

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA EM SANTA CATARINA/BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

José Antônio Louzada¹

 <https://orcid.org/0000-0002-4862-6606>

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é verificar quais instrumentos de ação pública estiveram presentes no contrato (2012-2017) da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e como eles influenciaram a implementação da política pública nos assentamentos de reforma agrária de Santa Catarina. A metodologia é qualitativa, de caráter descritivo com aporte documental. Os resultados permitiram inferir que, no início de sua execução, a política pública se baseou em uma perspectiva *top down* e no restante do período analisado se avançou para uma abordagem *bottom up*. As normas de aplicação, sejam elas de interpretação, negociação ou resolução de conflitos, perpassaram pelos instrumentos presentes na implementação das metas individuais e coletivas. A partir dessas normas foi possível identificar maior interação entre os atores públicos e da sociedade civil. Destaca-se também o poder discricionário dos extensionistas rurais, os quais estiveram em contato direto com as famílias assentadas e subsidiaram a implementação da política pública analisada.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural, Extensão rural, Política pública, Assentados.

TECHNICAL ASSISTANCE AND RURAL EXTENSION POLICY IMPLEMENTATION IN LAND REFORM SETTLEMENTS IN SANTA CATARINA/BRAZIL: AN ANALYSIS FROM OF PUBLIC ACTION INSTRUMENTS

ABSTRACT

The research aims to verify which public action instruments were present in contract (2012- 2017) of the Technical Assistance and Rural Extension National Program (ATER by its acronym in Portuguese), and how they influenced the Public policy implementation in land reform settlements in Santa Catarina. The methodology is qualitative, descriptive with documentary support. The results allowed to infer that, at the beginning of its execution, public policy was based on a top-down perspective and in the remainder of the analyzed period, it moved towards a bottom-up approach. The use of application norms, by including standars to interpretation, negotiation and resolution of conflicts has allowed the incorporation of instruments to reach individual and collective goals. Based on these standards, the identification of a greater number of interactions between public actors and civil society have been possible. Worth to mention the discretionary power of rural extension workers, who were in direct contact with settled families and supported the implementation of the analyzed public policy.

Keywords: Rural development, Rural extension, Public policy, Settlers.

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ASISTENCIA TÉCNICA Y EXTENSIÓN RURAL EN LOS ASENTAMIENTOS DE REFORMA AGRARIA EN SANTA CATARINA/BRASIL: UNA ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es verificar cuáles instrumentos de acción pública estuvieron presentes en el contrato (2012-2017) del programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER, por sus siglas en portugués), y cómo influyeron en la implementación de la política pública para los asentamientos de la reforma agraria en Santa Catarina (SC). La metodología es de tipo cualitativa y de carácter descriptivo, con

¹ Engenheiro Agrônomo. Mestre em Extensão Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural (PPGExR/UFSM). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). E-mail: jalouzada@gmail.com.

soporte documental. Los resultados nos permitieron inferir que la política pública se basó en una perspectiva *top down* al inicio de su ejecución y durante el resto del período analizado fue tomando un enfoque de *bottom up*. Las normas de aplicación ya sean éstas de interpretación, negociación o resolución de conflictos, fueron ejecutadas a través de los instrumentos presentes en la implementación de los objetivos individuales y colectivos. A partir de estas normas fue posible identificar una mayor interacción entre los actores públicos y la sociedad civil. También se destaca el poder discrecional de los extensionistas rurales, los cuales estaban en contacto directo con las familias asentadas y apoyaron la implementación de la política pública analizada.

Palabras clave: Desarrollo rural, Extensión rural, Política pública, Asentados.

INTRODUÇÃO

Neste estudo, parte-se da compreensão de que a política de ATER é implementada através de alguns instrumentos materializados na própria chamada pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e nos elementos que a compreendem, em especial, as metas. Portanto, o objeto da pesquisa é a análise dos instrumentos presentes na chamada pública de ATER para assentamentos de reforma agrária no estado de Santa Catarina, executada por uma prestadora de serviços através de contrato.

A discussão sobre a implementação de políticas públicas vem ganhando espaço como uma abordagem que traz novas perspectivas para a sua interpretação e análise. Este enfoque surgiu de análises de resultados das políticas que apontavam “falhas de implementação” (Barret, 2004). Por esse ângulo, os olhares se deslocaram e passaram a considerar os meios da política pública, os quais podem evidenciar uma gama de situações, além da possibilidade de captar as percepções dos atores envolvidos nesse cenário.

Diferentes perspectivas podem estar envolvidas na implementação de políticas públicas, sejam elas *top down* ou *bottom up*. A primeira tem um direcionamento do aparato estatal, sendo implementada de cima para baixo, enquanto que a segunda se refere à execução de baixo para cima e considera uma atuação mais ampla de diversos atores, entre eles os implementadores e os titulares da política pública.

A abordagem *top down*, idealizada na década de 1970, como consequência da influência norte-americana, trazia orientações baseadas em pressupostos normativos e democráticos por parte do Estado (origem weberiana), cujas decisões legitimadas pelos políticos eleitos não poderiam ser pervertidas pela burocracia (não eleitos) ao longo do caminho (Lotta, 2019). Por outro lado, a autora também destaca que a abordagem *bottom up*, nascida sob influência europeia nos anos de 1970 e 1980, considera a implementação das políticas públicas dotada de múltiplos processos que são contínuos e demanda tomada de decisão, além de considerar que nem tudo é passível de previsibilidade, controle e normatização, ou seja, a questão central é entender “a política como ela é”.

Um novo método de análise e reflexão sobre as políticas públicas passa a ser considerado a partir dos instrumentos. Esses são partícipes de um processo mais amplo resultante de uma ação pública, a qual é reflexo de uma atuação conjunta de atores públicos e da sociedade civil que se engajam na implementação de políticas públicas (Lascoumes; Le Galès, 2012a). Baseados nesses pressupostos é importante interpretar, discutir e analisar a política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) à luz dos instrumentos da ação pública, em conformidade com a abordagem proposta por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès.

Com fundamento em tais considerações, fazem-se alguns questionamentos, quais sejam: como ocorreu a implementação da política pública de Assistência Técnica e Extensão Rural em Santa Catarina a partir da modalidade contrato (2012-2017)? Quais foram os atores envolvidos no processo? Quais instrumentos foram propostos para a execução da política? Assim, a partir dessa problemática, o objetivo da pesquisa é verificar quais instrumentos de ação pública estiveram presentes no contrato de ATER (2012-2017) e como eles influenciaram a implementação da política pública nos assentamentos de reforma agrária em Santa Catarina.

A pesquisa se caracteriza como qualitativa e descritiva. Tem caráter qualitativo, pois se trata de um estudo heterodoxo no momento da análise dos dados, além de demandar compreensão analítica, criativa e intuitiva (Martins, 2004). A condição descritiva é atendida por representar uma aproximação da realidade do objeto de estudo (Sampieri; Collado; Lúcio, 2006), além de descrever as características de uma população ou fenômeno (Gil, 2002). Ainda, a pesquisa recorreu à revisão de literatura e à análise documental. Essa última foi composta pelo acesso à chamada pública da política de ATER de SC (2012), aos termos de referência de cada ano do contrato (2013 a 2017) e às atas das reuniões das principais atividades coletivas da ATER (oficinas de planejamento e avaliação, reuniões trimestrais do contrato e conselho estadual de ATER). Além disso, recorreu-se ao diário e a experiência de campo do pesquisador no momento em que este também foi extensionista rural no contrato de ATER SC (2014-2017).

A pesquisa se justifica, uma vez que, estudos de implementação de políticas públicas a partir da análise de instrumentos da ação pública podem proporcionar perspectivas diferentes daquelas estabelecidas, sobretudo, aquelas que tentam explicar e analisar um programa por um caminho linear. Na operacionalização das políticas públicas ocorrem ações e interações de atores públicos, da sociedade civil e dos instrumentos que as análises funcionalistas não dão conta de captar. Além do mais, pesquisas sob o ponto de vista dos instrumentos são recentes no Brasil e, portanto, contrariam uma lógica na qual o Estado detém o centro do poder e das atenções. Nessa, ao contrário, ele passa a ser mais um ator em meio aos diversos atores envolvidos na política.

Este estudo é voltado à implementação da ATER em SC, pois esse processo foi viabilizado pela convergência e engajamento de vários atores da sociedade civil e estatal. Esses últimos foram

representados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/SC), o qual teve papel de gestor da política, enquanto que a Universidade Federal de Santa Maria contribuiu com proposições teórico-metodológicas ao programa de ATER. Por outro lado, a sociedade civil esteve representada na política por meio da prestadora de serviços de ATER, a Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva (COOPTRASC), as famílias assentadas (titulares da política) e demais organizações afins, como cooperativas de produção e escolas. Percebe-se com isso, a sinergia de atores com funções diferentes, mas com um objetivo comum de desenvolver os assentamentos de reforma agrária em Santa Catarina.

Esta pesquisa abordou um período (2012-2017) em que as políticas públicas, para o rural brasileiro, e, sobretudo, no âmbito da reforma agrária seguem uma linha decrescente. Em um primeiro momento, a luta por melhores condições de vida aos assentamentos – protagonizada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – conquista um conjunto de políticas públicas junto a um Governo que dialogava com as demandas da reforma agrária (Dilma), com destaque para a ATER, que passa a ser uma das principais políticas a ser operacionalizada, bem como teve a função de exercer a mediação junto a outras iniciativas. Ao final do período da análise deste estudo, e com a tomada do Governo com posições contrárias as pautas da reforma agrária (Temer), a ATER entrou em um processo de desmantelamento no momento em que são retirados os investimentos do Estado para tal política. Diante disso, a ATER voltada aos assentados da reforma agrária (e outros públicos) tem um desfecho de desarticulação, abandono e falta de prioridade estatal em atender as suas demandas.

AÇÃO PÚBLICA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE INSTRUMENTOS

A análise de políticas públicas pode proporcionar o conhecimento das mudanças da sociedade contemporânea e dos processos que as regulam (Lascoumes; Le Galès, 2012a). Para os autores não é necessária à criação de uma epistemologia para a compreensão da ação pública, uma vez que a mesma carrega consigo os grandes paradigmas das ciências sociais e, assim, a análise da política pública está amparada pela sociologia, pela sociologia política, pela economia e pelo direito.

A noção de ação pública teve como referência os estudos norte-americanos e europeus da década de 1960, esses baseados em análises críticas ao modelo estatocentrista que propunha a implementação de políticas públicas através de uma perspectiva *top down* (de cima para baixo) e, como alternativa a essa, a perspectiva *bottom up* (de baixo para cima) passa a considerar a diversidade de atores, sejam eles públicos ou da sociedade civil, na análise das políticas públicas (Lascoumes; Le Galès, 2012a). Nesse seguimento, “as políticas públicas refletem, portanto, o

entendimento de grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar essa condição” (Grisa; Schneider, 2015, p. 21). Destarte, ninguém melhor que os próprios atores sociais que demandam as políticas públicas para aperfeiçoá-las com base em instrumentos.

A proposta de ação pública considera uma representatividade ampla da sociedade que tem a possibilidade de construção da política pública, considerando as heterogeneidades, ideias e representações de atores, tanto daqueles que estão na construção direta (trabalhadores do Estado), como daqueles que reivindicam a política pública (titulares da política pública). Logo, “ação pública não é nem um conjunto de ordens nem um caos local em que todos os atores só agem de acordo com seus interesses e particularismos” (Lascoumes; Le Galès, 2012a, p. 82). Pode-se dizer que a ação pública é um método que se propõe a compreender os meandros que estão diante do processo das políticas públicas. Por conseguinte, alicerçado a esses pressupostos:

A ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator. A noção de instrumento de ação pública (IAP) permite ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam antes de tudo pelos objetivos das políticas públicas, por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas. É de algum modo um trabalho de desconstrução pelos instrumentos (Lascoumes; Le Galès, 2012b, p. 21).

A abordagem de ação pública traz consigo uma série de elementos que contribui na interpretação e análise das políticas públicas, na qual os instrumentos se destacam. Somado a isso, Lascoumes e Le Galès (2012b) ratificam que os efeitos políticos são resultantes dos instrumentos, além das relações que serão por eles organizadas. Além disso, “os instrumentos em operação não são dispositivos neutros, eles produzem efeitos específicos independentes dos objetivos perseguidos e que estruturam, segundo sua lógica própria, a ação pública” (Lascoumes; Le Galès, 2012b, p. 32).

Na esteira dessas questões, sob a ótica política da ação pública, os instrumentos podem ser definidos como “[...] um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação” (Lascoumes; Le Galès, 2012b, p. 22). Para os autores não se trata de discutir a natureza dos instrumentos, mas os efeitos que eles geram nesse caso, o que eles chamam de instrumentação. Os autores entendem “[...] por instrumentação pública o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (Lascoumes; Le Galès, 2012b, p. 20). Apoiado a esses autores, pode-se dizer que a instrumentação da ação pública é uma categoria analítica que permite expressar a representatividade da relação entre governantes e cidadãos.

Desde 1970, sociólogos passaram a desenvolver estudos empíricos referentes à implementação de políticas públicas por parte do Estado, deslocando a análise para o formato e os

efeitos sobre suas ações, o que antes se direcionava à sua natureza e legitimidade (Lascoumes; Le Galès, 2012a). Nessa sequência, Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 66) afirmam que “analisar a implementação significa se interessar pela forma como um programa público é apropriado e não apenas pela forma como ele foi concebido e estruturado”. Aliado a isso, sustentam que as ciências sociais têm mobilizado esforços para antecipar as possíveis falhas na implementação das políticas públicas, de modo que, discutir a implementação é uma forma de abordar as heterogeneidades, cognições e normas referentes ao ambiente interno das organizações e às negociações externas.

No cenário de implementação de políticas públicas também há espaço para o poder discricionário² exercido pelos agentes públicos, os quais manejam, reinterpretam instrumentos e estabelecem noções práticas para a resolução de problemas dos programas estatais. Diante disso, Lascoumes e Le Galès (2012a) trazem à discussão as regras de aplicação, as quais são essenciais para que as políticas públicas se materializem e classificam-nas em três categorias: normas de interpretação (dão sentido aos termos abstratos); normas de negociação (interacionismo de parceiros e cidadãos de direito da política pública) e; normas de resolução de conflitos (previsão e resolução de problemas). A influência de conteúdo para mudanças nessas regras de aplicação é considerada um meio eficaz para orientar a política pública em benefício dos envolvidos ou evitar problemas (Lascoumes; Le Galès, 2012a).

As políticas públicas têm na elaboração de seus objetivos formulados uma orientação, e, nesse processo, é importante que a etapa de operacionalização considere os instrumentos, pois esses representam as opções de ação do governo (Spínola; Ollaik, 2019). Além disso, esses autores destacam que os instrumentos de implementação servem de métricas para a operacionalização da política pública, e, portanto, as ferramentas devem ser definidas na formulação, bem como na orientação de emprego e execução dos instrumentos. No entanto, a aplicabilidade dos instrumentos não pode ser compreendida a partir de um processo estanque, ao contrário, é um processo contínuo e dinâmico que é interpretado e reajustado, desde o processo de formulação até a operacionalização da política pública, através da ação dos extensionistas rurais.

As perspectivas de implementação das políticas públicas consideram como ocorre e quais os atores estão envolvidos no processo, sejam elas *top down* ou *bottom up*. A abordagem *top down* não

² O poder discricionário é exercido pelos chamados burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), os quais são “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial no poder de seu trabalho” (Lipsky, 2019, p. 37). Esse autor define que o poder discricionário se trata da autonomia que os profissionais têm para ajustar ou criar instrumentos, classificar o público em beneficiário ou não beneficiário e proporcionar um tratamento diferenciado a cada um dos beneficiários de uma política pública com base nos aprendizados e práticas cotidianas de seu trabalho, sem deixar de cumprir com as regulamentações previstas nos programas. Os típicos burocratas de nível de rua são os profissionais da educação (professores), da segurança (policiais), da aplicação das leis (assistentes sociais, juízes e promotores) e outros funcionários que trabalham diretamente no acesso e na prestação de serviços dos programas governamentais (Lipsky, 2019). Esta pesquisa adotará a ideia do poder discricionário que tem os burocratas de nível de rua para fazer uma interpretação da operacionalização da política de ATER pelos extensionistas rurais, técnicos de ATER ou equipes técnicas.

consegue dar conta de explicar o processo de implementação, pois nela ocorrem várias influências e negociações entre diferentes atores, os quais moldam os conteúdos por meio de uma “ordem negociada” (Sandim; Assis, 2019; Barret, 2004). Nesse sentido, a perspectiva *top down* se mostra insatisfatória quando se analisam os fracassos e os fatores limitantes da política pública, pois ela não é linear, nem instantânea e sofre interferências dos atores ao longo do percurso até a obtenção dos resultados da política (Lascoumes; Le Galès, 2012a).

Por outro lado, a perspectiva *bottom up* se interessa pela abordagem de “[...] fatores de transformação, pelos grupos de interesse e pelos movimentos sociais que são poderosos atores nas transformações das políticas públicas e na contestação da ordem política” (Lascoumes; Le Galès, 2012a, p. 48). Os autores ainda afirmam que esse processo se refere a uma “[...] sociologia da ação coletiva no seio das organizações e das redes públicas ou privadas. Ela privilegia os raciocínios *bottom up* partindo dos modos de intercâmbio e da agregação entre atores individuais e coletivos” (Lascoumes; Le Galès, 2012a, p. 48).

CONTRATO DE ATER NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA EM SANTA CATARINA

O processo de luta pela terra em Santa Catarina, assim como no restante do Brasil, é intensificado a partir de 1985, com a criação do MST. Nesse período, em SC, ocorreu a ocupação da Fazenda Papuã, localizada no município de Abelardo Luz no Oeste do estado, que foi protagonizada por pequenos agricultores, arrendatários e meeiros, os quais fundaram o assentamento 25 de Maio (Cooptasc, 2009). Desde então, em âmbito nacional, O MST passa a reivindicar e pressionar ao Estado para que se avance de uma política de assentamentos para uma política ampla de reforma agrária, onde a conquista da terra venha dotada de uma série de políticas públicas tais como, infraestrutura, créditos de investimento e custeio, ATER, entre outras. É nesse contexto, que esta pesquisa se situa e procura focar a lente de análise para um período mais recente da implementação da política de ATER nos assentamentos de SC.

Em 2012 a política pública de ATER, para assentamentos de reforma agrária em Santa Catarina, inaugurou uma nova fase de prestação de serviços, migrando do instrumento de convênio para o instrumento de contrato, após um período de 10 anos (Incrá, 2014). Salienta-se que as chamadas públicas entraram em vigor em 2010, com a instituição da Lei nº 12.188 (Lei de ATER)³, e trouxeram como novidades a dispensa de licitação para contratação de entidades públicas e privadas – o que possibilitou maior celeridade na prestação de serviços de ATER – e ainda, o

³ Lei 12.188/2010 que “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 Reforma Agrária – PRONATER [...]” (BRASIL, p. 1, 2010).

Governo tinha atendida a demanda de resultados (Diesel; Dias; Neumann, 2015). Nesse caso, considera-se a chamada pública como um instrumento, pois há um amplo aparato de normas e regras estabelecidas pelo Estado que deve ser considerado pelas prestadoras de serviços ao concorrerem aos editais e, quando contempladas, devem cumprir com as exigências do contrato.

Em Santa Catarina esse processo se efetivou a partir da chamada pública de ATER N° 01/2012 e do Processo N° 54210001518/2011-85. A prestadora de serviços habilitada foi a Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva (COOPTRASC), a qual firmou contrato com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, através de sua Superintendência Regional no estado (INCRA/SR-10). A COOPTRASC nasceu em 1997, da iniciativa de famílias assentadas da reforma agrária e profissionais autônomos ligados às ciências agrárias, sociais e econômicas e segue princípios do cooperativismo, da agroecologia e do desenvolvimento sustentável (Cooptrasc, 2012).

A chamada pública de ATER, enquanto um instrumento continha uma série de metas a serem desenvolvidas pela prestadora de serviços junto aos titulares da política, entre os anos de 2012 a 2017, mediante a previsão de renovação do contrato com possibilidades de reajustes no planejamento das atividades. As metas eram executadas pelas equipes técnicas junto às famílias assentadas, através de metodologias de extensão rural, tanto individuais quanto grupais. No atendimento individual os extensionistas rurais se valiam das visitas técnicas e atendimentos de escritório, enquanto que as atividades coletivas se materializavam por meio de reuniões, cursos, dias de campo, unidades demonstrativas e intercâmbios, dentre outras.

Tais ações tinham como âncora, no instrumento de contrato de ATER em SC, o objetivo geral de “[...] garantir a segurança alimentar e nutricional; a inserção no processo de produção de forma estruturada, sob a ótica do desenvolvimento rural sustentável das famílias assentadas no estado” (Incrá, p. 5, 2012a). Percebe-se que nessa proposta inicial o programa tinha uma visão generalista voltada, sobretudo, à produção e à garantia de alimentos para o autoconsumo das famílias com um viés do desenvolvimento sustentável.

Contudo, isso não significa que, embora com uma proposta abrangente o contrato da política pública de SC não possa ter avançado para além de suas normativas e recomendações. Conforme Dubois (2019), tais processos podem ser compreendidos como um “truque de implementação” (*implementation truck*), ou seja, algo que está descrito, mas que ao longo do processo pode vir a ser modificado e/ou adaptado de acordo com dada realidade. Nessa perspectiva, os formuladores da política estadual reconheceram as limitações da ATER SC em seu período inicial (2012-2013), a partir do momento em que teceram críticas à operacionalização da política pública, sobretudo, relacionadas à homogeneização das atividades que desconsiderava as especificidades regionais dos

assentamentos. Essa situação era evidente no termo aditivo de 2014, quando os formuladores da política estadual criticaram o termo aditivo de 2013:

As atividades de ATER em 2013 implicaram na previsão de ações de caráter econômico, social e ambiental, bem como homogeneizou as atividades para todos os assentamentos, desprezando contextualizações regionais mais específicas, dando pouca autonomia às equipes para definição das ações a serem realizadas (Incra, 2014, p. 1).

Na tentativa de ampliar ações para contemplar um caráter econômico, social e ambiental a orientação da política pública teve uma concepção *top down*, desde o momento em que homogeneizou atividades a todas as regiões do estado, desconsiderando as especificidades territoriais. Assim, em seu primeiro momento (2013), a política de ATER de SC se caracterizou por uma orientação vertical e deliberada pelos seus formuladores. Com o avanço da operacionalização da política, contradições passaram a ser apontadas pela prestadora de ATER e reformulações também foram demandadas pelos diferentes atores, desde os formuladores que estavam dentro do INCRA/SC, passando pelos técnicos de ATER, até as famílias assentadas.

Dado esse contexto, pode-se dizer que ocorreu “uma guinada” na tentativa de flexibilizar a operacionalização da política pública de ATER em SC. Passou-se a considerar as especificidades de demandas provenientes dos assentamentos, apontando caminhos para uma concepção de política pública ao estilo *bottom up*, ou seja, horizontal. Esse processo de mudança na implementação estadual de ATER ficou evidente no termo aditivo de renovação do contrato de 2014, oportunidade que os formuladores de política pública trouxeram as seguintes recomendações:

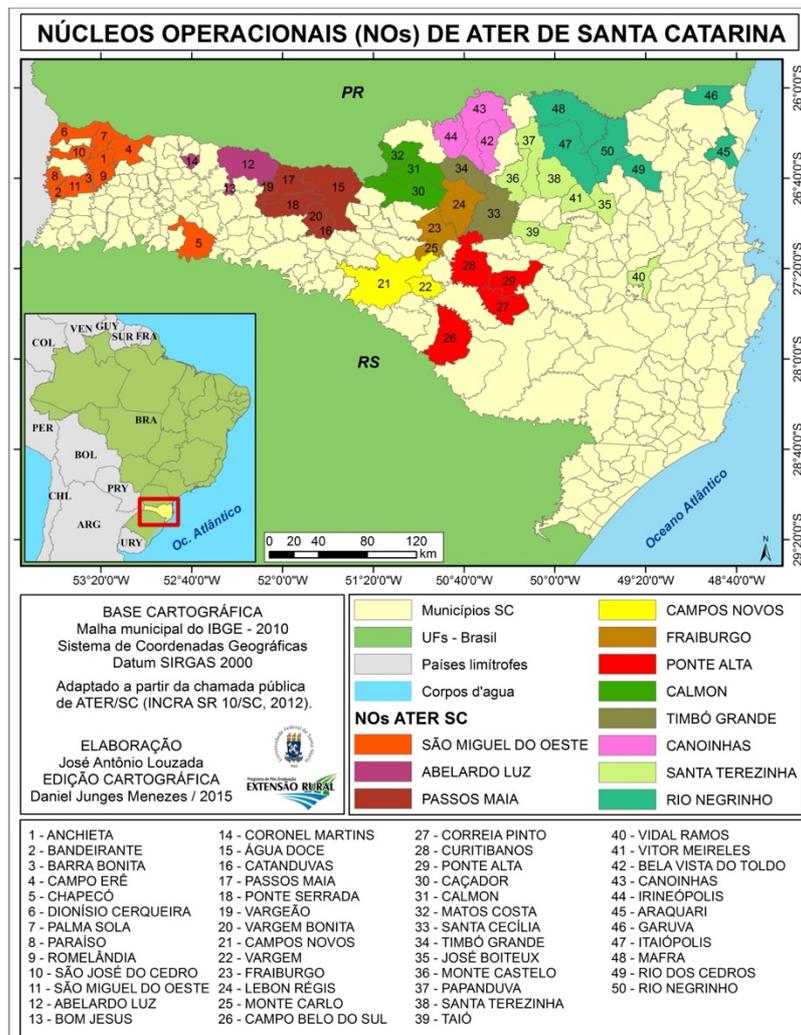
A definição de metas, para contratar um serviço desta natureza, deve conter uma certa dose de flexibilização para conseguir atender às demandas das famílias elencadas nos processos de planejamento dos assentados com a equipe técnica e de demandas que surgem no decorrer do processo. Do contrário, se corre o risco de contratar metas completamente engessadas, descontextualizadas e fragmentadas que pouco contribuem para o desenvolvimento dos assentamentos (Incra, 2014, p. 1-2).

Considerando tal cenário, é notável a proposição de mudanças nos rumos de orientação da política de ATER em SC, por meio da própria demanda dos formuladores da política pública e em articulação com os demais atores. Portanto, pode-se inferir que, em seu primeiro ano (2013), a política de ATER de SC foi organizada a partir de uma abordagem *top down*, onde o Estado estabeleceu “as regras do jogo” e propôs as condições a serem seguidas à prestação dos serviços. Contudo, após o segundo ano do contrato (2014) se abriu a possibilidade de mudanças na implementação da política pública e, quiçá, oportunidades de avançar para uma abordagem *bottom up*. Assim, as mudanças poderiam ocorrer para além da interferência dos atores governamentais, abrindo-se espaços para o aperfeiçoamento da implementação da política pública com a

participação da prestadora de serviço, dos profissionais da ATER, das famílias assentadas e de organizações parceiras da sociedade civil que tinham relação com a política, como cooperativas e escolas. Por tudo isso, o contrato de ATER é um instrumento, pois é dotado de características próprias que contém interesses políticos e relações são estabelecidas entre os atores públicos e da sociedade civil, conforme discutem Lascoumes e Le Galès (2012a).

O instrumento contrato de ATER se estruturou em SC em dois grandes blocos: Lote I e Lote II. Essa organização foi definida pela burocracia estatal, a partir da utilização de critérios de proximidade e similaridades de regiões no mesmo Lote. O Lote I foi composto por três Núcleos Operacionais (NOs) e o Lote II por oito NOs. Essas delimitações geográficas (NOs) foram organizadas no contrato pelos atores governamentais, considerando características semelhantes de proximidade, sistemas de produção e possibilidades de articulações de entidades na região de cada NO. Nesse âmbito, no Lote I estavam organizados os NOs de Abelardo Luz, São Miguel do Oeste e Passos Maia. No Lote II se organizaram os NOs de Campos Novos, Fraiburgo, Ponte Alta, Calmon, Timbó Grande, Canoinhas, Santa Terezinha e Rio Negrinho. Conforme dados do SIGRA (2015), os dois Lotes perfaziam um público de 5005 famílias assentadas em 139 Projetos de Assentamentos (PAs) alocados em 50 municípios, os quais formavam um conjunto de onze NOs (Figura 1).

Figura 1 – Localização dos Núcleos Operacionais de ATER de Santa Catarina



Fonte: Louzada (2015). Adaptação a partir da chamada pública de ATER/SC 01/2012 (INCRÁ SR 10/SC).

Para a operacionalização da política de ATER nos dois Lotes foram contratadas equipes técnicas com formação multidisciplinar, com base nos critérios previstos na chamada pública⁴. Ao todo foram contratados 65 extensionistas rurais para formar as equipes, as quais foram compostas por engenheiros(as) agrônomos(as), florestais e ambientais, veterinários(as), zootecnistas, assistentes sociais, pedagogos(as), técnicos(as) agrícolas, técnicos(as) agrícolas com formação em agroecologia e técnicos(as) administrativos(as).

Neste caso, os técnicos de ATER atuaram na implementação de uma política pública em contato direto com as famílias assentadas. Esses profissionais foram alocados nos onze NOs, compondo onze equipes técnicas que seguiram a proporcionalidade de técnicos e famílias. Dentre eles havia três coordenadores de equipes (com nível superior), sendo um para o Lote I e dois para o Lote II que foi composto com maior número, devido às longas distâncias entre seus NOs. No contrato de 2014 foram incluídos mais dois profissionais de nível superior, um para cada Lote, com

⁴ Conforme o Manual Operacional de ATER (2008) a proporção mínima de técnicos deve ser: 1/3 de técnicos de nível superior; 1 técnico para cada 85 famílias; 1 técnico das ciências agrárias para cada 125 famílias; 1 técnico das ciências sociais, ambiental e econômica para cada 250 famílias e; no mínimo 1/3 dos técnicos com experiência comprovada em atuação, de mais de 2 anos, em extensão rural com agricultura familiar, especialmente, em assentamentos de reforma agrária (Incrá, 2008).

a função de Assessores Técnicos Pedagógicos (ATPs), com o objetivo de qualificar as metas de ATER com o aporte de instrumentos e metodologias. Ressalta-se que os profissionais desenvolviam seus trabalhos baseados em papéis definidos no contrato e acordados nas equipes.

INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ATER

Conforme os critérios da chamada pública de ATER SC (2012), somente as famílias assentadas devidamente regularizadas na Relação de Beneficiários (RB) emitida pelo INCRA/SC eram consideradas as titulares da política pública de ATER (Incra, 2012a). A RB equivalia a um cadastro das famílias assentadas, sob gestão da Superintendência do INCRA, na qual constavam os principais dados do assentamento e da família ocupante do lote, tais como: data de criação, área e localização do assentamento, documentos do titular do lote e do seu cônjuge.

Aqui novamente se pode considerar que a RB é um instrumento que condiciona a participação das famílias assentadas na política pública. Pois, aqueles que não constavam na lista ficavam excluídos da ATER, mesmo que o INCRA prevesse no contrato a comunicação desses casos por parte da prestadora de serviço. Houve casos em que ocorreu um período de tempo longo entre os técnicos de ATER detectarem tal situação e o INCRA atualizar a lista da RB⁵. Esse processo é semelhante ao discutido por Dubois (2019), que afirma que pode haver uma distância muito grande entre o que é proposto pelo Estado e aquilo que é executado na prática, ocorrendo um “truque de implementação”.

Esse “truque de implementação” também ocorria quando os técnicos operacionalizavam as visitas técnicas nas Unidades de Produção Agrícola das famílias e algum membro do núcleo familiar – diferente do titular do lote – comprovava, por meio de assinatura, que fora assessorado. Caso semelhante também ocorria nas atividades coletivas, como reuniões e cursos, nas quais diferentes membros das famílias e diferentes titulares de lotes ou cônjuges participavam, dificultando o controle das assinaturas nas listas de presença de participação nas respectivas atividades. Nestes casos o técnico exercia o seu poder discricionário, ou seja, dava um tratamento especial a cada caso sem infringir as normas estabelecidas no contrato, ao mesmo tempo em que a família assentada acessava a política pública.

Considerando-se este contexto do programa de ATER em SC, se inserem as metas de ATER, elaboradas por agentes estatais na etapa de formulação da política pública a partir de uma previsão do quantitativo de receptores do programa, com base na RB. Embora todas as dimensões da política de ATER (formulação, planejamento, implementação e avaliação) sejam relevantes para

⁵ O processo de exclusão da política de ATER ocorria por motivos diversos, dentre eles, a não atualização e inclusão na RB de um membro da família no momento em que o titular do lote entrava em óbito, separação conjugal, permuta de lotes, abandono e entrada de outra família no lote, dentre outros.

o desempenho do programa, esse tem como essência as metas que compõem o processo de implementação, e ainda tal processo pode ser analisado a partir da efetividade da política pública. Além disso, as metas contribuem para a compreensão das inter-relações que ocorrerem entre os diversos atores que atuam no programa, sejam eles públicos ou da sociedade civil.

Neste estudo as metas são interpretadas como instrumentos de implementação de políticas públicas e foram executadas pelos extensionistas rurais junto às famílias assentadas. Tais instrumentos foram organizados na concepção do contrato de ATER com base em dois grandes grupos⁶: as metas individuais e as metas coletivas. Dentre as primeiras constavam as visitas técnicas e atendimentos de escritório, enquanto que as metas coletivas compreenderam reuniões de interesse da coletividade, cursos, dias de campo, unidades demonstrativas (UDs) e intercâmbios.

Na primeira fase do contrato (2013), conforme já foi discutido neste estudo, a implementação da ATER de SC pode ser considerada como de orientação *top down*, visto que as metas foram pensadas por agentes do Estado, que formularam a chamada pública de ATER, a qual foi operacionalizada sem modificações discrepantes das normas previstas no contrato inicial. As metas já vinham pré-estabelecidas no contrato de ATER para serem operacionalizadas pelas equipes técnicas. Ainda que os agentes estatais tivessem acúmulo de experiência na formulação de políticas públicas, estavam distantes dos titulares da política, não captando suas demandas e nem os consultando *in loco*. Contudo, na opinião dos atores estatais e/ou formuladores da política pública, no contrato de ATER SC de 2013 ficou evidente a necessidade de superação de metas exclusivamente produtivas no momento em que incluíram metas sociais e ambientais a serem implementadas universalmente pelas famílias assentadas, embora fossem padronizadas para todos os assentamentos (Incrá, 2014). Além disso, as metas, que antes eram genéricas e padronizadas, passaram a considerar as particularidades regionais dos diferentes assentamentos. Essa percepção da racionalidade dos formuladores de políticas públicas ficou explícita na chamada pública de ATER ao afirmarem que as metas de execução deveriam contemplar “[...] o viés técnico produtivo, de articulação social e proteção dos recursos naturais renováveis, ou seja, sob a ótica do desenvolvimento sustentável, através da implementação de ações e metas diversas” (Incrá SC, 2012, p. 31).

No que tange à execução da política pública pelos técnicos, o contrato de ATER previa a operacionalização das metas individuais e coletivas de forma concomitante e as ações deveriam considerar as peculiaridades regionais e especificidades dos assentamentos catarinenses (Incrá SC, 2012a). Nota-se que, mesmo que as metas fossem padronizadas havia espaço para a sua

⁶ Para este estudo foi considerado apenas esses dois grupos, entendendo que os mesmos contemplavam as principais metas que orientaram a implementação da política pública de ATER em assentamentos de reforma agrária em SC. Por questões de objetividade se optou por discutir as metas individuais com foco nas visitas técnicas e questões pontuais das metas coletivas.

implementação considerando a realidade local. Por exemplo, a realização de visitas estava prevista em todo o contrato, mas o conteúdo das mesmas podia ser diferente, evidenciando que havia abertura para ação do poder discricionário dos extensionistas rurais, conforme proposto por Lipsky (2019).

Durante as visitas técnicas, os extensionistas rurais tinham como objetivo orientar as famílias, individualmente, em suas demandas, fossem elas ligadas à questão produtiva, social ou ambiental da Unidade de Produção Agrícola (UPA). Nas visitas aos assentamentos eram recorrentes às orientações voltadas ao manejo de pastagem perene na atividade leiteira, recuperação de nascentes de água através de plantas nativas e visitas com orientações à saúde, mediante a utilização de plantas medicinais e homeopatia (Louzada, 2015). Contudo, ao chegar à UPA, com frequência os técnicos se deparavam com a descontinuidade das ações e mudanças de atividades por parte das famílias ou mesmo demandas que fugiam da área de formação dos profissionais.

Por outro lado, as metas coletivas tinham o mesmo objetivo das metas individuais com o acréscimo de que esses eixos estivessem interligados com as cadeias produtivas locais. Assim, nos assentamentos foram realizados cursos, dias de campo e intercâmbios com as famílias em torno da horticultura, em especial no conhecimento de técnicas e experiências que envolviam a adubação orgânica e biofertilizantes, correspondendo com a cadeia produtiva local de hortaliças (Louzada, 2015). Nesse caso, o desafio a ser enfrentado pelos técnicos consistiu na coexistência de uma produção orgânica interna aos assentamentos com a produção convencional com uso elevado de insumos químicos, sobretudo, agrotóxicos altamente empregados nas hortaliças da região da cadeia produtiva. Outro desafio enfrentado pelos técnicos nas metas coletivas foi a interrupção de outras políticas públicas que estavam sob a responsabilidade da ATER, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ao mesmo tempo que o detentor do poder de deliberação dessa política pública era o Estado.

Em suma, tanto as metas individuais quanto as metas coletivas podem ser consideradas instrumentos, geraram efeitos sobre o modo de funcionamento da ATER e proporcionaram uma espécie de empoderamento dos técnicos e das famílias assentadas na implementação da política pública de ATER.

IMPLEMENTAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DAS METAS

As incógnitas passam a fazer parte do cotidiano da execução das metas. E agora quais as estratégias utilizadas pelos técnicos de ATER para cumprir com as regras estabelecidas no contrato (metas) e, ao mesmo tempo, contemplar as demandas verificadas na realidade das famílias assentadas? A abordagem analítica das normas de aplicação de políticas públicas propostas por

Lascoumes e Le Galès (2012a) pode contribuir nesse processo: as normas de interpretação; as normas de negociação e; as normas de resolução de conflitos.

Para dar conta dos desencontros entre o contrato e a realidade das famílias com as quais os técnicos se deparavam, o instrumento contrato previa, em seu primeiro momento, a realização de oficinas de planejamento diretamente nos assentamentos, mas essas não tinham como prever por si só quais eram as demandas das famílias. Assim, nesse primeiro espaço entre famílias assentadas e equipes técnicas, essas últimas traduziam as regras, normas e ações do contrato para as primeiras com o objetivo de ajustar a realidade das famílias ao contrato. Infere-se disso, que as oficinas de planejamento também podem ser consideradas instrumentos de operacionalização do contrato de ATER, pois nelas ocorria a interpretação das normas do contrato. Não obstante, faz-se essencial um tratamento diferenciado por parte dos técnicos a cada situação na implementação do programa, dado que a realidade das famílias é diferente, as atividades desenvolvidas são heterogêneas e os interesses são discrepantes.

Em seguida, as demandas levantadas pelas famílias e acordadas com os extensionistas rurais nas oficinas de planejamento realizadas nos assentamentos eram levadas a espaços de negociação – na figura do coordenador de Lote e dos ATPs – à coordenação da prestadora e ao INCRA. Deste momento em diante, estabeleceu-se um espaço de negociação, com reuniões de monitoramento, para acordar as regras e fazer cumprir o pretendido (no contrato) e o combinado (técnicos e famílias). Esses fóruns de discussões não estavam previstos no contrato, mas se consolidaram a partir da necessidade de reformulações, ajustes e monitoramento da política pública. Desse modo, as reuniões de monitoramento do contrato são consideradas instrumentos, pois, nelas foram acordadas as normas de negociação que deram conta de mediar às demandas combinadas entre técnicos de ATER e famílias para a implementação da política. Somam-se, ainda, nesse espaço representativo, as normas de resolução de conflitos concretizadas nos acordos estabelecidos entre os gestores do INCRA e a prestadora de ATER.

As normas de aplicação de políticas públicas podem ser evidenciadas em mais três fóruns de discussões coletivas da ATER: nas reuniões trimestrais, nas oficinas de avaliação do contrato e no Conselho Estadual. As reuniões trimestrais objetivavam o monitoramento e planejamento das ações a serem executadas no contrato. Nesse espaço, realizado nos núcleos operacionais, participavam, pelo menos, um representante das famílias de cada assentamento e a equipe técnica local, além de representantes de associações, cooperativas, agroindústrias e escolas, as quais tinham relação direta ou indireta com a política pública. Ao final do contrato anual, ocorriam as oficinas de avaliação nos assentamentos, onde técnicos e famílias discutiam os avanços e desafios oriundos da implementação da política pública. Por sua vez, o fórum máximo de deliberação do contrato, o Conselho Estadual de ATER, com periodicidade de duas vezes ao ano (definido pelo INCRA), tinha

por objetivo discutir as ações implementadas pela ATER, nivelar informações e apontar as perspectivas futuras da política pública no longo prazo. Assim, havia no Conselho uma participação ampliada de representantes das famílias, técnicos, gestores do contrato, direção da prestadora de ATER, cooperativas e demais atores com interesse na política pública.

Considerando tais questões, o Brasil tem nos Conselhos uma experiência recente e representativa quando se recorre a esse instrumento “[...] propiciando novos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, garantindo o acesso da população aos espaços de produção de políticas e permitindo maior controle social sobre a gestão pública” (Capella, 2017, p. 80). Nesse sentido, os três diferentes fóruns da política pública contribuíram para organizar as relações sociais considerando a diversidade de ideias, opiniões e atores em torno da política pública de ATER de SC. Esse processo da ATER em Santa Catarina vai ao encontro da experiência de ATER em assentamentos de reforma agrária no Rio Grande do Sul, no momento em que ocorre “[...] a superação da velha abordagem da ‘transferência tecnológica’, através da criação de uma rede de diferentes atores, incluindo agricultores que interagem para criar e compartilhar” (Zarnott et al., 2017, p. 108). Enfim, pode-se dizer que foi essencial ao desfecho do ciclo das normas de aplicação o papel discricionário dos extensionistas rurais que oportunizaram voz às famílias e vão às suas demandas tornando-as possíveis de execução por meio da política pública.

A datar de 2014, o termo aditivo de renovação do contrato de ATER SC traz consigo um novo instrumento com o objetivo de qualificar a política pública e, conseqüentemente, as ações nos assentamentos de reforma agrária de Santa Catarina. Assim, o INCRA, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a COOPTRASC fizeram uma parceria para operacionalização do Sistema Integrado de Gestão Rural da ATER (SIGRA)⁷ em SC, sendo que tal processo foi efetivado por um Termo de Cooperação (TC) entre as duas primeiras instituições. Dentre seus objetivos o SIGRA se propunha a contribuir na “[...] organização, planejamento e acompanhamento do trabalho, através da geração de informações qualificadas da dinâmica ambiental, social e produtiva dos assentamentos e das ações de ATER executadas” (Incrá, p. 1, 2012b).

Ante o exposto ocorreu um amplo processo de capacitação para o uso do SIGRA, que envolveu desde os gestores de contrato do INCRA até os extensionistas rurais. Entretanto, no início houve resistência à utilização do sistema por parte de alguns técnicos alegando que “conheciam muito bem” a realidade dos assentamentos e que não era necessário “mais um diagnóstico para ficar

⁷ É um instrumento de gestão rural informatizado, desenvolvido pela UFSM via Termo de Cooperação (TC) com o INCRA, a partir do Projeto de Assessores Técnicos Pedagógicos (ATPs) ao Programa de Assessoria Técnica e Social (ATES) aos assentamentos de reforma agrária do Rio Grande do Sul (RS). Com base nessa experiência no RS, o SIGRA entrou em operação em Santa Catarina (SC) no contrato de 2014 (por TC) com o objetivo de qualificar as ações de ATER ao desenvolvimento dos assentamentos catarinenses. O sistema foi estruturado por questões centrais, as quais estavam organizadas a partir de um diagnóstico que detectava quem eram as famílias assentadas, onde viviam, o que e como produziam. A execução do sistema se dava a partir da coleta de informações das famílias assentadas pelas equipes técnicas de ATER no momento da visita técnica.

engavetado”. Por outro lado, também ocorreu boa aceitação por parte de outros técnicos que entendiam que o SIGRA poderia contribuir no conhecimento da realidade dos assentamentos, no planejamento, monitoramento e execução das metas da ATER. Assim, o sistema passou a embasar as metas de ATER a partir da consulta de informações dos assentamentos pelos técnicos e, o que antes parecia um “fardo a mais a ser carregado” passou a aperfeiçoar o processo de operacionalização das metas. Isso ocorreu porque, com as informações atualizadas dos assentamentos em mãos, o técnico sabia previamente a situação das famílias durante o momento da visita, bem como quais temáticas seriam mais pertinentes serem abordadas nas atividades coletivas.

Com a implementação do SIGRA se construiu um novo método para contribuir na definição e operacionalização das metas e conteúdos de ATER, considerando o conhecimento das equipes técnicas e a realidade das famílias, amparado pelas regras do contrato. Salienta-se que ocorreu uma mudança significativa no planejamento e na implementação das atividades da ATER, pois as metas que antes eram genéricas passaram a ser mais bem definidas se constituindo em um meio para atingir o objetivo principal da política pública de ATER: o desenvolvimento dos assentamentos.

Nessa perspectiva, o SIGRA pode ser considerado um instrumento que veio contribuir e qualificar a implementação das metas no contrato de ATER de SC, no período compreendido entre 2014 e 2017. Esse instrumento permitiu que os diversos atores, públicos e da sociedade civil, se apropriassem das metas para alcançar avanços na política pública com vistas ao desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária catarinenses.

Outro instrumento do contrato de ATER era o relatório de execução de atividades ou ‘atestes’, como era conhecido pelos atores do programa, que tinha como função comprovar a execução da atividade pelo extensionista rural junto à família assentada. Nesse caso, tanto na atividade individual quanto na atividade coletiva se fazia necessária a comprovação da execução da ação, por meio de assinatura de um membro da família assessorada e do técnico que prestou o serviço. No ‘atestes’ constava a orientação que o técnico encaminhava à família, podendo ser tanto em um dos eixos produtivo, social ou ambiental como ser concomitante nos três eixos.

O relatório de execução era utilizado pelos gestores do INCRA, essencialmente, como objeto de monitoramento e para fins de pagamento pelos serviços prestados. Com a realização da análise do ‘atestes’ pelo profissional estatal, ele conseguia ter uma dimensão do serviço prestado pelo técnico e julgava aprovado ou solicitava novas informações daquilo que não estava compreensível. Os questionamentos partiam dos gestores em relação à implementação das atividades comprovadas pelo ‘atestes’, pois, na percepção dos profissionais do Estado, as ações dos técnicos deveriam ter uma sequência lógica, fato que nem sempre ocorria, pois a realidade das famílias é dinâmica e mutável. Desse modo, a família poderia optar por mudanças de atividade ao longo do período do contrato, fato que era questionado pelos gestores às equipes técnicas. Nesse

sentido, estudos de monitoramento de contrato de ATER em assentamentos fazem críticas a esses desencontros, pois “[...] o enfoque dado ao monitoramento recai apenas sobre seu caráter técnico-instrumental, viabilizador das questões administrativas e financeiras pertinentes à burocracia estatal” (Lima; Carvalho; Sousa Neto, 2020, p. 336).

Considerando tais pressupostos, pode-se dizer que estava imbricado nesses desencontros o “truque de implementação”, conforme apontado por Dubois (2019), pois ocorria um distanciamento entre o solicitado pelo Estado e o que de fato ocorria na realidade da operacionalização das atividades entre técnicos e famílias. Além disso, o poder discricionário dos extensionistas rurais também estava presente nessa situação. Mesmo que os ajustes no relatório trouxessem descontentamentos aos técnicos, ao mesmo tempo, aquele poderia ser responsável por instigar os profissionais à reflexão sobre suas ações implementadas. Embora não se possa fazer uma avaliação da operacionalização da política através de um documento pontual que representava o ‘atesto’, ainda assim, era um modo indireto de pré-julgamento das atividades executadas pelos técnicos, por parte dos gestores do contrato.

Em síntese, o relatório de execução de atividades aparece tanto como um instrumento de monitoramento, por parte dos gestores da ATER, quanto um instrumento de reflexão e diálogo indireto entre os gestores e as equipes de ATER acerca das atividades executadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu analisar os instrumentos da ação pública na implementação da política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) nos assentamentos de reforma agrária em Santa Catarina, no período de 2012 a 2017. Dentre os instrumentos detectados estão o próprio contrato de ATER, que em seu início (2013) foi operacionalizado por uma perspectiva *top down* e após esse período até seu término (2017) se experienciou, a partir da proposição de atores públicos e da sociedade civil, com avanços para uma operacionalização no estilo *bottom up*.

A implementação das metas individuais e grupais desafiou os atores que estavam na ponta da política pública, os extensionistas rurais e as famílias assentadas a proporem ações diferenciadas daquelas verticalizadas da primeira fase. A partir das oficinas de planejamento, reuniões trimestrais e oficinas de avaliação do contrato, novos sentidos foram dados à execução das metas e, assim, abriu-se espaço para o poder discricionário dos técnicos. Tal poder foi exercido nos fóruns de monitoramento, no outro extremo da política – gestores estatais do INCRA e lideranças da

prestadora de ATER – com adesão aos acordos dos técnicos e das famílias, pois a realidade do contrato foi adaptada conforme as demandas previstas inicialmente pelo Estado. Somou-se a isso o Conselho Estadual de ATER, que foi um espaço essencial para o aperfeiçoamento de acordos e da implementação da política de ATER, exercendo um papel amplificador da voz dos atores públicos e da sociedade civil.

Não menos importantes foram os instrumentos específicos da política pública, como o SIGRA e o ‘atesto’. Ambos potencializaram a implementação combinada das metas individuais e coletivas. O SIGRA contribuiu para romper com o paradigma de que todo sistema não representa a realidade, pelo contrário, mostrou um retrato e proporcionou um redesenho das metas, em conjunto com o conhecimento dos técnicos e das famílias. O relatório de execução ou ‘atesto’, em seu papel de monitoramento e reflexão, respectivamente, por parte dos agentes estatais e dos extensionistas rurais, possibilitou a aproximação, mesmo que indiretamente, desses dois grupos de atores.

Enfim, pode-se inferir que perpassaram por todos os instrumentos do contrato de ATER de Santa Catarina, com maior ou menor intensidade, as normas de aplicação (interpretação, negociação e resolução de conflitos) que se apresentam como uma proposta analítica, as quais vão à contramão de análises lineares dadas como acabadas e consideradas até pouco tempo, nas análises de implementação de políticas públicas.

Portanto, os estudos de implementação são essenciais para compreender a lógica de operacionalização dos instrumentos, pois esses interferem e podem dar rumos diferentes para as políticas públicas. De fato, a análise da implementação possibilita identificar o protagonismo de atores públicos e da sociedade civil na construção de avanços para as políticas públicas. Contudo, esse processo não é descolado das estratégias políticas dos Governos. Nesse sentido, no primeiro momento de análise desta pesquisa avanços ocorreram com a adesão às pautas de reivindicação da política de ATER para assentamentos de reforma agrária (Governo Dilma). Em seguida, com a tomada do Governo anterior, essa política entra num processo de desmantelamento e retrocessos desarticulando toda uma rede construída a partir da ação pública (Governo Temer).

Diante desse ambiente de incertezas de políticas públicas frente aos Governos, alguns aprendizados podem ser tirados de batalhas já travadas pelos movimentos sociais de luta pela terra e sociedade civil. Tais questões não podem ser ignoradas, ao contrário, devem ser valorizadas e ressignificadas, no momento em que novas forças e ideias possam se somar na mobilização e reivindicação de políticas públicas voltadas à reforma agrária, entre elas a ATER.

REFERÊNCIAS

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n.2, p. 249-262, 2004.

BRASIL. Presidência da República. *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/112188.htm>. Acesso em: 4 mai. de 2020.

CAPELLA, A. C. N. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

COOPTRASC. Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva. *Currículo da COOPTRASC*. Chapecó, 2012.

_____. *Plano de Recuperação do Assentamento (PRA) Capão Grande*. Abelardo Luz/SC, 2009.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015, p. 107-128. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/livros/outras-publicacoes/politicas-publicas-de-desenvolvimento-rural-no-brasil>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 105-125. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743>. Acesso em: 20 jun. 2019.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015, p. 19-50. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/livros/outras-publicacoes/politicas-publicas-de-desenvolvimento-rural-no-brasil>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

INCRA. Superintendência Regional do INCRA em Santa Catarina – SR (10). *Termo de referência para renovação dos contratos de Ater CRT/SC 7.000/2012 e CRT/SC 8.000/2012 entre INCRA/SC e COOPTRASC*. São José/SC, 2014.

_____. Superintendência Regional do INCRA em Santa Catarina – SR (10). *Chamada pública de ATER/SC, Nº 01/2012, Lotes I e II, Processo nº 54210001518/2011-85*. São José/SC, 2012a.

_____. Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Sul – SR (11). *Carta de apresentação do SIGRA*. Porto Alegre. 2012b.

_____. Diretoria de Desenvolvimento de Assentamentos. Assistência Técnica Social e Ambiental. *Manual Operacional de ATER*. Norma de Execução INCRA/DD/Nº78, de 31 de outubro de 2008. 142 p. Brasília, DF, 2008. Disponível em:

<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/licitacoes-editais-e-pregoes/anteriores/manual_ater_2008.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologia da ação pública*. Maceió: EDUFAL, 2012a.

_____.; _____. *A ação pública abordada pelos seus instrumentos*. Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012b.

LIMA, F. A. X.; CARVALHO, F. P.; SOUSA NETO, E. R. Assistência Técnica e Extensão Rural em assentamentos de reforma agrária: uma análise do monitoramento dos contratos. *Redes (St. Cruz Sul, Online)*, Santa Cruz do Sul, v. 25, n.1, p. 316-341, janeiro-abril, 2020. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/11205>>. Acesso em: 4 mai. de 2020.

LIPSKY, M. *Burocracia de nível de rua: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019. p. 11-38. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 527-547. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743>. Acesso em: 20 jun. 2019.

LOUZADA, J. A. *ATER em assentamentos de reforma agrária em Santa Catarina: o conteúdo das orientações técnicas*. Santa Maria, 2015. 184f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/handle/1/8925>>. Acesso em 20 jul. 2019.

MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a07.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

SAMPIERI, R. H; COLLADO, C. F; LUCIO, P. B. *Metodologia da pesquisa*. São Paulo, McGraw-Hill, 2006.

SANDIM, T. L.; ASSIS, M. A. O arranjo institucional de implementação do PAIF e seus potenciais efeitos no cotidiano de operação do serviço: introduzindo questões para o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 202-221. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SIGRA. Sistema Integrado de Gestão Rural da ATER – Programa de ATER/SC. *Banco de dados 2015*. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Santa Maria, 2015.

SPÍNOLA, P. A. C.; OLLAIK, L. G. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 329-348. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743>. Acesso em: 20 jun. 2019.

ZARNOTT, A. V. et al. Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. *Rev. Fac. Agron. La Plata*, La Plata v. 116, p. 107-119, (Número especial) Extensión Rural, 2017. Disponível em: <<https://revistas.unlp.edu.ar/revagro/article/view/6147>>. Acesso em: 4 mai. 2020.