



ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NA REFORMA AGRÁRIA: o programa de ATES em projetos de assentamentos no estado do Maranhão

Tiago Miranda Ribeiro¹

RESUMO

O presente trabalho busca analisar estratégias de crescimento socioeconômico regional por meio do desenvolvimento agrário. Para isso, analisar-se-á o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) no contexto da Reforma Agrária com a finalidade de beneficiar as famílias assentadas nos Projetos de Assentamentos criados ou reconhecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) do Maranhão. O referido programa é considerado atualmente uma política pública de relevante importância para o êxito dos assentamentos à medida que estimula a organização social e contribui para o alcance de melhores condições de vida nas comunidades.

Palavras-chave: Assessoria técnica; Questão Agrária; Desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze strategies of regional socio-economic growth through agricultural development. For this, it will analyze the Programme of Technical, Social and Environmental (ATES) in the context of agrarian reform in order to benefit the families settled in the Settlement Projects created or recognized by the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA) of Maranhao. This program is currently considered a public policy of significant importance to the success of the settlements as it stimulates the social organization and contributes to the achievement of better living conditions in communities.

Keywords: Technical assistance; Agrarian Question; Development.

¹ Estudante de Graduação, Universidade Federal do Maranhão (UFMA). tiago.miranda@live.com



1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a questão agrária sempre teve destaque no processo de desenvolvimento do país, sendo este um movimento social complexo que aborda um novo pensar sobre a organização da estrutura fundiária, com vistas a oferecer uma distribuição mais justa de terras. Em décadas anteriores, o modelo de desenvolvimento utilizado em nosso país ocasionou a concentração de terras no ambiente rural, marginalizando a produção em unidades familiares, limitando o pequeno produtor e provocando o êxodo rural. Em consequência disso, as grandes cidades também foram afetadas por este modelo, uma vez que a migração campo-cidade contribuiu para a existência de parte dos problemas urbanos existentes no país. Assim, tal modelo, além de impossibilitar o desenvolvimento justo do meio rural acabou proporcionado o desequilíbrio de toda a população.

Diante deste cenário de concentração e exclusão, o movimento social em prol da luta pela terra ganha força, representando uma forma de resistência ao contexto de injustiças sociais. Em resposta à pressão deste movimento, o número de assentamentos rurais foi aumentando a partir dos anos 90 do século XX, bem como houve a criação de ações e políticas públicas que não só possibilitava o acesso a terra, mas também, traziam a concepção de que é essencial a manutenção e sobrevivência das famílias no campo.

Dentre os programas de políticas públicas criados com a finalidade de viabilizar o desenvolvimento dos assentamentos rurais, destaca-se o Programa de Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES), criado em 2004, com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos Projetos de Assentamentos (PA's) criados ou reconhecidos pelo INCRA. Ressalta-se que o Programa de ATES apresenta alguns desafios, pois apesar dos avanços observados ele ainda não alcançou o êxito desejado devido principalmente, à complexidade de seu gerenciamento.

Com isso, pretende-se analisar a gestão do Programa de ATES do INCRA no estado do Maranhão, suas contribuições para o desenvolvimento regional, seus desafios, complexidades e limitações.

2 CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA

A classificação da pesquisa foi baseada de acordo com as considerações de Silva e Menezes (2001), que definem quatro formas para a classificação de uma pesquisa científica, apresentadas a seguir:



a) **Quanto à natureza:** o presente trabalho está de acordo com a pesquisa aplicada, pois gera conhecimentos de aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos.

b) **Quanto aos objetivos:** enquadra-se na categoria de pesquisa exploratória, pois visa proporcionar maior familiaridade com o problema, visando torná-lo explícito. É caracterizado também pela pesquisa explicativa, uma vez que aprofunda o conhecimento da realidade na medida em que explica a razão das coisas.

c) **Quanto aos procedimentos técnicos:** caracteriza-se pela pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa participante, pois se desenvolve a partir da integração entre o pesquisador e os membros das situações investigadas.

3 CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO

Durante o fim do governo militar (1964-1985), O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi criado no ano de 1970, em virtude das pressões promovidas pela sociedade, que começou a debater sobre a questão fundiária nacional. Tal instituto tinha como atribuição de promover a reforma agrária por meio do ordenamento territorial, democratizar o acesso a terra.

Simultaneamente ao surgimento do INCRA, foram criados vários programas especiais de desenvolvimento regional, entre eles, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA). No início da década de 80, ocorre o agravamento de conflitos pela posse de terra e em resposta, o governo elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária, criando o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento de Reforma Agrária (MIRAD), que após quatro anos não logrou êxito, pois os resultados não aconteceram dentro do esperado. Em 1987, o INCRA foi extinto, e, logo após, em 1989 o MIRAD. Então, a responsabilidade pela reforma agrária transferida para o Ministério da Agricultura. Em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional restabeleceu o INCRA, rejeitando os termos do Decreto-Lei nº 2.363/87 que o extinguiu. Atualmente, o Instituto é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 14 de janeiro de 2000.

Pormenorizando, o INCRA é uma autarquia federal com a prioridade de realizar a reforma agrária, sendo responsável pela formulação e execução da política fundiária nacional, além de manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras



públicas da União. Está implantado em todo o território nacional por meio de 30 superintendências.

De acordo com SILVA (1971) a reforma agrária é um processo imediatista e amplo de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovida pelo governo, com a ativa participação dos próprios beneficiários. Desse modo, podemos destacar alguns aspectos nas diretrizes estratégicas do INCRA, tais como: promover a democratização do acesso a terra através da criação e implementação dos assentamentos rurais; fiscalizar a função social dos imóveis rurais; incentivar a produção agroecológica e buscar a qualificação dos assentamentos.

Em suas operações, a reforma agrária deverá, em princípio, proporcionar a desconcentração e democratização da estrutura fundiária, produção de alimentos de primeira necessidade, geração de ocupação e renda, diversificação do comércio e dos serviços do meio rural, promoção da justiça social, democratização das estruturas de poder, além de reduzir a migração campo-cidade. Dessa forma, o INCRA objetiva viabilizar o acesso das famílias a terra, após a emissão de posse em áreas desapropriadas pelo Governo Federal. E com isso, tende a direcionar ações que estimulem a criação, o desenvolvimento sustentável e a consolidação do assentamento.

4 O MEIO RURAL E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

O espaço rural passou a ser visto como fator de desenvolvimento quando o conceito e o modelo de desenvolvimento econômico convencional passaram a ser questionados, principalmente, sobre os aspectos da viabilidade social e ambiental. Anteriormente, esse ambiente rural era facilmente relacionado à ideia de “atraso”, e por isso, foi alvo de alterações “modernizantes” para superar essas condições. Diante dessa conjuntura, o significado do meio rural ficou restrito ao ambiente de ocorrências de atividades econômicas primárias e com isso, aconteceu a redução dos espaços rurais. E assim, a agricultura tradicional (familiar), caracterizada pela produção em pequena escala, foi perdendo espaço para a produção em larga escala.

De acordo com Favareto (2007), até a década de 70, o modelo de desenvolvimento econômico implantado no Brasil foi marcado pela ausência de propostas estruturantes. Uma característica marcante desse processo é “diminuição do espaço rural” e em relação ao seu aspecto agrícola ocorreu a vinculação do desenvolvimento à inserção de instrumentos tecnológicos para o aumento da produtividade na agricultura. Desse modo, a agricultura



familiar, caracterizada pela sua reduzida produção e baixo uso de tecnologias, era percebida como elemento de estagnação e fator limitador do processo de desenvolvimento.

De acordo com Dias (2004), o modo tradicional de agricultura era considerado como pouco lucrativo e gerador de baixa produtividade por conta da dispendiosa mão-de-obra. Nessa década, as estratégias de desenvolvimento no ambiente rural buscavam a modernização através da tecnologia e melhorias nos sistemas de produção, e assim, pretendia garantir a auto-suficiência da produção agrícola a fim de atender o aumento da demanda de grandes centros urbanos. O referido autor comenta que, a estratégia governamental visava promover transformações radicais através da modernização dos sistemas produtivos tradicionais. Esse modelo de modernização gerou graves consequências ao ambiente rural, mais especificamente nos aspectos sociais e ambientais e, principalmente, a exclusão dos diversos segmentos dessa população.

Durante a década de 80 do século XX, foi iniciada a crise desse modelo de desenvolvimento que valorizava exacerbadamente a produção em larga escala, marginalizando o pequeno agricultor. Debates e propostas sobre agricultura alternativa ganharam impulso e dentro desse contexto, o conceito de empreender um desenvolvimento sustentável no meio rural foi alavancado.

Nos últimos anos, o INCRA incorporou entre suas prioridades a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de desenvolvimento territorial, objetivando que cada Projeto de Assentamento (PA) seja compatível com as potencialidades e biomas de cada região. Nesse contexto, destaca-se, principalmente, o serviço de assessoria técnica, social e ambiental como estratégia que visa acelerar o processo de desenvolvimento do assentamento. De acordo com MIRANDA (2010), o Programa de ATES surge como apoio na condução e desenvolvimento dos projetos produtivos dos assentados e demais atividades como infra-estrutura, organização e meio ambiente.

5 ESPECIFICAÇÕES SOBRE ASSESSORIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) foi inserido na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e no Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e na Reforma Agrária (PRONATER). Destaca-se que, o Programa de ATES é implementado, nacionalmente, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo desenvolvido e coordenado pelo INCRA e suas Superintendências Regionais.



Com esse enfoque, primeiramente, surge o Projeto Conta Cooperativa de Captação (CONTACAP) foi criado pelo Programa de Apoio à Gestão das Organizações de Pequenos Produtores Rurais, por meio da celebração de convênio entre o, então, Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MAARA), INCRA e Banco do Nordeste. Atuou, durante 1994 e 1995, apoiando a gestão das organizações dos assentados, através do trabalho de um total de 24 equipes técnicas, acompanhando cerca de 7.200 famílias assentadas da região Nordeste.

De acordo com Araújo (2010), o CONTACAP foi criado após o processo de sucateamento dos órgãos responsáveis pela assistência técnica e extensão rural, ocasionado pela extinção da Empresa Brasileira de Extensão Rural (EMBRATER) e pela consequente retirada dos recursos do governo federal para os governos estaduais. Este Projeto permitia às organizações de pequenos agricultores contratarem equipes multidisciplinares para fazer o trabalho de assessoria, não só tecno-administrativa, como também educacional e cultural.

Posteriormente, o CONTACAP serviu de referência para a criação do Projeto Lumiar (1997-2000), já com caráter nacional que, sob a óptica da descentralização (terceirização), apresentava uma visão progressista, permitindo por meio das organizações de representação, que os próprios agricultores assentados contratassem os serviços de assistência técnica, tornando-se gestores do programa, porém com menos autonomia, em relação ao CONTACAP. Sendo essa, uma estratégia de desarticulação da atuação dos movimentos sociais em assentamentos rurais. O Lumiar ocasionou alguns questionamentos sobre a missão e finalidade do INCRA, cuja função seria executar a política fundiária, porém, não incluindo o assessoramento técnico a fim de consolidar os assentamentos em unidades produtivas com viabilidade econômica e financeira de modo sustentável. A experiência resultou em alguns progressos, estimulando a discussão sobre a necessidade do assessoramento técnico e a preocupação com as questões ambientais e sociais, sendo que o Lumiar iniciou a abordagem dessas questões, porém no Programa ATES ganharam mais força. Posteriormente, algumas mudanças estruturais na instituição foram realizadas e o Projeto Lumiar adquiriu um posicionamento periférico em comparação às outras atividades do INCRA, gerando a não alocação de recursos humanos e apoio logístico destinados ao programa.

Durante o primeiro governo Lula, ocorreu, no país, uma reformulação nos serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER, no qual a ATES está inserida), reforçando seu caráter público e gratuito aos trabalhadores rurais. Nessa reformulação, são incluídos eixos



orientadores sobre agroecologia, gestão compartilhada do sistema e desenvolvimento sustentável.

Em 2003, foi criado o Programa de ATES, que busca regulamentar o processo de prestação de serviços de assessoramento técnico, contribuindo para assegurar maior poder decisório às associações e entidades de representação dos agricultores. MIRANDA (2010) ainda destaca que, estes serviços são concebidos de modo a oferecer suporte à implementação de projetos e planos que orientam e organizam os investimentos públicos a serem feitos por meio de créditos subsidiados aos assentados.

Em suma, o Programa de ATES trabalha para o surgimento e desenvolvimento das unidades de produção agropecuárias familiares e até empresariais, sendo por esta razão, considerado um dos principais elementos que promovem o serviço de apoio à reforma agrária, na atualidade, embora atendendo a um contingente de famílias menor do que o previsto. A execução da ATES é realizada através da prestação de serviços estabelecidos com a celebração de convênios com entidades de personalidade jurídica de direito privado, organizações sem fins lucrativos, integrantes dos movimentos sociais, governos ou prefeituras municipais. A metodologia utilizada no programa tem caráter educativo e participativo que busca promover a geração e a apropriação coletiva de conhecimentos, e a adaptação de tecnologias voltadas para a agricultura.

7 O PROGRAMA DE ATES NO MARANHÃO

O Programa de ATES-MA firmou convênio com oito entidades no fim de 2004, para um período de 40 meses, todavia, efetivando o início de suas em abril de 2005. Na primeira fase do Programa de ATES no Maranhão (2004-2008) o programa contou, também, com uma equipe de articulação, sendo o Instituto de Capacitação Comunitária (ICC) a entidade responsável por dar suporte e assessorar nos Núcleos Operacionais de ATES, ou seja, um elemento intermediário entre o INCRA e as sete entidades. Porém, a real função do ICC foi questionada, uma vez que seu desempenho não supriu as necessidades do Programa, gerando o encerramento de seu convênio com o INCRA-MA.

Em sua primeira fase, o Programa beneficiou cerca de 30.231 (trinta mil duzentas e trinta e uma) famílias assentadas, distribuídas em 244 (duzentos e quarenta e quatro) assentamentos no Maranhão. A assessoria técnica foi prestada por uma equipe multidisciplinar de profissionais, a fim de proporcionar uma melhoria da produtividade dos assentamentos, levando em consideração o aspecto social e ambiental. Visto que, muitas

famílias rurais do estado enfrentam diversas dificuldades em continuar morando no campo diante da pobreza e da falta de outras políticas públicas no meio rural.

Em sua segunda fase (2008-2011), o programa sofreu um agravante, pois a entidade que beneficiava o maior número de famílias, no caso a FETAEMA, não conseguiu participar do processo licitatório nessa nova fase, visto que ocorreu demora na sua prestação de contas, ainda referente à primeira fase. Dessa forma, a demanda de famílias diminuiu e conseqüentemente, o recurso financeiro destinado ao Programa de ATES, também foi reduzido de modo considerável no Maranhão. A tabela abaixo demonstra um comparativo entre as duas principais fases do Programa:

Tabela 1 – Programa de ATES no Maranhão

PROGRAMA DE ATES – MARANHÃO		
Período	2004-2008	2008-2011
Famílias beneficiadas	30.231	12.104
Assentamentos	244	100
Convênios	08	07
Valor Investido	R\$ 37.188.141,45	R\$ 22.726.414,44

Fonte: INCRA-MA

Em 2009, observa-se que, mesmo com a redução do número de famílias beneficiadas, o INCRA-MA ficou em sexto (6º) lugar no ranking das trinta Superintendências Regionais (SR) que mais atenderam famílias com serviços de ATES, segue abaixo o percentual de contribuição de todas as SR's em relação ao total de famílias beneficiadas com ATES.

Em 2010, foi sancionada a Lei de ATER que está atualmente em vigor. Ela beneficia não apenas os agricultores familiares, mas também assentados da reforma agrária, povos indígenas, remanescentes de quilombos e comunidades tradicionais como extrativistas, aquicultores, silvicultores e pescadores. A Lei admite que, além da Empresa Brasileira de Desenvolvimento Agropecuário (EMATER), ONGs, cooperativas de agrônomos e veterinários possam organizar-se para o atendimento às demandas de serviços de ATER, e garante a prioridade para a contratação de entidades e órgãos públicos oficiais de assistência técnica. Desse modo, percebe-se que o Núcleo de ATES/ATER no Maranhão, assim como nos demais estados, passa por um momento de transição, pois essas mudanças ocasionam vários questionamentos sobre sua nova metodologia de operacionalização, sendo uma das principais alterações é que o serviço de assessoria técnica não será mais executado por meio de convênio e sim por chamada pública de



ATER. Paralelamente a isso, o referido núcleo ainda continua trabalhando baseado nos princípios de ATES, pois os convênios da segunda fase (2008-2011) ainda não encerraram.

8 CONCLUSÃO

O Programa de ATES no Maranhão surge a partir as experiências obtidas de projetos anteriormente realizados na perspectiva da assessoria técnica e extensão rural inserida no contexto da reforma agrária. Observa-se que durante a evolução da assessoria técnica foi possível identificar a ocorrência de várias mudanças que proporcionaram melhorias, mas também rupturas em sua continuidade, que de certa forma prejudicaram as famílias assentadas. Ainda que com algumas limitações, o referido Programa atua como um agente transformador de projetos de assentamentos improdutivos, degradados e sem infraestrutura, em ambientes de com a sustentabilidade na produção agrícola, superando o estado de pobreza, com a preservação do meio ambiente. Dessa forma, conclui-se que o referido programa é caracterizado como um fator condicionante para o desenvolvimento dos projetos de assentamentos existente.

REFERÊNCIAS

- FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão**. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007.
- MIRANDA, Aurora. **De arrendatários a proprietários: formas de sociabilidade nos assentamentos rurais**. São Luís: Edufma, 2010
- SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.
- SILVA, José Gomes da. **A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- ARAÚJO, Helciane de Fátima Abreu. **ESTADO/MOVIMENTOS SOCIAIS NO CAMPO: a trama da construção conjunta de uma política pública no Maranhão**. 2010. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1994

V Jornada
Internacional de
Políticas Públicas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

23 a 26 agosto
2011
Campus Universitário da Escalada
São Luís/Maranhão - Brasil

