

NOVA LEI DE ATER E INOVAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA MAIS GESTÃO

Mário Avila, Universidade de Brasília – Brasil, unbavila@gmail.com
Silvia Starling Assad, Universidade de Brasília, silassad@gmail.com
Ravana Marques, Universidade de Brasília, ravanamarques@hotmail.com
Marília Soares, Universidade de Brasília, mariliagpsoares@gmail.com
Carla Silva Souza, Universidade de Brasília, carla_silva_s@hotmail.com

Área: Administración pública y políticas públicas.

Sub-área: Políticas públicas, toma de decisiones y administración pública.

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

RESUMO

A recente consolidação da Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010) no Brasil inovou e afetou as relações entre União e organizações implementadoras de Ater ao dispensar as licitações pela alteração da Lei 8.666 de 1993 e também por alterar o instrumento jurídico utilizado de convênios para contratos. A Nova Lei de ATER proporciona, em virtude dessas inovações, um conjunto de efeitos em distintas políticas públicas que dela dependem, como a ampliação da ação pública, o aumento da discricionariedade dos atores no nível de rua, a desburocratização e a maior permeabilidade do sistema a novos atores. O Programa Mais Gestão de assistência gerencial para cooperativas de agricultores familiares que operam com mercados institucionais, um dos primeiros programas - no novo marco - formulado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criou oportunidades para o estabelecimento do estudo que aqui se apresenta. O Mais Gestão além de se consolidar no marco da nova Lei, constitui-se como caso inovador por dois motivos centrais: o enfoque coletivo da assistência técnica e o deslocamento do olhar para os aspectos gerenciais frente aos aspectos produtivos. O presente texto procura demonstrar as relações entre as inovações da Lei de ATER e os efeitos citados, dedicando especial atenção a formulação e implementação do Programa, ao papel dos técnicos de Ater como burocratas de nível de rua e no alargamento da ação pública no caso estudado.

Palavras chaves: inovação, políticas públicas, assistência técnica, ação pública, implementação.

INTRODUÇÃO

Com o advento da nova Lei de ATER, instituída pela Lei 12.188 de 11 de janeiro de 2010, mudanças importantes passam a influenciar a implementação de diferentes políticas públicas de assistência técnica e extensão rural (ATER) no Brasil. Trata-se de

um conjunto amplo e ambicioso de proposições que gesta um novo modelo de atuação e proporciona novos arranjos na organização dos serviços públicos e privados de ATER.

A alteração dos instrumentos utilizados pela política significa uma nova lógica e toda inovação implica adaptações e ajustes. Dentre as alterações, as duas mais significativas foram a alteração da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 (leia-se dispensa do processo licitatório) e a alteração do instrumento jurídico (de convênios para contratos) usados nos serviços de ATER.

Para implementar as mudanças, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), um dos principais executores de políticas de ATER no país, lançou mão do instrumento de chamadas públicas onde se determina o valor a pagar pelos serviços como forma de justificar as dispensas de licitações. Segundo Valente (2013) essa medida foi fundamental para garantir a aceitação, por parte do legislativo, da alteração legal no instrumento de licitação vigente até então.

Em virtude dessas inovações, um conjunto de efeitos em distintas políticas públicas que dependem da lei de ATER se expressam, como a ampliação da ação pública, o aumento da discricionariedade dos atores no nível de rua, a desburocratização e a maior permeabilidade do sistema de ATER a novos atores.

Para aprofundar esta discussão, o presente artigo se debruça sobre o Programa Mais Gestão de assistência técnico gerencial para cooperativas de agricultores familiares coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e implementado por equipes de ATER contratadas. São os primeiros contratos celebrados pelo MDA com fins de assistência técnica aos agricultores familiares frutos de chamadas públicas realizadas entre 2012 e 2014 já no marco da nova Lei de Ater.

Não se trata de uma avaliação da política de ATER ou mesmo do Programa Mais Gestão, mas de reconhecer que o Programa enquanto política pública reflete as inovações da Lei 12 e, frente ao marco do novo modelo de ATER, constitui-se como caso significativo para este estudo por dois motivos centrais: o enfoque coletivo da assistência e o deslocamento do olhar para os aspectos gerenciais.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA tem incentivado a agricultura familiar a organizar sua base produtiva e melhorar a gestão de seus empreendimentos coletivos para suprir a demanda de mercados institucionais principalmente. Têm ganhado importância neste cenário o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que representam grandes desafios para as organizações da agricultura familiar por requerer a atuação qualificada no apoio à produção e à comercialização de produtos “in natura” e beneficiados além de aspectos logísticos, comerciais e contratuais.

O Mais Gestão é definido como um sistema de resolução de problemas técnico-gerenciais e tecnológicos dirigido a empreendimentos da agricultura familiar (Silva Souza et al., 2014), visando incrementar a competitividade e promoção da cultura empresarial nos produtores rurais e estrutura-se de forma a oferecer acompanhamento multidisciplinar de técnicos para as atividades das cooperativas.

Em resumo, o Mais Gestão desloca o eixo da assistência técnica do enfoque individual para o coletivo de organizações de produtores (cooperativas) e amplia o olhar anteriormente dedicado à produção, para a gestão e comercialização. Além disso,

representa um esforço em promover sinergia e coordenação com outras políticas como o PAA e o PNAE. (AVILA, CALDAS E AVILA, 2014).

Diante desses desafios, a formulação e a implementação do Programa Mais Gestão merecem uma análise mais aprofundada e abordam aspectos igualmente importantes a se considerar no estudo que se segue. Trata-se de combinar a análise descritiva e a prescritiva, e conforme Dye (2009), Ham e Hill (1993) e Wildavsky (1979) promover tanto o melhor entendimento da política como investigar sua aplicação na solução de problemas sociais.

Em primeiro lugar, os empreendimentos da agricultura familiar têm sido, de forma crescente, confrontados com a exigência de aprimorarem suas práticas de gestão, de modo a alcançarem melhores indicadores de desempenho no mercado. Essa exigência tem se colocado de forma independente dos mercados para os quais se destinam seus produtos. Sejam os convencionais mercados privados (em diferentes escalas), os mercados públicos institucionais ou as redes do mercado justo e mercados orgânicos (NIEDERLE, 2013) todos esses ambientes têm colocado, em maior ou menor grau, desafios ao aprimoramento da gestão dos empreendimentos da agricultura familiar --- entendida aqui em sentido amplo, como a coordenação de seus recursos, processos e estruturas, para a consecução das finalidades políticas, sociais e econômicas desses empreendimentos.

Em segundo lugar, reconhecer no marco da nova lei de ATER (Lei 12.188/2010), as equipes de ATER como novos atores no processo de implementação das políticas públicas. Nesse sentido, é fundamental reconhecer política como um curso de ação ou uma teia de decisões (Ham e Hill, 1993) influenciadas e em grande medida determinadas por múltiplas instituições e por atores, entendidos como burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980) que possuem discricionariedade e podem tanto contribuir como desvirtuar os propósitos da política, constituindo a ação pública¹.

O PROGRAMA MAIS GESTÃO

Ainda que não se limite a estas etapas, o Programa Mais Gestão prevê a realização das seguintes atividades: a) Realização de diagnósticos, considerando diversas áreas funcionais; b) Elaboração da Matriz de Identificação Estratégica (MIEs) - instrumento capaz de demonstrar a situação das áreas funcionais do empreendimento; c) construção dos Planos de Aprimoramento, com base na interpretação das MIEs e dos potenciais e/ou oportunidades verificadas; d) Difusão, junto aos empreendimentos, das principais políticas públicas para desenvolvimento rural, promovidas pelo MDA; e) Resolução de problemas pontuais detectados nos empreendimentos assistidos; f) Estímulo ao associativismo e aos processos de gestão coletiva e seu aprimoramento; g) Implantação de soluções de conjunto, orientadas pelos Planos de Desenvolvimento; h) Monitoramento e avaliação – ação transversal a todos os demais passos, vai do planejamento à avaliação final.

¹ A ação pública corresponde ao conjunto de efeitos, não necessariamente previsíveis e coerentes, resultantes de interações entre instituições interdependentes, entre os agentes dessas instituições e uma quantidade de atores sociais interessados pelas decisões políticas, entre esses atores e os governantes (LAGROYE, FRANÇOIS & SAWICKI, 2006).

O projeto é inspirado na metodologia PEIEX desenvolvida no âmbito do Projeto de Extensão Industrial Exportadora do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), originalmente dirigida ao setor de micro e pequenas empresas urbanas. Por ser uma iniciativa da SAF/DGRAV em dispor de uma metodologia com abordagem multidisciplinar, que permita a identificação e resolução de problemas técnico-gerenciais e tecnológicos, para incrementar a competitividade e promover a cultura de sustentabilidade social e econômica nos empreendimentos da agricultura familiar, o MDA apoiou a adaptação das ferramentas do PEIEX, por meio de parceria com duas organizações sociais: A Casa Verde – Cultura e Meio Ambiente e com a colaboração do Centro de Apoio a Microempreendedores – CAM. O objetivo desta adaptação foi construir uma metodologia apropriada ao contexto de empreendimentos da agricultura familiar, respeitando suas particularidades e sua diversidade produtiva.

Desta parceria resultou a Metodologia de Assistência Técnica em Organização, Gestão, Produção e Comercialização para Empreendimentos da Agricultura Familiar – ATER Mais Gestão. Ela representa um esforço para dispor ferramentas que permitam identificar e enfrentar com eficiência os principais problemas apresentados pelos empreendimentos da agricultura familiar no âmbito da organização social, da gestão administrativa, da produção e da comercialização.

Após dois anos de testes e adaptações, foram lançadas as primeiras chamadas públicas já pautadas na nova Lei de Ater e nos dois anos seguintes de atividades do Programa, foram ao todo quatro chamadas públicas, contratadas 13 equipes de ATER e alcançadas mais de 450 cooperativas em 16 estados brasileiros.

FORMULAÇÃO DO PROGRAMA

A metodologia Mais Gestão configura-se como um esforço preliminar de enfrentamento dos desafios citados anteriormente. Trata-se de uma metodologia de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), baseada, em larga medida, em ferramentas de apoio à decisão, visando o aprimoramento das diferentes áreas funcionais (organizacional, industrial, comercial e financeira) dos empreendimentos.

A metodologia encontra-se dividida nas seguintes etapas: 1) Sensibilização e adesão informada; 2) Diagnóstico dos empreendimentos; 3) Elaboração dos Planos de Aprimoramento; 4) Implantação de soluções. Em seguida são apresentadas, em linhas gerais as etapas.

1) Sensibilização e adesão informada:

Nesta etapa a metodologia é devidamente apresentada aos empreendimentos e em seguida os interessados são convidados a assinar o Termo de Adesão ao projeto. Em seguida faz-se o chamado "Levantamento prévio de informações" dos empreendimentos através de um questionário e o agendamento das visitas técnicas para a fase do diagnóstico.

2) Diagnóstico dos empreendimentos:

O diagnóstico dos empreendimentos é feito por meio de visita dos técnicos extensionistas que fazem entrevistas (orientadas por um Formulário de Diagnóstico) e

observações diretas. O Formulário de Diagnóstico abrange diversas áreas funcionais do empreendimento como: Gestão Organizacional, Finanças e Custos, Gestão de Pessoas, Comercialização e Marketing, Gestão Industrial e Gestão Ambiental. Com as informações obtidas pelo Formulário de Diagnóstico, forma-se a Matriz de Identificação Estratégica (MIE), demonstrando a situação das áreas funcionais de cada empreendimento;

3) Elaboração dos Planos de Aprimoramento:

O Plano de Aprimoramento é elaborado com base no diagnóstico e pactuado com os empreendimentos. O documento analisa o desempenho dos empreendimentos por área funcional e indica ações a serem implantadas.

4) Implantação de soluções:

A fase de implantação de soluções nos empreendimentos integra as seguintes estratégias: Assistência técnica orientada pelos Planos de Aprimoramentos; Matriz de Atendimento de Demanda e soluções que devem ser implantadas pelos próprios gestores dos empreendimentos.

As soluções poderão ser individuais e/ou de conjuntos. As individuais atendem às necessidades de assistência técnica e extensão industrial de um empreendimento e as de conjunto baseiam-se na identificação de desafios comuns e implicam, portanto, em ações que podem beneficiar, num só tempo, vários empreendimentos.

Dentre os principais resultados esperados com o emprego da metodologia, destacam-se:

- Fortalecimento do associativismo e o desenvolvimento institucional de empreendimentos da Agricultura Familiar;
- Ampliação do acesso a produtos e serviços de apoio disponíveis nas instituições de governo e setor privado;
- Implantação de melhorias técnico-gerenciais e tecnológicas nos empreendimentos; - Aumento expressivo no desempenho dos empreendimentos; contribuindo para a elevação dos níveis de emprego e renda;
- Desenvolvimento da capacitação para a inovação
- Promoção do protagonismo dos empreendedores familiares na interação entre os empreendimentos e instituição de apoio e cooperação.

As expectativas frente ao Mais Gestão se cristalizam no papel que executam os atores da ATER que são contratados nas chamadas públicas. Esses atores são responsáveis pela tradução da concepção do Programa em ações efetivamente implementadas nas cooperativas. São agentes que atuam na interface entre o Estado e as organizações coletivas.

Enquanto desenvolvimento, a metodologia apresenta fortalezas e potencialidades em sua formulação que sugerem uma implementação linear e homogênea, onde atores das equipes de ATER e beneficiários finais se comportariam de maneira ideal e os resultados seriam plenamente alcançados.

Evidente que esta situação é ilustrativa e não existe em nenhum dos espectros de possibilidades das relações que se estabelecem. Dessa forma, além de posicionar a reflexão sobre as organizações cooperativas dos agricultores familiares e seus desafios, nosso esforço aqui é ampliar o olhar para a implementação da política pública, os atores que executam as ações na ponta, contratados pelas chamadas públicas de ATER e consequentemente, compreender os efeitos que a própria ATER em sua trajetória no Brasil, proporciona no Programa. Essa reflexão advém da constatação de Avila (2011) que apontou uma “dependência técnica” na formatação e implementação de políticas públicas junto ao MDA, no caso específico da política territorial, mas, que se mostra bastante evidente neste caso também.

ATER NO BRASIL: PASSADO E PRESENTE

A síntese apresentada a seguir sobre a trajetória da ATER no Brasil, extraída em grande parte de Valente (2013) ilustra que apesar de todo esforço em manter um serviço público, este nem sempre foi dedicado ao agricultor menos favorecido. Da mesma forma, a ATER no Brasil não apostou em soluções coletivas para os problemas e esteve mais focada em aspectos técnicos, em detrimento do olhar para a comercialização agrícola.

Para Peixoto (2008, p. 25) somente na década de 80 é que a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) optou por apoiar um modelo de desenvolvimento rural ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo, e por estimular, dentro do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), ações voltadas prioritariamente para os pequenos produtores e assentados rurais do 1º Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA, criado pelo Decreto nº 91.766, de 10/10/1985), além de novas metodologias de capacitação extensionistas, baseadas em pedagogia de alternância.

Desde a década de 1970, os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) foram juntamente com o crédito agrícola, estruturantes para o avanço do capital no campo, especialmente, na época da "modernização conservadora", no contexto da agricultura patronal e do agronegócio.

Nos anos seguintes, mais precisamente nos governos dos presidentes Sarney e Collor, a ATER pública sofre um processo de desmonte e torna-se extinta definitivamente no primeiro dia do Governo Collor, por meio do Decreto nº 99.192, de 15 de março de 1990. As consequências são distintas e resultam em novos arranjos que buscam ao longo dos anos reestabelecer o sistema de Ater público federal, uma vez que alguns estados brasileiros mantiveram suas empresas de Ater em funcionamento.

Em 1992, através da Lei nº 8.490, o Governo Federal atribui a competência nos assuntos de ATER ao MAARA – Ministério da Agricultura, Abastecimento e da Reforma Agrária. No ano seguinte, Governo Itamar Franco, cria a Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR no MAARA. Ainda em 1993, com a edição do Decreto nº 936, de 23 de setembro, atribui a coordenação do Sibrater à SDR, antes atribuída à Embrapa e cria o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – DATER.

Quando da criação do DATER as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater's) dependiam quase que exclusivamente dos recursos federais. No mesmo período havia uma discussão a respeito de execução de políticas públicas e de programas governamentais por intermédio do terceiro setor, o Movimento Sem-Terra -

MST e o movimento sindical dos trabalhadores rurais, organizados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – Contag desenvolveram ações que legitimaram politicamente estudos acadêmicos que sugeriam uma nova categoria de análise, o de agricultor familiar. O conceito de agricultura familiar influenciou as políticas públicas no restante dos anos 90, com a intensificação das ações de reforma agrária e de fortalecimento dessa categoria de produtores rurais.

No final dos anos 90, salienta-se duas iniciativas que tentaram buscar alternativas para a ATER oficial, o projeto Lumiar, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que procurou prestar assistência técnica para os assentados dos programas de reforma agrária dentro de um sistema operativo diferente da extensão oficial e a realização de um grande seminário, seguidos de vários encontros estaduais, organizados pela Asbraer, FASER e Contag, para o qual se mobilizaram as instituições de ATER e os movimentos sociais em todo país, já mencionados. (FAO/MDA, 2003, p. 20)

Como resultado dessas iniciativas e ações da sociedade civil organizada, a partir de 1995 começam a ser formuladas políticas específicas para a agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS.

Em 2004, pelo Decreto nº 5.033, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – DATER ressurge na estrutura governamental, vinculado à Secretaria de Agricultura Familiar do MDA. No mesmo, o INCRA por meio da Norma de Execução nº 39, de 30 de março, da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário, criou um programa chamado Serviço de Assessoria Técnica. Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES.

Os serviços de ATER e de ATES foram executados com base em vários normativos infra legais, como Portarias, Normas de Execução e Resoluções. O Programa Nacional de ATER – Pronater aparecia no Plano Plurianual, mas ainda assim não havia um conceito de ATER instituído, assim como objetivos, diretrizes e a forma de execução da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

NOVA LEI DE ATER NO BRASIL E INTERESSES

Em 11 de janeiro de 2010, foi publicada a Lei nº 12.188, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pnater, definiu o serviço de ATER, os beneficiários da política, criou o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – Pronater e para sua execução, alterou a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, inserindo o inciso XXX no art. 24 que refere-se à dispensa de licitação.

Ainda que tenha ocorrido uma reorientação estratégica do público beneficiado e do modelo de desenvolvimento rural adotado, a ATER majoritariamente, ainda hoje, mantém seu foco no produtor individual², mesmo quando este encontra-se nos assentamentos de reforma agrária.

² Aqui vale ressaltar que estamos falando da ATER pública, oferecida pelas empresas de ATER ou organizações contratadas pelo MDA. De outra parte existem, associados aos pacotes tecnológicos de produtos *comoditizados* (típicos de exportação), ampla assistência pública e privada para organizações coletivas e comercialização.

Da mesma forma, a ATER continua majoritariamente associada ao crédito. Pettan aponta que o orçamento destinado ao apoio das ações de assistência técnica, cresceu de 18 milhões no ano-safra 2003/2004 para 626 milhões no ano 2009/20100 (PETTAN, 2010, p. 204) justificando o alinhamento de grande parcela das empresas de ATER oficial e de ONGs aos princípios ditados pela Secretaria de Agricultura Familiar(SAF) do MDA.

Apesar do alinhamento de interesses, o próprio governo, por meio do Departamento de Agregação de Valor procurou com o Mais Gestão alterar os paradigmas da ATER e ampliar a composição de organizações que realizam serviços de assistência técnica. Os principais objetivos estavam no atendimento de mercados institucionais como o PAA e o PNAE e, estes por sua vez, são em grande parte atendidos por organizações cooperativas de agricultores familiares.

MUDANÇAS DE PARADIGMAS NA ATER DESLOCAMENTO DO EIXO DO INDIVIDUAL PARA O COLETIVO

O Programa Mais Gestão resulta de um novo processo de fortalecimento estatal das ações de Ater no âmbito federal. Sua trajetória está ligada ao paradigma democrático e participativo que reconstruiu as relações entre sociedade e Estado no país depois da redemocratização e a Constituição Federal de 1988.

A principal alteração na lógica da ATER tradicional é que no Programa ora apresentado, os esforços de assistência são deslocados do enfoque individual para as organizações cooperativas de agricultores familiares que, prioritariamente, são aquelas que comercializam no PNAE e para este fim foram se conformando em grande medida.

O arranjo cooperativista é o espaço destes agricultores para alcançar o mercado e garantir renda para suas famílias. Estamos diante da evidência da construção de mercados, que sustenta-se na Nova Sociologia Econômica (STEINER, 2006), por sua vez, a “mão invisível” que regula estes são as organizações, instituições e atores (MARQUES e PEIXOTO, 2003).

O cooperativismo, forte no espaço rural brasileiro, está ligado inicialmente aos agricultores patronais e remonta aos imigrantes que chegavam ao Brasil na virada do século XIX para o século XX. Na agricultura familiar, o movimento é mais recente, associado ao Movimento dos Sem Terra (MST) e outras organizações políticas ligadas a agricultura familiar somente a partir de 1989.

Para o cooperativismo empresarial, de maneira geral, o crescimento rumo aos mercados de exportação garantiu que houvesse assistência técnica individual aos produtores, seja ela (a Ater) pública ou privada e ao longo dos anos sempre houve apoio do Estado para os processos gerenciais dessas (Gestão Moderna de Cooperativas; Programa de Desenvolvimento da Gestão das Cooperativas, 2013). Por sua vez, aos pequenos agricultores, a orientação gerencial nunca existiu oficialmente, sendo que em sua maioria, as cooperativas se constituem por estímulos externos como o próprio MST.

O modelo proposto pelo Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA) fundava-se na implantação de cooperativas de produção agropecuária (CPA) nos assentamentos rurais (BORGES, 2010). Para o MST, as CPAs eram consideradas uma forma avançada de organização, pois reunia as condições reais de ordenamento da produção (coletiva) e das estratégias de inserção no mercado.

O crescimento desse modelo gestou a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil – CONCRAB – em 1992 e por ironia do destino, essa adotou segundo Borges (2010) estratégias incompatíveis de gestão para o Sistema, que viriam a ser questionadas posteriormente.

Percebe-se que o cooperativismo da agricultura familiar não se estruturou como resposta aos mercados e sim, foi uma aposta do MST para a inserção dos assentados, que posteriormente, o próprio movimento descarta como estratégia. Nesse sentido, os desafios do Mais Gestão se ampliam nesse momento por assumir ambos os desafios: reforçar o cooperativismo da agricultura familiar e inseri-los nos mercados, sobretudo os institucionais.

Não significa, no entanto, que a organização comunitária da pequena propriedade familiar não ocorreu. Ao contrário, representa os esteios da construção social e engendraram, ao longo da produção social do espaço, a emergência do fenômeno do associativismo (CREMONESE E SCHALLENBERGER, 2005).

Duarte (2004) refere-se a este “outro” cooperativismo como de resistência, sobretudo pelos esforços empreendidos para alcançar a autonomia frente ao Estado e compor um projeto que apresenta-se na atualidade capilarizado em várias iniciativas de políticas públicas que reconhecem a importância da categoria agricultura familiar, do associativismo e do cooperativismo solidário.

DA PRODUÇÃO PARA A COMERCIALIZAÇÃO

“Eu gosto mesmo é de plantar, colher e cuidar dos bichos!” (D. Maria, agricultora familiar)

Essa frase pronunciada por uma agricultora familiar em 2007 em uma pesquisa de campo sobre arranjos territoriais e participação reveste-se de significados importantes para esse tópico. Com o advento dos mercados institucionais e a retomada da valorização dos mercados de proximidade que beneficiam os agricultores familiares, estes deparam-se com novas demandas além daquelas tradicionais atividades que faziam.

Agora, além de produzir, muitos agricultores precisam conhecer o consumidor, seus desejos, opiniões, necessidades e hábitos para atendê-los. E não é só isso: são chamados à participação em conselhos, cooperativas, associações e toda sorte de organizações para qualificar seus mercados. Precisam conhecer aspectos legais, tributários, fiscais, sanitários, comerciais e ambientais que direta ou indiretamente influenciam suas vendas e, conseqüentemente, sua renda.

A ATER, por sua vez, embora assuma novos desafios e posturas como, por exemplo, a abordagem agroecológica ou a produção orgânica, ainda é tradicionalmente focada na produção propriamente dita, uma vez que é formada em sua grande maioria por engenheiros agrônomos, veterinários e outros profissionais ligados à produção primária formados no marco do difusionismo e produtivismo das tradicionais escolas de agricultura do país. Em poucas equipes de ATER se acham cientistas sociais, administradores, contadores, economistas, gestores de agronegócios, gestores ambientais, engenheiros de alimentos e produção ou mesmo outros profissionais que conheçam aspectos distintos e, hoje fundamentais nos mercados.

Quando o assunto é cooperativismo, o problema ainda é maior, uma vez que o modelo de referência que boa parte desses profissionais reconhece é aquele que já discutimos

anteriormente, associado ao grande produtor, com ênfase na monocultura e exportação ou experiências malsucedidas que remetem a repulsa dos agricultores familiares.

O desconhecimento da legislação cooperativista no Brasil, em grande parte diferente daquela que rege o negócio econômico padrão, faz com que cooperativas sejam enquadradas em regimes tributários equivocados, atividades econômicas e atos cooperativos sejam confundidos e, não raro, dificuldades de gestão se avolumam.

Associado ao desconhecimento legal e contábil, dos técnicos, dos assessores e dos agricultores familiares, está a ausência de informação qualificada sobre o assunto, o baixo estímulo econômico para esta arquitetura organizacional e mesmo aspectos logísticos e técnicos que não são facilmente contornados em um país com a dimensão e as dificuldades do Brasil.

O entendimento das dificuldades anteriormente apontadas é a origem do desenho do Programa Mais Gestão. A oportunidade de contar com profissionais mais ecléticos em equipes altamente qualificadas e com trajetórias de apoio ao agricultor familiar e as suas cooperativas foi um dos aspectos mais significativos no Programa.

Com a instituição da Lei de ATER³, abre-se a oportunidade de contar com novos atores na oferta de assistência qualificada para agricultores familiares e também para as cooperativas atuarem no atendimento do PNAE em todo o território nacional, sobretudo nas capitais estaduais onde o volume de estudantes e conseqüentemente a demanda é alta e a oferta é desorganizada e dispersa.

A implementação do Programa passa a exigir uma sinergia entre governo e organizações de ATER no alinhamento e atendimento de interesses, na execução dos diferentes programas e no atendimento do beneficiário final (cooperativas de agricultores familiares nesse caso).

NOVA LEI DE ATER: A JANELA DE OPORTUNIDADE

Com a instituição da PNATER e do PRONATER, uma nova janela de oportunidades (KINGDON, 2003) se abre para a implementação de políticas públicas no âmbito da ATER e por conseguinte para as cooperativas da agricultura familiar.

A alteração da Lei 8.666 e o advento da transformação do instrumento de execução de convênio para contrato trouxe uma mudança radical na implementação. Isso porque, enquanto o convênio é caracterizado como um instrumento de interesses convergentes, adequado para o momento em que as entidades executoras de ATER, que sobreviveram ao desmonte, precisavam executar e se aparelhar enquanto o Estado tinha interesse na prestação de serviços de ATER, mas não tinha condições de executar diretamente. Nesse tipo de instrumento, não há lucro, há um somatório de interesses e recursos, o Estado entra com o maior montante de recursos e a entidade com a contrapartida.

O contrato, por sua vez, é instrumento de outra natureza, aponta Valente (2013), tem características de interesses divergentes. Enquanto o Estado quer o serviço a entidade executora visa o lucro. Se (o Estado) entendeu o contrato como a melhor alternativa, pois o convênio acaba por intervir na gestão das entidades executoras, pois elas devem apresentar uma memória de cálculo discriminada demonstrando como foram utilizados

³ A Lei 12.188 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.

os recursos, não pode ser gasto com pagamento de pessoal e despesas administrativas. Tendo em vista a característica das entidades executoras de ATER, ao longo dos anos, isso começou a se transformar num grande problema. Mas a alteração para contrato poderia ser um problema ainda maior, visto que muitas entidades de ATER são organizações não governamentais sem fins lucrativos, por essa razão não poderiam participar de uma licitação, instrumento pelo qual se escolhe o fornecedor através do menor preço.

Por conseguinte, a alternativa encontrada foi instituir a Pnater, criar o Pronater como instrumento de implementação e no seu contexto alterar a Lei de Licitações e Contratos para que as entidades executoras de ATER pudessem ser dispensadas de licitação, para isso foi incluído o inciso XXX, no art. 24, da Lei citada, que expandiu o leque de entidades executoras, considerando estas como entidades públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos. Cabe ressaltar aqui que essa modalidade exige apenas que o órgão contratante justifique o fornecedor e o preço.

Se o instrumento dos contratos resolveu parte dos problemas ao ampliar o leque de opções do Estado e de certa maneira desburocratizar o processo, por outro lado, acentuou o poder discricionário que possuem os executores, uma vez que ampliou para diferentes entidades governamentais, empresas ou organizações da sociedade civil, o papel de contribuir na ação pública. Essas organizações, eminentemente técnicas, são mediadoras do Programa Mais Gestão e de outras políticas de Ater, agindo na implementação e influenciando a execução das políticas. Devido a sua posição na interface entre os cidadãos e o Estado, os atores da ATER, podem ser vistos como “burocratas de nível de rua” (Lipsky, 1980).

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

O controle democrático dos agentes implementadores é uma preocupação constante da administração pública. O controle dos “burocratas ao nível de rua” suscita um conjunto de questões particularmente importantes e espinhosas para estudiosos interessados no controle burocrático e implementação de políticas. O estudioso Michael Lipsky define burocratas de nível de rua como “servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que têm grande discricção na execução de seu trabalho (1980, p.3). Estão inclusos nesta categoria os funcionários públicos que controlam o acesso a programas públicos ou fazem cumprir as leis e regulamentos. Como tal, ocupam uma posição única, e excepcionalmente influente, no processo de implementação.

Alguns estudos retratam esses trabalhadores como ocupantes de uma posição de importância a jusante das correntes de decisões políticas e burocráticas; em outros estudos, aparecem como servidores públicos que buscam o bem público mesmo quando isso significa romper normas institucionais; outros estudos ainda, os descrevem como burocratas egoístas cujos mecanismos de participação frustram a vontade dos funcionários eleitos.

Os trabalhadores de linha e frente são responsáveis por muitas atividades centrais dos órgãos públicos, desde a determinação da elegibilidade do programa à alocação de benefícios, o julgamento de conformidade com as normas, a imposição de sanção e a isenção de penalidades a indivíduos e empresas. Uma vez que essas atividades

envolvem interações diretas com os cidadãos, os trabalhadores de linha de frente também exercem descrição considerável.

O potencial para ações e decisões discricionárias dos trabalhadores de linha de frente suscita questões óbvias de controle democrático. Vários estudiosos discutem se os funcionários políticos controlam as ações discricionárias dos burocratas de nível de rua. Diversos estudos baseados em grandes conjuntos de dados administrativos de múltiplos estados encontram indícios de que o poder político partidário explica uma fração significativa da variação no desempenho das atividades de linha de frente, como a determinação da elegibilidade para benefícios por invalidez, a concessão de isenção, por justa causa, de requisitos de cooperação relacionados a pensão alimentícia, entre outros. Uma vez que se baseiam em indicadores altamente agregados de condutas de nível de rua, esses estudos fornecem, na melhor das hipóteses, indícios indiretos de controle político sobre as ações e as decisões dos burocratas à nível de rua. Pesquisas conduzidas com maior proximidade das linhas de frente geraram conclusões menos otimistas sobre a capacidade dos funcionários políticos de gerir os trabalhadores de linha de frente.

Outros pesquisadores focam no papel da organização no controle das discricionárias de linha de frente. No nível mais básico, o exercício da discricionária por trabalhadores de linha de frente tem sido vinculado à estrutura do ambiente de serviço. O alcance e a direção da discricionária de linha de frente também estão ligados à complexidade organizacional e de tarefas. A complexidade aumenta a necessidade de decisões discricionárias por trabalhadores de linha de frente junto com a dificuldade de supervisão e monitoramento de suas ações. Além disso, esforços políticos para controlar a discricionária por meio de promulgação de regras e procedimentos muitas vezes geram resultados contrários, forçando os trabalhadores de linha de frente a aplicar seletivamente regras que são demasiadamente numerosas para ser aplicadas em totalidade.

A relevância do debate sobre controle depende completamente de crenças normativas sobre governança democrática e execução de políticas. Deve-se pensar em grau de controle e limitação das ações discricionárias dos trabalhadores de linha de frente por parte dos funcionários responsáveis por políticas, à medida que se acredita que isso tenha implicações sobre resultados valorizados: governança democrática, tratamento justo e igualitário dos cidadãos ou êxito das políticas.

Os objetivos das políticas públicas podem ser deslocados ou distorcidos quando os trabalhadores de linha de frente concentram energias na gestão de cargas de trabalho, no trato das demandas de tarefas ou na busca de seus próprios interesses políticos, ideológicos ou relativos a política. Em relação aos demais aspectos, o exercício da discricionária por trabalhadores de nível de rua pode na realidade contribuir à governança democrática por meio do preenchimento de lacunas entre cidadãos e funcionários eleitos.

Uma segunda questão normativa refere-se às implicações da discricionária no nível de rua para os indivíduos que são afetados por suas ações. É possível que os trabalhadores usem de discricionária para o benefício dos cidadãos com os quais interagem. Pode-se argumentar que os trabalhadores que estão mais próximos ao cidadão-cliente são mais capazes de considerar circunstâncias individuais quando alocam benefícios, fazem cumprir regulamentos, aplicam sanção etc.

A terceira questão normativa envolve as implicações da discricionária para o êxito dos objetivos das políticas. A capacidade dos trabalhadores de nível de rua de adaptar as políticas às realidades das comunidades locais e dos cidadãos-clientes pode aumentar tanto a sensibilidade como a efetividade das políticas públicas. A influência dos

trabalhadores de nível de rua também introduz considerável incerteza na realização de políticas públicas.

O crescente corpo de pesquisas sobre burocratas de nível de rua pinta um retrato contraditório. Em alguns estudos esses trabalhadores aparecem como peças frustradas e imponentes em máquinas burocráticas; em outros, como egoístas, cujos mecanismos de enfrentamento distorcem as interações de políticas de funcionários eleitos; em outros ainda, como líderes locais heroicos, que traduzem diretrizes de políticas para benefício de seus clientes. Os trabalhadores de linha de frente muitas vezes exercem uma influência que vai além de suas posições oficiais nos sistemas de implementação; embora também sejam limitados por esses sistemas em aspectos importantes.

Os trabalhadores de linha de frente de órgãos públicos de frente desempenham um papel importante, ainda que frequentemente negligenciando, na configuração do fornecimento, rendimento e impacto das políticas. Foram negligenciados por muitos funcionários responsáveis por políticas que se surpreendem com a não execução ou implementação distorcida de suas diretrizes de políticas. Foram negligenciados por pesquisadores dos processos de políticas, cujo interesse frequentemente termina com a adoção dessas diretrizes.

Especificamente nas chamadas públicas que foram lançadas pelo MDA, as equipes contratadas, são implementadores de políticas, que fazem a política no nível de rua. São atores sociais que possuem comportamentos pré-estabelecidos, modelos mentais de julgamentos de valores e até mesmo a capacidade de moldar-se aos anseios do programa.

Da parte do MDA, a metodologia preconizada pelo Mais Gestão reforça a ideia de processo e os produtos pré-definidos como entregas das equipes de ATER se constituem em indicadores de resultados do Programa. Evidente que da teoria à prática, as diferentes equipes adequam suas estruturas e arranjos internos para atender o objetivo da política e utilizam de maior ou menor discricionariedade no dia a dia junto aos empreendimentos atendidos.

CONCLUSÕES

Os principais desafios da política relacionam-se a dois aspectos igualmente importantes: em primeiro lugar, as equipes de ATER, como implementadores de políticas públicas, possuem discricionariedade de ação e podem ser entendidos como burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980). As políticas são feitas pelas autoridades eleitas e pelos funcionários do topo e são executadas pelos atores do baixo escalão. Mas delegar a alguém atribuições é sempre arriscado porque, embora a designação seja feita a papéis, "de fato a delegação necessariamente envolve indivíduos concretos que têm interesses e objetivos que nem sempre coincidem com os do sistema formal" (SELZNICK, 1948:27).

Em segundo lugar, há que se considerar que a ação pública fica permeável a um número maior de decisores, responsáveis nas empresas de ATER de garantir a execução do contrato. Não se deve esquecer que grande parte das cooperativas instituídas pela agricultura familiar são respostas às políticas públicas que estimulam este arranjo, como as compras institucionais e, portanto, ainda são construções trajetórias pouco exploradas.

Ainda que haja esforços do MDA na formulação e desenho da política, muito ainda deve ser reforçado no sentido de garantir um esforço de implementação da política. As cooperativas não são representações únicas de interesses coletivos e, enfrentam adversidades como seu uso único e exclusivo para o acesso aos mercados e os agentes que promovem a ATER diferenciada preconizada pelo Programa Mais Gestão enfrentam dificuldades em romper com o produtivismo técnico individual e avançar na assistência gerencial coletiva.

Quanto à legislação da nova Lei de ATER, a discricionariedade, ainda que mantida, depende em grande medida do momento da implementação da política. No caso específico do Mais Gestão, um conjunto de interesses influencia a ação do burocrata do nível de rua. Para ele, suas decisões e opiniões, forjadas ao longo do tempo são unanimidades que dificilmente se alteraram no conjunto de forças das empresas de ATER e de suas posições. Nesse sentido, o agricultor passa a ser apenas um, ou mais um novo elemento da governança do sistema.

REFERENCIAS

AVILA, Mario.; CALDAS, Eduardo; AVILA, Silvia. Coordenação e Efeitos Sinérgicos em Políticas Públicas no Brasil: o caso do PAA e PNAE. In.: **PAA: 10 Anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília, DF: MDS, 2014. p.280p. ISBN 978-85-60700-66-0.

BORGES, Juliano. Bases históricas do cooperativismo no MST. **Revista Fatos e Versões**, Uberlândia, v.2, n.3, p. 157-173, 2010.

DUARTE, Laura.; WEHRMANN, Magda. Historico do Cooperativismo Agrícola no Brasil e Perspectivas para a Agricultura Familiar. In. **Cadernos do CEAM**. Brasília, 2004.

PETERS, G.; PIERRE, J. **Administração Pública**: coletânea. 2011.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy** : dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980. 244 p. ISBN 0871545241.

MARQUES,Rafael; PEIXOTO, Joao. **A nova sociologia econômica**: Uma antologia. Oeiras: CELTA Ed. 2003.

NIEDERLE, Paulo Andre., DE ALMEIDA L., VEZZANI F.M. (Orgs.). **Agroecologia – Práticas, Mercados e Políticas para uma nova agricultura**. Brasil, Karios edições, 2013. 393 p.

STEINER, Philippe. **A sociologia econômica**. São Paulo: Atlas, 2006.

VALENTE, Natascha Rodenbusch. **O marco legal da assistência técnica e extensão rural na agenda governamental**. 88p. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – ENAP, Brasília, 2013.