturidade conceitual”. Por exemplo: o conceito de transição agroecológica aparece de forma diferente na Nota referida e nas Chamadas posteriores a ela. Isto evidencia, também, o caráter tecnocrático que dominou o processo, assim como a ausência de participação dos setores militantes no campo da extensão rural. A pressa tecnocracia revela-se, inclusive, na redação da definição de Ater que consta na Lei.

Por último, lembremos que, ainda quando o assunto tramitava no Congresso Nacional, Gerson Teixeira (2009) escreveu um artigo, alertando: “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.”

Algumas hipóteses sobre a operacionalização da Lei de Ater

Se a retirada da Agroecologia das orientações da Ater nacional se constituiu num ato ilegítimo, há outros aspectos sobre a operacionalização da Lei que merecem ser acompanhados e, por isso mesmo, deixamos registradas algumas hipóteses para futuros estudos sobre outros prováveis retrocessos no campo da Extensão Rural.

Hipótese sobre a não realização da Conferência de Ater

A Lei 12.188/10 estabelece, em seu artigo 8º que: *“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.”* Por sua vez, o Decreto que regulamenta a Lei (Brasil, 2010b) 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.”*

Para atender a esta norma legal, no início do ano de 2010, tão logo promulgada a Lei, foi designado um GT que elaborou uma proposta para a realização da I Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural-CNATER, estabelecendo um cronograma para que a conferência viesse a ser realizada de 13 a 16 de dezembro de 2010. Entretanto, até presente data o MDA não realizou a Conferência de Ater. Deste modo, se iniciou a execução da Lei sem atender a uma das condições legais de maior importância, dado que era justamente a Conferência, através de seus delegados, que elaboraria o PRONATER e com isso subsidiaria o Plano Plurianual de 2012 a 2015, entre outras atribuições. Porque os gestores não promoveram a Conferência? Seria para não perder do poder de decisão?

Hipótese sobre o retrocesso metodológico

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, 2010) Entretanto, as primeiras Chamadas de Projetos que foram publicadas vão contra este princípio, pois as Chamadas estabelecem, a priori, um pacote de métodos de Ater que é insuficiente para e/ou inibidor de processos participativos. Como se sabe, a adoção de metodologias participativas supõe uma ampla articulação com as comunidades rurais e uma adesão livre e democrática dos participantes. Isso requer um tempo de maturação o que não se viabiliza através de contratos de curto prazo e que estabelecem atividades que devem ser executadas com rapidez para que as entidades possam receber por seus serviços. Ademais, o pacote de métodos e o prazo não são adequados para uma ação como a de apoio à transição agroecológica. Cabe, ainda, outra questão: será possível conciliar a exigência de “critérios objetivos” de avaliação de projetos de concorrência sem licitação, dados os critérios de análise dos avaliadores que serão sempre, particularmente subjetivos.

Hipótese sobre a (des)continuidade dos serviços

A Lei estabelece que Ater é um serviço de educação não formal, **de caráter continuado**. Ora, embora este seja um desejo antigo, ninguém pode garantir a continuidade dos serviços nas condições atuais. 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 ou a prorrogação de contratos (inicialmente com prazo de um ano) ou novas Chamadas públicas para projetos a serem realizados nas mesmas áreas e com o mesmo público. Isso 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 as mesmas áreas, nada assegura que as mesmas entidades ganhariam a nova concorrência e, portanto, outra vez

se quebraria a possibilidade de continuidade.

Até a promulgação da Lei, as entidades de Ater mantinham certa continuidade dos serviços oferecidos, porque elaboravam projetos **com** as comunidades e assumiam compromissos com elas. Com a Lei de Ater, como se trata de uma contratação de serviços por prazo determinado, se as áreas escolhidas pelo 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. Já há evidências disso, pois até mesmo entidades estatais estão contratando técnicos por tempo determinado, justamente para a execução dos projetos contratados.

Hipótese sobre a armadilha dos salários

A busca de mais qualidade nos serviços de extensão rural requereria que o pagamento pelos serviços contratados viabilizasse uma boa execução. Dentro desta lógica, a planilha de cálculo de custos por serviços inclui um valor correspondente a salários e encargos trabalhistas. Para o cálculo dos salários de profissionais de nível superior cujo salário mínimo profissional-SMP esteja regulado por lei, tomou-se como base o SMP e, para os demais, adotou-se um percentual deste valor. Pois bem, este tipo de critério, acaba por se constituir em uma possível armadilha. Vejamos: no caso das entidades de Ater governamentais, os salários são pagos pelos cofres públicos dos respectivos estados ou pelos orçamentos das empresas, institutos, etc, o que advém de recursos públicos. Neste caso, não estariam as entidades recebendo duplamente recursos públicos para cobrir um mesmo tipo de despesa? 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 do SMP, ou equivalente, e respectivos encargos, como se resolveria esta questão? Não haveria uma ilegalidade? E se uma entidade estatal adota uma prática de pagamentos de salários diferenciados para quem atua nos contratos pelo MDA, não estaria criando um problema para ela mesma?

No caso das Organizações Não Governamentais, a adesão aos contratos do MDA criaria a mesma condição com respeito aos salários. Isto é, se elas não pagarem aos técnicos vinculados aos contratos o salário mínimo profissional, ou equivalente, e não recolherem os encargos correspondentes como estabelecido na planilha do MDA, que tipo de problema poderia vir a ocorrer? Seria adequado o governo federal, contratar uma entidade – repassar um determinado valor - correspondente a salário e encargos - 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?

Hipótese sobre a (des)capacitação dos técnicos

Uma das exigências para a execução de uma Ater de qualidade é a capacitação continuada dos extensionistas. Ora, nenhuma Chamada prevê recursos para a capacitação. Mesmo que uma entidade tenha recursos de outras fontes (este aspecto, da suposição de recursos próprios, discutiremos em outro artigo) para arcar com os custos da capacitação dos técnicos elas não terão tempo, pois as atividades dos técnicos estão pré-programadas. Na medida em que a entidade tem um prazo para executar as atividades e o cálculo do custo de cada serviço leva em conta o tempo necessário para

realizá-lo, 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 seus profissionais. As Chamadas, portanto, não favorecem a capacitação dos técnicos. Mesmo quando se exige 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 Lei.

Hipótese sobre a quebra das bases sociais

Várias entidades de representação da agricultura familiar criaram estruturas próprias para a prestação de serviços de Ater. Estas entidades, em geral, oferecem seus serviços de Ater para famílias agricultoras que fazem parte de suas bases sociais, com isso ampliando de sua base política.

Pois bem, a operacionalização da Lei de Ater ao definir, desde Brasília, as áreas de atuação, coloca algumas questões novas no campo da política sindical e de outras entidades. Considerando o modelo legal dos processos de contratação sem licitação, nem sempre será possível que as entidades de Ater 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), e teria que atuar com afiliados de outras entidades. Provavelmente, a Lei de Ater poderá estimular outro tipo de conflito de interesses políticos no campo da organização sindical rural, pois, como se sabe, a prática da extensão rural não é neutra e será realizada segundo a orientação político-ideológica da organização que a executa. A contratação de serviços sem licitação impede o estabelecimento de critérios que possam privilegiar determinada entidade o que passa a dificultar o vínculo entre entidade-base social.

Como conclusão

A Lei de Ater não conta com legitimidade sociopolítica ao desconsiderar o conteúdo da Pnater-2003 sem que houvesse participação social no processo de sua elaboração. Ao retomar forte caráter produtivista, rompe com aspectos importantes da ação extensionista, naquilo que é considerado o trabalho social e ambiental da Ater. Sua operacionalização poderá, ainda, acarretar problemas jurídicos. Por fim, registre-se o retrocesso evidente da Ater em relação ao apoio que as entidades vinham dando a processos de transição com base nos princípios da Agroecologia.

Bibliografia Citada

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, 2007.

_____. **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, Anierica. Chamadas Públicas

de Ater: primeiros reflexões. Recife-UFRPE. 16p (mimeo).

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 12/08/2009 (mimeo).