

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**EDUARDO MIOTTO FLECH**

**ATIVISMO E DISCRICIONARIEDADE: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA  
POLÍTICA DE ATER NO PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICAÇÃO EM  
ÁREAS CULTIVADAS COM TABACO**

**PORTO ALEGRE**

**2022**

**EDUARDO MIOTTO FLECH**

**ATIVISMO E DISCRICIONARIEDADE: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA  
POLÍTICA DE ATER NO PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICAÇÃO EM ÁREAS  
CULTIVADAS COM TABACO**

Tese de Doutorado em Políticas Públicas  
apresentado como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutor em Políticas  
Públicas pelo Programa de Pós-graduação  
em Políticas Públicas da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul

**Orientadora:** Prof. Dra. Camila Penna de  
Castro

PORTO ALEGRE

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Flech, Eduardo Miotto  
ATIVISMO E DISCRICIONARIEDADE: ANÁLISE DA  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ATER NO PROGRAMA NACIONAL  
DE DIVERSIFICAÇÃO EM ÁREA CULTIVADAS COM TABACO /  
Eduardo Miotto Flech. -- 2022.  
195 f.  
Orientadora: Camila Penna de Castro.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. políticas públicas. 2. discricionariedade. 3.  
movimentos sociais. 4. ativismo institucional. 5.  
ATER. I. Castro, Camila Penna de, orient. II. Título.

Eduardo Miotto Flech

ATIVISMO E DISCRICIONARIEDADE: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA  
POLÍTICA DE ATER NO PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICAÇÃO EM  
ÁREAS CULTIVADAS COM TABACO

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 15 de agosto de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Camila Penna de Castro – orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Luciana Leite Lima  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Cátia Grisa  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Gabriela Spanghero Lotta  
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

---

Rebeca Neara Abers  
Universidade de Brasília (UnB)

## AGRADECIMENTOS

Foram muitas as pessoas que colaboraram direta ou indiretamente para que esta tese fosse iniciada e concluída.

Inicialmente agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela oportunidade de acesso ao conhecimento de qualidade e de forma gratuita. Agradeço aos colegas e professores do Programa, muito importantes nesta jornada.

Gostaria de agradecer ao professor Ivaldo Gehlen por sua disponibilidade e energia em me orientar na fase inicial da construção do projeto de tese. Agradeço pelos momentos e discussões, sempre muito proveitosos.

Agradecer aos professores que participaram da banca de qualificação do projeto. Professor Alberto Bracagioli, e professor Silvio Cezar Arend, as contribuições de vocês colaboraram muito na elaboração posterior do trabalho.

Sou muito grato à minha orientadora Camila. Ela passou a me orientar após minha qualificação. Sou grato pela disponibilidade em passar a me orientar com o projeto já delineado e em meio a pandemia de Covid-19. As orientações da professora Camila foram fundamentais para a reorientação desta tese. Apesar de todas as minhas dificuldades ela teve paciência e dedicação para que eu conseguisse finalizar o trabalho.

Agradeço também às professoras Gabriela, Cátia, Rebeca e Luciana por terem se disponibilizado a participar da banca de defesa.

Um agradecimento especial aos meus amigos que sempre me incentivaram nos momentos difíceis, fazendo com este processo fosse mais o leve e saudável possível. À minha família por sempre ter me apoiado. E, um agradecimento especial à minha namorada Moema por todo o apoio e compreensão nesta reta final de escrita do trabalho.

Não poderia faltar um agradecimento para as organizações de ATER, por terem colaborado para a realização da pesquisa, e aos extensionistas, por terem se disponibilizado a conversar sobre suas atuações e rotinas de trabalho.

À todos vocês, meu muito obrigado!

## RESUMO

Esta tese analisa o processo de implementação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no escopo do Programa Nacional de Diversificação em Áreas com Cultivo de Tabaco (PNDACT) no Rio Grande do Sul (RS), entre os anos de 2018 e 2022. O objetivo geral do trabalho foi analisar como a implementação da política de ATER no âmbito do PNDACT é influenciada pelos valores das organizações implementadoras. Na execução da pesquisa foram utilizados como conceitos centrais as noções de *burocrata de nível de rua* e de *discricionariedade*, oriundos da literatura de implementação de políticas públicas, e os conceitos de *causa contenciosa* e de *ativismo institucional*, utilizados na literatura de movimentos sociais. O trabalho foi realizado a partir de estudo da implementação da política pública no Estado do RS por quatro organizações distintas, quais sejam: CAPA, Instituto Cultural Padre Josimo, COOPSAT e EMATER. Metodologicamente a pesquisa ocorreu a partir de análise qualitativa de informações oriundas de análise de literatura, de documentos que nortearam a política e de 14 entrevistas com dirigentes e extensionistas das quatro organizações implementadoras. A tese mostra que a implementação da política de ATER por organizações com valores distintos ocasiona diferentes estímulos de implementação para os extensionistas rurais.

**Palavras-chave:** políticas públicas, discricionariedade, movimentos sociais, ativismo institucional, ATER.

## ABSTRACT:

This thesis analyzes the implementation process of Technical Assistance and Rural Extension (ATER) in the scope of the National Program for Diversification of Tobacco Cultivated Areas (PNDACT) in Rio Grande do Sul (RS). In RS, this policy was implemented in the period from 2018 to 2022 by four organizations, namely: EMATER/RS, Instituto Cultural Padre Josimo, CAPA, and COOPSAT. This work aimed to understand how the extensionist technicians responsible for executing this policy exercise their discretions. Three specific objectives were structured to achieve this purpose. The first sought to identify the criteria that guided the implementation of the PNDACT by extensionists from different organizations. The second specific objective sought to identify the justifications that technicians present for choosing certain courses of action when implementing the policy. The third sought to ascertain whether belonging to different organizations influences the adoption of distinct implementation conditions. In this research, the notions of a Street-Level Bureaucrat and Discretion from the literature on public policy implementation were used as a central idea, and the concepts of Contentious Causes and Institutional Activism, used in the literature of social movements in research aimed at understanding the conformation of various Brazilian public policies. The work was based on a qualitative analysis of information from a literature review, documents that guided the policy, and fourteen interviews with leaders and extensionists from the four policy implementing organizations. Among the research results, it was possible to demonstrate the existence of disputes over the orientation of ATER services at the national level, and the coalition involving family farming continued to exert influence in the execution of the ATER policy within the scope of the PNDACT, even after the Workers Party leaves the Federal Government. Furthermore, it was possible to confirm the hypotheses formulated that belonging to different organizations, as well as differences in the professional area of each extensionist, influence the different forms of action of these agents. It was also concluded that the implementation of the ATER policy is permeated by the activism institutional of extensionists.

**Keywords:** public policies, discretion, social movements, institutional activism, diversification of tobacco production, technical assistance, and rural extension.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Organograma da estrutura organizacional da ANATER .....	72
Figura 2.	Atribuições da ANATER .....	73
Figura 3.	Ações do Governo Federal que apoiam o Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco .....	93
Figura 4.	Principais destinos das exportações brasileiras de tabaco, em 2020 .....	97
Figura 6.	Mapa com a distribuição da implementação dos serviços de ATER no âmbito do PNDACT no RS .....	103
Figura 7.	Atividade coletiva de orientação sobre preparação de caldas, COOPSAT .....	133
Figura 8.	Ações de campo através de visitas técnicas, COOPSAT .....	134
Figura 9.	Atividade Coletiva de ATER realizada pelo ICPJ .....	136
Figura 10.	Atividade Coletiva de ATER realizada pelo ICPJ .....	138
Figura 11.	Atividade técnica do extensionista do CAPA .....	143
Figura 12.	Atividade coletiva, CAPA .....	144
Figura 13.	Atividade coletiva, EMATER .....	159
Figura 14.	Trabalho com sementes crioulas, CAPA .....	162

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Atividades e carga horária do Plano de Trabalho .....	80
Tabela 2.	Valores contratados e repactuados por entidade, nos contratos das Chamadas Públicas de ATER do RS .....	88
Tabela 3.	Principais produtores de tabaco nos anos de 2018 e 2019, em toneladas .....	96
Tabela 4.	Principais exportadores de tabaco nos anos de 2018 e 2019, em toneladas .....	96
Tabela 5.	Área, produção e valor da produção de tabaco na Região Sul do Brasil na safra 2019/20 .....	97
Tabela 6.	Distribuição das organizações prestadoras de ATER no âmbito Programa de ATER para diversificação em áreas cultivadas com tabaco .....	102

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Quadro 1: Regimes de <i>accountability</i> dos burocratas de nível de rua .....	47
Quadro 2:	Tipos de atividades, objetivos da ação e meios de verificação das ações de ATER .....	77
Quadro 3:	Tipos de atividades de extensão rural e descrição .....	79
Quadro 4:	Objetivos contidos no Plano de Trabalho da COOPSAT .....	109
Quadro 5:	Objetivos contidos no Plano de Trabalho da ICPJ .....	112
Quadro 6:	Objetivos contidos no Plano de Trabalho da CAPA .....	116

**LISTA DE SIGLAS:**

ABCAR	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL
ACAR	ASSOCIAÇÃO DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL
AFUBRA	ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL
AGU	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
ALPA	ASSOCIAÇÃO LAGOBONITENSE DE PEQUENOS AGRICULTORES
ANATER	AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
ASBRAER	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EXTENSÃO RURAL
ASDISC	AÇÃO SOCIAL DIOCESANA DE SANTA CRUZ DO SUL
ASPAC	ASSOCIAÇÃO SANTACRUZENSE DE PEQUENOS AGRICULTORES CAMPONESES
ASSAF	ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES DA REGIÃO SUL DO RIO GRANDE DO SUL
ATER	ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
BNDES	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
CAI	COMPLEXO AGROINDUSTRIAL
CAPA	CENTRO DE APOIO E PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA
CMDRS	CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
CNA	CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL

CNATER	CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
CONEPA	CONSELHO NACIONAL DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE PESQUISA AGROPECUÁRIA
CONICQ	COMISSÃO NACIONAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO-QUADRO PARA O CONTROLE DO TABACO
CONSEAGRI	CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DE AGRICULTURA
CONTAG	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA AGRICULTURA
COOESPERANÇA	COOPERATIVA MISTA DOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS E URBANOS VINCULADOS AO PROJETO ESPERANÇA
COOPSAT	COOPERATIVA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EDUCAÇÃO RURAL
CQCT/OMS	CONVENÇÃO-QUADRO PARA O CONTROLE DO TABACO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE
DRP	DIAGNÓSTICO RÁPIDO PARTICIPATIVO
EFASC	ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA SANTA CRUZ DO SUL - RS
EFASOL	ESCOLA DA FAMÍLIA AGRÍCOLA DE VALE DO SOL – RS
EMATER	EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
EMBRATER	EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FARSUL	FEDERAÇÃO DE AGRICULTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

FASER	FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E DO SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA DO BRASIL
FEPAGRO	FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA
FETAG	FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
FETRAF	FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
IAPAR	INSTITUTO AGRONÔMICO DO PARANÁ
IBAMA	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
ICPJ	INSTITUTO CULTURAL PADRE JOSIMO
IECLB	IGREJA EVANGÉLICA DE CONFISSÃO LUTERANA NO BRASIL
IEP	INSTRUMENTO ESPECÍFICO DE PARCERIA
INCA	INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER
INCRA	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
MDA	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
MG	MINAS GERAIS
MPA	MOVIMENTOS DOS PEQUENOS AGRICULTORES
MST	MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA
OCB	ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS

OCERGS	ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS DO RIO GRANDE DO SUL
OMS	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE
ONG	ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
ONU	ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS
PAA	PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
PNAE	PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
PNATER	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
PNCT	PROGRAMA NACIONAL DE CONTROLE DO TABAGISMO
PNDACT	PROGRAMA NACIONAL DE DIVERSIFICAÇÃO EM ÁREAS CULTIVADAS COM TABACO
PNUD	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PPGPP	PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
PR	PARANÁ
PRONAF	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR
PRONATER	PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
RPA	REGISTRO DE PAGAMENTO AUTÔNOMO
RS	RIO GRANDE DO SUL
SAF	SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO
SC	SANTA CATARINA

SEAF	SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
SIBER	SISTEMA BRASILEIRO DE EXTENSÃO RURAL
SIBRATER	SISTEMA BRASILEIRO DE ATER
SINDITABACO	SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA DO TABACO
SNCR	SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
T&V	TREINO E VISITA
UFRGS	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UFSM	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
1.1	METODOLOGIA .....	24
1.2	JUSTIFICATIVA .....	27
<b>2.</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO .....</b>	<b>31</b>
2.1.	MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE ....	32
2.2	IMPLEMENTAÇÃO E REGIMES DE <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	44
2.3.	IMPLEMENTAÇÃO E ATIVISMO .....	51
2.4	SÍNTESE DOS PRINCIPAIS CONCEITOS UTILIZADOS .....	56
<b>3.</b>	<b>AS (RE)CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO BRASIL .....</b>	<b>59</b>
3.1.	UM BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ATER: DOS PRIMÓRDIOS ATÉ OS ANOS 2000 .....	59
3.2	A CRIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (PNATER) .....	64
3.3	A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ANATER) .....	69
3.4.	A CHAMADA PÚBLICA PARA DIVERSIFICAÇÃO .....	75
<b>4.</b>	<b>A REDUÇÃO DA PRODUÇÃO DE TABACO EM QUESTÃO .....</b>	<b>89</b>
4.1.	A CONVENÇÃO-QUADRO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE PARA O CONTROLE DO TABACO .....	89
4.2.	CARACTERIZAÇÃO DO SETOR PRODUTOR DE TABACO NA REGIÃO SUL DO BRASIL .....	94
4.3.	A ATER PARA DIVERSIFICAÇÃO EM ÁREAS CULTIVADAS COM TABACO .....	98
<b>5.</b>	<b>AS ORGANIZAÇÕES E A IMPLEMENTAÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA .....</b>	<b>107</b>
5.1	A COOPSAT .....	107
5.1.1.	Caracterização da organização .....	107

5.1.2	As estratégias para a implementação da Chamada Pública .....	108
5.2.	O ICPJ .....	110
5.2.1	Caracterização da organização .....	110
5.2.2	As estratégias para a implementação da Chamada Pública .....	111
5.3.	O CAPA .....	113
5.3.1	Caracterização da organização .....	114
5.3.2	As estratégias para a implementação da Chamada Pública .....	115
5.4	A EMATER .....	117
5.5	AS ORGANIZAÇÕES E A IMPLEMENTAÇÃO .....	118
<b>6.</b>	<b>OS EXTENSIONISTAS E O EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE E DO ATIVISMO INSTITUCIONAL .....</b>	<b>122</b>
6.1.	A IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DOS EXTENSIONISTAS DA COOPSAT .....	122
6.2.	A IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DOS EXTENSIONISTAS DO ICPJ .....	135
6.3.	A IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DOS EXTENSIONISTAS DA CAPA .....	142
6.4.	A IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DOS EXTENSIONISTAS DA EMATER .....	150
6.5	ORGANIZAÇÕES, EXTENSIONISTAS E IMPLEMENTAÇÃO .....	160
<b>7.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>166</b>
	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>175</b>
	<b>APÊNDICE 1 .....</b>	<b>190</b>
	<b>APÊNDICE 2 .....</b>	<b>192</b>
	<b>APÊNDICE 3 .....</b>	<b>193</b>
	<b>APÊNDICE 4 .....</b>	<b>194</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta tese versa sobre a implementação da política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para agricultores familiares inseridos em áreas com produção de tabaco. Precisamente, discute a atuação dos extensionistas rurais vinculados a diferentes organizações na implementação desta política no Rio Grande do Sul (RS). Buscou-se analisar suas ações diante de um contexto repleto de normas e regras que regem suas condutas enquanto agentes implementadores. Contudo, buscou-se compreendê-los como agentes sociais portadores de atributos e disposições influenciadoras de condutas.

O modelo processual utilizado para análise de políticas públicas a compreende como um conjunto de fases sequenciais (agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação) chamada de ciclo de políticas públicas (HOWLETT, *et. al.* 2013). Contudo, a maior utilidade de considerar a política pública enquanto uma sucessão de etapas está na possibilidade de sua utilização enquanto um recorte do objeto de análise, uma vez que permite maior aprofundamento, sem desconsiderar a inter-relação existente entre as diferentes etapas (LIMA, D'ASCENZI, 2013). Neste sentido, buscou-se analisar a implementação da política de ATER para diversificação em áreas com produção de tabaco realizando um recorte analítico a partir da fase de implementação.

Nesta perspectiva, Lipsky (2019) denomina os trabalhadores que tem contato direto junto aos cidadãos beneficiários das ações públicas como *street-level bureaucracy*, sendo que os trabalhos que utilizam esta literatura no Brasil traduzem o termo como *burocratas de nível de rua* ou *burocratas de linha de frente*. A contribuição da obra de Lipsky diz respeito à ênfase da compreensão dos burocratas de nível de rua enquanto *policymakers*, isto é, agentes que possuem capacidade de alteração das políticas a partir do exercício da discricionariedade (LIPSKY, 2019). Os burocratas de nível de rua são os profissionais que se relacionam diretamente com os beneficiários das políticas públicas. Assim, podem ser considerados trabalhadores desta categoria analítica professores, policiais, assistentes sociais e neste estudo, os extensionistas rurais.

Nesta acepção, a literatura de implementação de políticas públicas afirma que os burocratas de nível de rua têm possibilidade de moldar as políticas públicas. As razões que transformam estes profissionais em *policymakers* são diversas,

constituindo intensos debates. Como exemplo, pode-se destacar inicialmente a busca pelo controle diante das situações de trabalho e/ou os valores, crenças e normas sociais que exercem influência sobre o comportamento dos agentes sociais. Nesta direção, as mudanças decorrentes das atuações dos profissionais no processo de implementação das políticas públicas são possíveis graças à existência de discricionariedade (LOTTA, PIRES, 2017; PIRES, LOTTA, 2019).

Uma característica do contexto brasileiro, também notada em estudos posteriores ao de Lipsky [1980], referem-se às mudanças na administração pública, relacionada a uma maior participação da sociedade civil nas fases do ciclo de políticas públicas, incluindo a implementação (MAYNARD-MOODY, PORTILLO, 2010). Organizações da sociedade civil passaram a exercer o papel de implementadoras de políticas públicas, sendo seus trabalhadores também caracterizados enquanto burocratas de nível de rua.

Estes novos contextos de implementação, influenciados pela Nova Gestão Pública, trazem complexidades para o processo de implementação. Neste sentido, Hupe e Hill (2007) trazem a discussão sobre regimes de *accountability*. Nesta discussão a *accountability* é compreendida numa perspectiva relacional onde um ator tem a obrigação de prestar contas a outro, seja este do Estado ou da sociedade civil. Thomann *et. al* (2018) e Sager *et. al.* (2019) apontam que o fato de organizações privadas, religiosas e não governamentais, implementarem as políticas públicas colocam novos dilemas para os burocratas de nível de rua no que confere ao uso da discricionariedade.

Igualmente, estudos sobre ativismo institucional têm demonstrado que agentes públicos frequentemente atuam em prol de causas e de agendas específicas (ABERS, 2020; 2021). Desta forma, a atuação destes profissionais está ancorada em suas crenças e visões de mundo, tendo forte impacto na tomada de decisão. A literatura sobre ativismo institucional aponta que a relação entre Estado e movimentos sociais pode ter intersecções, com interpelação entre integrantes do Estado e dos movimentos sociais (BANASZAK, 2005).

A partir deste ângulo, buscou-se analisar a atuação dos extensionistas quando vinculados a diferentes organizações implementadoras no âmbito do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco (PNDACT), no RS, com o propósito de compreender como os valores organizacionais influenciam no uso da discricionariedade e do ativismo institucional dos extensionistas. Neste sentido,

buscou-se analisar se diferentes organizações contratadas para implementar uma determinada política podem entregar serviços distintos para a sociedade. Buscou-se compreender se os dilemas enfrentados pelos extensionistas das diferentes organizações implementadoras são distintos e como podem induzir diferentes enfoques no processo de implementação desta política de ATER.

No Brasil, os serviços de ATER são caracterizados, enquanto “*serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários*”, (Artigo 2º e parágrafo I da Lei de ATER, 2010). O serviço público de extensão rural também pode ser prestado por meio de convênios em que o estado contrata organizações públicas ou da sociedade civil para execução dos serviços.

A implementação das políticas de extensão rural em nível federal é organizada a partir da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), que contrata organizações públicas ou da sociedade civil que executam as ações técnicas. A atuação das organizações no âmbito do PNDACT é caracterizada pela especificidade de buscar alternativas economicamente viáveis para os fumicultores deixarem de produzir tabaco.

Neste trabalho, foram analisados quatro casos de quatro organizações implementadoras de ATER que trabalharam na diversificação em áreas cultivadas com tabaco no RS, no período entre 2018 e 2022, com o propósito de analisar a discricionariedade e o ativismo institucional na ação dos extensionistas vinculados a quatro organizações diferentes. Três classificadas enquanto organizações da sociedade civil, quais sejam: Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA), Instituto Cultural Padre Josimo (ICPJ) e Cooperativa de Prestação de Serviços e Assistência Técnica e Educação Rural (COOPSAT). A quarta é a organização pública oficial de extensão do RS, chamada Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). A escolha pelas organizações se deu pelo fato de o trabalho destas englobar toda a execução da política no estado do RS, bem como representarem um conjunto diverso de organizações com valores e experiências de atuação distintas.

A estrutura normativa que regula a oferta dos serviços de ATER é tomada pela disputa em torno dos objetivos e das metodologias que os serviços de ATER devem ter (DIESEL, *et. al.* 2015). Por um lado, há a polêmica sobre quem deve prestar o serviço da ATER – público estatal ou via organizações do terceiro setor. Por outro, a

disputa entre o ideário do desenvolvimento rural sustentável com viés agroecológico e a discussão a respeito da transferência de tecnologia. Além disto, não são raras as disputas em torno dos públicos beneficiários prioritários. Seriam os mais pobres? Ou os que respondem de maneira mais eficiente às orientações técnicas? É neste ambiente de disputas diversas que as políticas de ATER são implementadas e, por isso, acredita-se que o papel dos extensionistas ganha destaque, tornando relevante seu estudo.

De maneira geral, os serviços de ATER são regulados pela Lei de ATER pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) Trabalhos recentes, a partir de estudos de caso (LIMA, 2018; RODRIGUES, 2016, SILVA, 2017), analisaram a implementação da ATER após o lançamento das diretrizes da PNATER com implementação a partir de Chamadas Públicas operacionalizadas num contexto de pluralismo institucional (NEUMANN, *et. al.*, 2015), isto é, com uma diversidade de organizações implementadoras. Louzada (2015), por exemplo, ao analisar o trabalho de ATER com assentamentos da reforma agrária no estado de Santa Catarina (SC), observa que ações sociais e ambientais tiveram menor destaque na execução dos contratos de ATER quando comparadas a ações de orientação produtiva. Para o autor, este resultado foi encontrado em virtude da organização do trabalho por sistema produtivo e pela composição das equipes técnicas ser majoritariamente formada por técnicos da área agrária.

O trabalho de Louzada (2015) é exemplo de diversas análises que, em grande medida, encontram (ou não) discrepâncias entre o concebido normativamente e o implementado. As justificativas derivam de um conjunto de fatores que, grosseiramente, podem ser resumidos em três aspectos: a herança do período difusionista<sup>1</sup>, a estrutura e natureza das organizações e a estrutura de controle e fiscalização das ações executadas.

Contudo, os trabalhos de implementação da política de ATER com fumicultores ainda são escassos. Com este público, apesar da produção de tabaco constituir o cerne das relações socioprodutivas e socioculturais das famílias, o trabalho de ATER objetiva a construção de alternativas, de modo a diversificar e reduzir a produção.

---

<sup>1</sup> No período do difusionismo produtivista os serviços de extensão rural visavam essencialmente a transferência de tecnologia para os agricultores, tendo em vista o objetivo de aumentar a produtividade dos cultivos agrícolas (RODRIGUES, 1997).

Desta forma, as ações de ATER para diversificação em áreas cultivadas com tabaco trazem consigo ambiguidades que tornam a implementação mais complexa.

A despeito da estrutura normativa continuar tendo um papel importante, este trabalho coloca enquanto centro da análise a atuação dos extensionistas das diferentes organizações de extensão rural diante da complexidade que caracteriza a implementação desta política. Igualmente, um conjunto de trabalhos em outras áreas da atuação estatal vem destacando o papel dos agentes que estão na ponta da implementação. Estes mostram que a política implementada pode ser distinta da formulada e da existente na estrutura normativa (ALMEIDA, 2015; AGOSTINE 2018). No caso da política de ATER para diversificação em áreas cultivadas com tabaco, a produção acadêmica coloca as dificuldades para a construção de alternativas produtivas, apesar dos números indicarem redução do número de famílias produtoras e da área plantada (BONATO, 2018).

Esta tese versa sobre a implementação da política de ATER para diversificação da produção de tabaco, o que, por sua vez, se dá no escopo de um tratado internacional sobre o tema. O Estado brasileiro tem um compromisso assumido em âmbito internacional para a redução da produção de tabaco, denominada de Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) da Organização Mundial da Saúde (OMS) que foi ratificada pelo Senado brasileiro no ano de 2005. A CQCT/OMS é um tratado de saúde pública, ratificado por mais de 180 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) a partir das evidências negativas das consequências sanitárias, sociais, ambientais e econômicas do crescimento da produção e consumo do tabaco (INCA, 2018). Neste sentido, o trabalho de ATER é uma das políticas implementadas no Brasil com a finalidade de contribuir para a redução da produção de tabaco.

Em âmbito internacional, as discussões sobre o tratado se iniciaram em 1999. Neste sentido, a partir do Decreto nº 3.136 foi criada a Comissão Nacional que tratou sobre a participação do Brasil nas negociações internacionais. Esta, passou a ser denominada de Comissão Nacional para a Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CONICQ), no ano de 2003. A ratificação do tratado pelo Brasil ocorreu a partir do decreto legislativo nº 1.012, de outubro de 2005. Desta forma, a implementação de medidas passou a ser obrigação legal, transformando-se assim em política de Estado (INCA, 2018).

Entre os pontos tratados na CQCT/OMS estão os relativos aos produtores de tabaco que serão afetados diante da redução de sua produção. Os artigos 17 e 18 versam, respectivamente, acerca da construção de alternativas aos elos mais fracos da cadeia do tabaco, principalmente os produtores envolvidos e aos impactos na saúde dos produtores e ao meio ambiente.

A estratégia adotada pelo Brasil foi a de apoio à diversificação da produção nas áreas com maior concentração de produtores. A elaboração da estratégia de atuação contou com a participação de organizações da sociedade civil e do parlamento<sup>2</sup>. As ações estiveram vinculadas em vários ministérios, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (atualmente extinto com ações incorporadas no Ministério da Agricultura), Ministério da Agricultura (MAPA), Ministério da Saúde, Ministério da Casa Civil, e Ministério da Fazenda (atualmente denominado de Ministério da Economia) (INCA, 2018).

No que se refere às análises da política da CQCT/OMS, especificamente aos artigos 17 e 18, que tem maior importância para os produtores de tabaco alguns trabalhos tiveram como objetivo analisar as mudanças nas matrizes produtivas e/ou nas estratégias de reprodução social das famílias de fumicultores (FREITAS, 2016) e outros se detiveram nos arranjos institucionais da implementação da CQCT/OMS (VENDRUSCOLO, 2017). Sustenta-se aqui que a principal estratégia para redução da produção de tabaco a partir da CQCT/OMS é a política de ATER e destaca-se a existência de poucos estudos concentrados na fase de implementação, principalmente tendo como componente central a atuação dos extensionistas vinculados a diferentes organizações implementadoras.

Neste tema, Freitas (2016) aponta que uma das características da implementação é a compreensão dos produtores enquanto um grupo homogêneo baseando-se na existência de uma matriz produtiva em comum pelos beneficiários desta política de ATER. Contudo, a autora ressalta que as famílias possuem grande heterogeneidade e apresentam um conjunto de estratégias de reprodução social distintas entre si. Somado a isso, analisa que a estrutura normativa da política “*coloca*

---

<sup>2</sup> Entre as principais organizações da sociedade civil participantes deste processo pode-se citar organizações representativas dos produtores, como o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), organizações ligadas ao setor da saúde, como o Instituto Nacional do Câncer (INCA), além de representantes da indústria do tabaco. A atuação parlamentar mobilizou diversas bancadas, principalmente às ligadas ao setor agropecuário.

*todos os produtores em situações de igualdade social, econômica, de infraestrutura, de acesso à informação*” (FREITAS, 2016, p.45), o que não ocorre quando verificado empiricamente. Esta observação contribui para destacar que há uma margem para o exercício da discricionariedade pelos extensionistas na execução das ações de extensão rural no âmbito da política.

A partir do exposto, ancorou-se a tese em duas questões de pesquisa, quais sejam: Diferentes perfis organizacionais contratados para executar uma determinada política pública podem gerar implementações distintas? Como os valores organizacionais se materializam em diferentes estímulos para a implementação da política de ATER no âmbito do PNDACT?

A partir das perguntas orientadoras da pesquisa, esta tese teve como objetivo principal analisar como a implementação da política de ATER no âmbito do PNDACT é influenciada pelos valores das organizações implementadoras.

Para atingir o objetivo geral, estruturou-se três objetivos específicos. O primeiro foi descrever o desenho da política de ATER no âmbito do PNDACT. O segundo foi identificar os valores que orientaram a implementação do PNDACT por extensionistas de diferentes organizações. Já o terceiro buscou averiguar se o pertencimento a distintas organizações leva à aplicação de critérios de implementação diferentes.

Diante dos objetivos foi formulada uma hipótese com a finalidade de orientar a pesquisa, que afirma que a implementação da política de ATER por organizações com valores distintos ocasiona diferentes estímulos de implementação para os extensionistas rurais.

Para atender aos objetivos propostos e testar a hipótese da pesquisa, utilizou-se como conceitos centrais as noções de burocrata de nível de rua e de discricionariedade, oriundos da literatura de implementação de políticas públicas (LIPSKY, 2019; MAYNARD-MOODY, MUSHENO, 2003, 2012) ligados ao debate de regimes de accountability, e os conceitos de causa contenciosa e de ativismo institucional, que vem sendo utilizados na agenda de pesquisa voltada para a compreensão da conformação de diversas políticas públicas brasileiras (ABERS, 2020, 2021).

Neste sentido, a ideia de burocratas de nível de rua refere-se aos extensionistas rurais que implementam a política de ATER junto aos agricultores. São estes agentes de empresas públicas ou de organizações da sociedade civil que representam o Estado na implementação da política de ATER perante os agricultores

familiares produtores de tabaco. Portanto, são estes extensionistas rurais que efetivam a política pública com influências determinantes sobre a forma como a sociedade acessa esta política. Contudo, o debate sobre regimes de accountability aponta que as organizações podem oferecer distintos estímulos para o uso da discricionariedade, principalmente quando estas organizações não são públicas (THOMANN *et. al.*, 2018; SAGER *et. al.*, 2019).

Já o conceito de causas contenciosas e de ativismo institucional são oriundos da literatura de movimentos sociais. Estes conceitos são empregados para compreender de que forma os agentes implementadores da política pública de extensão rural utilizam o trabalho de extensão na defesa de causas contenciosas. Entende-se que o fato de parte das organizações estudadas terem um perfil ativista e serem conectadas a movimentos sociais com pautas de reivindicações mais amplas, faz com que os extensionistas possam ter atuação alinhada a motivações específicas durante o processo de implementação das ações de ATER.

## 1.1 METODOLOGIA

A orientação epistemológica que orientou a pesquisa visou à compreensão das subjetividades da ação humana. Neste sentido, a pesquisa foi de natureza essencialmente qualitativa, uma vez que está ancorada em descrições e interpretações a respeito das atuações profissionais dos extensionistas, das vivências e dos significados atribuídos por eles às suas ações.

Na realização do trabalho foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica, análise de documentos, e 14 entrevistas com extensionistas e dirigentes de quatro organizações, conforme o apêndice 4.

A pesquisa bibliográfica foi realizada buscando a compreensão em duas áreas. A primeira refere-se aos materiais sobre extensão rural e sobre este trabalho em áreas com tabaco. Os materiais foram pesquisados na plataforma Google Acadêmico a partir de palavras-chave tais como “extensão rural”, “PNATER”, “ANATER”, “ATER para diversificação”, “ATER tabaco”, entre outras. Salienta-se que foi visualizado durante a construção do projeto que a literatura está dispersa em várias áreas do conhecimento, uma vez que o campo é multidisciplinar. Isto, apesar de se constituir uma maior dificuldade para sistematização, permitiu conhecer o fenômeno por diversos olhares, que vão do campo da saúde e das ciências agrárias, passando pela sociologia.

A pesquisa bibliográfica, também, foi importante para analisar o que foi publicado a respeito do uso do conceito de *burocracia de nível de rua*. Na plataforma Google Acadêmico foram pesquisados trabalhos a partir de palavras-chave, tais como “burocracia de nível de rua”, “burocracia de linha de frente”, “burocratas”. Também foi pesquisado a partir de trabalhos que citavam os principais autores ligados ao conceito de burocratas de nível de rua. Desta forma, foi realizada pesquisa a partir dos termos “Lipsky” e “Maynard-Moody e Musheno”. Neste sentido, apesar deste ser um tema recente na literatura nacional, internacionalmente já apresenta um grande volume de documentos.

Ainda, se fez necessário, o aprofundamento em como esta literatura dialoga com novas formas de burocracias implementadoras, muitas vezes, não diretamente ligadas ao Estado, e sim à sociedade civil. No que se refere a esta literatura, convém destacar que o objetivo esteve na busca de elementos que relacionem a atuação dos burocratas e das organizações na implementação de políticas. Em grande medida não se fez esta discussão na literatura nacional, precisando-se recorrer a trabalhos publicados em outros países.

Do mesmo modo, recorreu-se à literatura de movimentos sociais para a utilização do conceito de ativismo institucional na pesquisa. Procurou-se construir ligações desta literatura, a partir da noção ação criativa dos agentes e as influências na implementação de políticas públicas. Entendeu-se que as literaturas de políticas públicas e de ativismo institucional poderiam ser complementares.

A pesquisa bibliográfica sobre o ativismo institucional foi realizada, na plataforma ‘Google Acadêmico’. Os termos buscados foram: “ativismo institucional”, “ativismo burocrático” e “causas contenciosas”. A partir dos livros e teses encontrados buscou-se outros materiais a partir das referências utilizadas pelos principais pesquisadores sobre o assunto.

Pesquisas de trabalhos envolvendo o tema da diversificação em áreas com produção de tabaco e de trabalhos que analisaram as organizações em estudo nesta tese também foram realizados. A partir da pesquisa selecionou-se dentre os trabalhos disponíveis os que tinham relevância nos assuntos tratados a partir da leitura dos resumos.

Na pesquisa documental foram acessados documentos institucionais, como leis, normativas, chamadas públicas, planos de trabalho, relatórios, etc. As leis, normativos e Chamadas Públicas puderam ser acessadas a partir da internet. Neste

sentido, só foram encontradas as Chamadas Públicas objetos da tese, isto é, as que estavam sendo implementadas no período entre 2018 e 2022. Os Planos de Trabalho foram obtidos diretamente com as organizações implementadoras, visto que não estão disponíveis no sítio da ANATER. Neste domínio, estavam apenas os contratos de implementação, onde puderam ser visualizados os valores envolvidos na implementação da política pelas diferentes organizações.

Nestes documentos, inicialmente foram buscados elementos que caracterizem o contexto na qual a política se desdobrou, os aspectos do “plano” comentados por Lima e D’ascenzi (2013) . A análise buscou entender as principais características planejadas por cada uma das organizações para a implementação. Nos documentos também continha a caracterização das regiões onde a política iria ser implementada, o que permitiu compreender como as diferentes organizações visualizavam a os produtores de tabaco. Um exemplo, pode ser a consideração ou não da necessidade de valorização de características socioprodutivas e/ou socioculturais específicas durante a implementação. Ainda, elementos que indicaram a priorização de determinados públicos em detrimento de outros (mulheres e jovens, por exemplo). Por fim, acessou-se relatórios de execução por parte das organizações com o intuito de entender como as organizações se comportam diante das normas estabelecidas.

Na pesquisa documental a grande maioria dos documentos selecionados foi encontrada no sítio da ANATER. Contudo o histórico de Chamadas Públicas para o público estudado não foi encontrado. A dificuldade se deu por que com a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) boa parte do material deixou de ser disponibilizada para acesso público.

Além disso, foram consultados os documentos das instituições buscando analisar seu histórico de atuação, composição técnica, forma e principais temas de trabalho. Estas informações foram utilizadas para situar o contexto do comportamento individual dos extensionistas, buscando compreender como as opções foram tomadas, considerando suas margens de discricionariedade. Na análise documental foi possível compreender as principais bandeiras defendidas pelas organizações, tornando possível a identificação das causas contenciosas que apareciam no processo de implementação. Assim, a análise documental foi importante para compreender o ativismo institucional dos extensionistas e também como as organizações exerciam influências no processo de implementação.

Também foi utilizada a técnica de entrevistas semi-estruturadas como forma de coleta de dados. Estas tiveram como finalidade compreender o contexto local onde a política foi executada. O universo empírico de entrevistados compreendeu extensionistas e dirigentes das quatro organizações (EMATER, COOPSAT, ICPJ e CAPA) implementadoras da política no RS no âmbito do PNDACT (Apêndice 1). Além disso, foram entrevistados três dirigentes, um de cada organização da sociedade civil implementadora (Apêndice 2). Um dos dirigentes foi entrevistado em duas oportunidades. Da primeira vez com a estrutura inicial de questões e da segunda com um novo roteiro de questões (Apêndice 3) que abordou elementos complementares a respeito do ativismo da organização para elaboração da Chamada Pública de ATER no âmbito da PNDACT.

Os dirigentes foram escolhidos a partir de contato diretamente com as organizações. Pelo fato deste pesquisador atuar profissionalmente com o tema da extensão rural, o contato com as organizações foi facilitado e as informações foram obtidas com facilidade. Primeiramente foi entrevistado o dirigente da COOPSAT. A partir desta entrevista se chegou nos membros do ICPJ e do CAPA. A partir da entrevista com os dirigentes foi solicitado contato dos extensionistas. Em algumas organizações os extensionistas ainda estavam implementando ações vinculadas à política. O ICPJ já tinha encerrado suas ações e um dos extensionistas não tinha mais vínculo formal com a organização. Na EMATER buscou-se extensionistas de dois escritórios diferentes. Num primeiro momento foram entrevistados dois extensionistas de Vera Cruz – RS. Após isso, foi realizada outra entrevista com uma extensionista do município de Cristal – RS. Todas as entrevistas foram realizadas a partir da plataforma *Google Meet* nos horários estabelecidos pelos entrevistados.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa busca contribuir para os estudos de implementação de políticas públicas a partir da análise do burocrata de nível de rua. Destaca-se que no período recente a academia vem produzindo maior número de teses e dissertações abordando a temática da implementação a partir da literatura do campo de políticas públicas. Desta forma, a partir da pesquisa bibliográfica, foi possível identificar teses, dissertações e artigos científicos abordando a implementação de políticas públicas analisando a atuação dos burocratas de nível de rua nas temáticas da saúde (LOTTA, 2010), da assistência social (AGOSTINE, 2018), da política de habitação

(RODRIGUES, 2016), da reabilitação de adolescentes infratores (ALMEIDA, 2015), do setor da cultura (SOTERO, 2018), entre outros (BONELLI *et. al.*, 2019; OLIVEIRA, 2012; FERREIRA *et. al.*, 2016; OLIVEIRA *et. al.*, 2017; DUTRA *et. al.*, 2017; PENNA, 2019).

Considerando a relevância que as políticas de desenvolvimento rural ocuparam nas últimas décadas, convém ampliar o escopo de trabalhos para a implementação de políticas públicas no meio rural. Ainda, nacionalmente, a implementação da política de ATER ganhou destaque na agenda governamental, permitindo acesso a ela para diversos públicos anteriormente não priorizados, com crescente diversidade de organizações implementadoras (NEUMANN *et. al.*, 2015). Desta forma, mesmo que a política de ATER tenha se enfraquecido nos últimos anos, convém analisar a sua implementação a partir dos extensionistas rurais do setor público, mas também destes agentes quando pertencentes às organizações da sociedade civil e atuando enquanto burocratas do nível de rua. A existência de lacunas que ainda justificam a necessidade de estudos sobre a implementação de políticas públicas enfocando a ação dos burocratas de nível de rua em diversas áreas da ação pública no Brasil é constatada por Pires (2017).

Somado aos fatores de natureza acadêmica, destaca-se também fatores de ordem pessoal e profissional. Em relação ao primeiro ponto, sou natural de uma região produtora de tabaco e em minha trajetória presenciei debates em torno do abandono ou não do cultivo desse produto. Fatores de ordem econômica eram apontados como razões para a permanência, mesmo que as famílias tivessem conhecimento e convivessem diariamente com as consequências da permanência na cadeia produtiva do tabaco, entre estas, a penosidade do trabalho, os problemas de saúde decorrentes da sua produção e as consequências ambientais.

Por outro lado, minha relação profissional com a extensão rural ocorreu desde o período de graduação, mesmo tendo me graduado em Ciências Econômicas. Neste sentido, ainda na graduação atuei em uma cooperativa que recolhia e beneficiava a produção de leite de famílias assentadas da reforma agrária. Já naquele período, embora atuando no setor administrativo, a mudança de comportamento dos agricultores era algo que me interessava. Mais tarde, atuei em Temos de Cooperação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), na ATER para famílias assentadas da reforma agrária dos estados do RS e SC. Não era propriamente um extensionista, mas trabalhava

diretamente com estes, fornecendo orientações técnicas e metodológicas no que se refere ao planejamento e estratégias de execução de Chamadas Públicas de ATER em assentamentos. Na atuação percebia que a implementação das políticas dentro das organizações poderia apresentar comportamentos padronizados para algumas questões, mas distintos para outras, de acordo com o quadro de extensionistas que atuavam enquanto burocratas de nível de rua.

Por fim, no mestrado em Extensão Rural cursado na UFSM estudei a relação entre estratégias de atuação, planejamento e execução da ATER em uma organização prestadora de ATER para assentados da reforma agrária no RS. No trabalho, percebi como se dava a influência da organização no processo de implementação da política de ATER e as formas com que os técnicos extensionistas buscavam colocar em prática suas identidades na definição e implementação das ações técnicas. Neste sentido, percebi que parte do planejado não era executado, bem como verifiquei a necessidade de os técnicos englobarem em sua atuação cotidiana temas emergentes do contexto local visando atender às solicitações oriundas das famílias beneficiárias da política. Para isso, buscavam brechas na execução para inserir outras ações. Neste sentido, dada a importância do tema na execução das políticas públicas de desenvolvimento rural o assunto permaneceu despertando meu interesse. Contudo, visualizava a necessidade de incorporação de novos referenciais para análise, próprios do campo de políticas públicas, o que motivou o ingresso no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Esta tese está organizada em seis capítulos além desta introdução. O segundo capítulo aborda o núcleo do marco teórico utilizado no trabalho. Nele é realizado um histórico sobre a literatura de implementação de políticas públicas no decorrer do tempo a partir das características de cada abordagem. Ainda, apresenta uma seção sobre a literatura de ativismo institucional e sua contribuição para os objetivos da tese.

O terceiro capítulo apresenta a política pública analisada, abordando elementos ligados à política de ATER. Desta forma, conta com sessões em que é apresentado o histórico da política de ATER, conferindo relevância para a trajetória que permitiu a organizações da sociedade civil implementarem a política pública de ATER.

O quarto capítulo aborda os tratados internacionais sobre a produção de tabaco dos quais o Brasil é signatário. Assim, foram abordadas as estratégias adotadas pelo

governo brasileiro no âmbito da CQCT que culminaram num papel central dos extensionistas rurais de organizações públicas ou da sociedade civil na implementação da política de ATER. A seção ainda caracteriza o território objeto de análise nesta tese a partir de um olhar para a produção de tabaco e analisa a literatura publicada sobre o tema.

O quinto capítulo foi construído essencialmente a partir da pesquisa documental. Nele são descritas e analisadas questões relativas às organizações de ATER e os principais elementos contidos nos planos de trabalho. Foi ainda utilizado material oriundo das entrevistas com os dirigentes das organizações, com o propósito de explicitar a articulação entre tais organizações, as principais crenças que justificam suas existências e as formas de seleção dos extensionistas que implementaram a política.

O capítulo seis, por sua vez, teve como matéria prima as entrevistas com os extensionistas que implementaram a política. Este capítulo apresenta como o ativismo institucional e a discricionariedade interferiram no processo de implementação da política estudada em cada organização.

Por fim, o último capítulo apresenta de forma sintética os principais achados da pesquisa. Neste capítulo é discutida a contribuição dos resultados alcançados nesta pesquisa para o campo da extensão rural bem como para o campo de políticas públicas a partir do uso da literatura de implementação e de ativismo institucional.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO

É comum na literatura de políticas públicas a constatação da inexistência de consenso sobre o próprio conceito de políticas públicas. Souza (2006) apresenta um conjunto de autores que formularam conceituações de acordo com os objetivos de seus estudos. Matland (1995), relaciona a política pública a atividades formuladas em resposta a decisões de autoridades. Fernandez e Guimarães (2020) enfatizam que as políticas públicas trazem consigo conteúdos concretos e simbólicos referentes à atuação de atores políticos.

O trabalho de Howlett, *et. al.* (2013), após a constatação da variedade de definições, constrói um conceito que se propõe a englobar os demais, buscando não o deixar genérico em demasia ou limitado a ponto de não representar a diversidade de trabalhos do campo das políticas públicas. Neste sentido, para os autores:

“a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 12).

Genericamente, pode-se dizer que os estudos envolvendo políticas públicas as simplificam em uma sucessão de fases que se iniciam pela existência de um “problema” a ser resolvido, no caso, o possível alvo da política pública, e terminam com a avaliação dos resultados da política. Este esquema é conhecido como o “ciclo da política pública”. Howlett, *et. al.* (2013) caracterizam este ciclo contendo cinco estágios, quais sejam: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão política; implementação da política e, por último, a avaliação da política. Contudo, conforme já salientado na introdução do trabalho, tais ciclos não são isolados um dos outros. Diferentemente disto, os autores sustentam que os estágios do ciclo da política pública têm relação entre si, e não necessariamente seguem um caminho único no que se refere aos estágios. Na mesma perspectiva, Howlett, *et. al.* (2013) afirmam que o principal motivo da separação em estágios está na possibilidade de isolamento de uma determinada fase para aprofundamento da análise, ou como preferem Lima *et. al.* (2013), como um recurso heurístico.

Nesta tese, a centralidade da análise está na fase de implementação da política de ATER para diversificação das áreas com produção de tabaco. Neste sentido, são

considerados a elaboração da Chamada Pública<sup>3</sup> e sua execução como parte da implementação da política no âmbito do PNDACT. Conforme Lotta e Santiago (2017), é nesta fase que as instituições implementadoras e os agentes que atuam diretamente com o público beneficiário adquirem centralidade no entendimento dos caminhos percorridos e dos resultados obtidos pelas políticas públicas. Portanto, a premissa que orienta este trabalho é de que organizações e agentes podem ter comportamentos variados, influenciando o processo de implementação (FERNANDEZ, *et. al.* 2020).

Desta forma, este capítulo apresenta quatro seções. Na primeira é tratada a evolução dos estudos acerca da implementação de políticas públicas e o uso da discricionariedade. Na segunda seção é apresentado como os diferentes estímulos e pressões de accountability influenciam a tomada de decisão dos burocratas de nível de rua. Na terceira seção é apresentado o debate sobre ativismo institucional e sua importância no âmbito do problema de pesquisa desta tese. Por fim, é apresentada uma seção que sistematiza os principais conceitos e sua utilização neste trabalho.

## 2.1 MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE

A literatura de políticas públicas classifica os estudos sobre a implementação de políticas públicas em três períodos distintos (VILLANUEVA, 1993). Uma primeira geração classificada como a abordagem de cima para baixo (“top-down”) de implementação, a segunda, como sendo a abordagem de baixo para cima (“botton-up”) e a terceira, que visa englobar elementos das duas abordagens anteriores.

Embora existam obras anteriores, Winter (2006) aponta a obra de Pressman e Wildavsky (1973) como a mais importante para a construção do campo de estudos que possui como tema central a implementação das políticas públicas. Segundo o autor, esta obra é uma boa representação daquilo que a literatura identifica como os estudos de primeira geração, assim como a obra de Bardach (1977). Pressman e Widavsky (1973) realizaram seu estudo a partir da análise do processo de implementação de programas sociais nos Estados Unidos da América (EUA) estudando o caso da cidade de Oakland, na Califórnia. Os autores perceberam que a tomada de decisão a respeito do procedimento de implementação era estabelecida previamente pelas autoridades governamentais, mas que durante o processo de

---

<sup>3</sup> A Chamada Pública é um instrumento de contratação utilizado pela ANATER visando a escolha de organizações implementadoras das políticas públicas de ATER.

implementação da política surgiam uma série de dificuldades e mudanças que ocasionavam problemas na operacionalização.

Os primeiros estudos sobre implementação carregavam certo pessimismo a respeito das políticas públicas, uma vez que nasceram num contexto em que as políticas não cumpriam os objetivos previstos na estrutura normativa. Desta forma, os estudos da primeira geração tinham um contexto de preocupações quanto à efetividade e governança das políticas. Contudo, o foco das análises não estava nos resultados e sim nas causas que faziam com que as políticas públicas fossem implementadas de forma distinta do que o estabelecido na estrutura normativa.

Para Silva e Melo (2000), a visão clássica da implementação corresponde à execução de atividades com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação. Portanto, é perceptível a separação entre a política e o ato de implementá-la. Por sua vez, Lima e D'Ascenzi (2013) afirmam que a atividade política estava presente apenas na esfera da formulação, enquanto que a implementação era concebida como uma prática administrativa. Lotta (2010) ressalta quatro pontos comuns apontados como os grandes responsáveis pelo fraco desempenho das políticas públicas, a partir dos estudos da primeira geração. O primeiro, refere-se a objetivos passíveis de distintas interpretações. O segundo, à dificuldade de coordenação e comunicação, haja vista a existência de grande quantidade de atores envolvidos no processo de implementação. Outro fator seria a diversidade de interesses entre as instituições envolvidas. Por fim, o excesso de autonomia das instituições implementadoras, o que acarretava problemas quanto ao controle.

Outro autor de relevância na primeira geração de estudos de implementação foi Bardach (1977). Para este, a implementação estava impregnada de uma pluralidade de interesses. Neste sentido, entendia a implementação como um *jogo*. Contudo, o jogo a qual se referia não era o que ficou famoso a partir da teoria dos jogos, e sim a compreensão de que os atores e instituições envolvidas na implementação das políticas possuíam estratégias e técnicas para interação. Desta forma, a compreensão destas estratégias e técnicas eram fundamentais para a compreensão da orientação, eficácia, alcance e resultados obtidos a partir da implementação. Bardach reconhece, também, os quatro pontos apontados por Lotta (2010) para resumir os estudos de primeira geração, sendo que, para o autor, de acordo com Villanueva (1993), é a partir da falta de clareza quanto aos objetivos das políticas que se abrem as oportunidades para os atores interferirem de acordo com

interesses próprios, visando tirar vantagens políticas e/ou econômicas. Assim, seriam estes interesses que poderiam culminar no afastamento da política de suas metas e objetivos pré-estabelecidos. Neste sentido, pode-se dizer que para Bardach (1977) na implementação se mantêm as disputas existentes nas demais fases do ciclo de políticas públicas.

Conforme será explorado adiante, a política de ATER pode ser considerada uma política com falta de clareza quanto aos objetivos, métodos e instrumentos disponíveis para alcançá-los. Somado a isso, tem-se um amplo conjunto de atores no processo de execução, tais como atores estatais, sociedade civil e os próprios movimentos sociais. Essa diversidade de atores existentes faz com que a implementação permaneça permeada pela disputa de interesses e concepções acerca da política. A disputa de interesses também se faz presente pela diversidade de organizações implementadoras da mesma política que pode configurar políticas distintas acessadas pelo público beneficiário.

Hill (2005) traz elementos importantes quanto às críticas da abordagem top-down. Para ele, a ideia de que as políticas se modificam no processo de implementação não é necessariamente de desconhecimento dos formuladores. Uma das possibilidades seria através do que denomina de *políticas simbólicas*, em que formuladores constroem políticas sem preocupações com a implementação, principalmente quando a implementação é de responsabilidade de um ente federativo distinto. Para o autor, os formuladores podem estar preocupados em reconhecimento do compromisso com determinados temas, valores ou objetivos específicos, mesmo sabendo das dificuldades para a implementação.

Além disso, Hill (2005), com base em Barret e Hill (1981), indica também ser possível que as políticas, por serem objeto de negociações e comprometimentos, possam apresentar características que dificultam o processo de implementação, tais como: a) representar compromissos entre valores conflitantes; b) envolver comprometimento com interesses chaves dentro da estrutura de implementação; c) envolver promessas com interesses sobre as quais a implementação terá impacto; e d) não serem previstas reações contrárias a política implementada, principalmente oriundas de natureza econômica.

Ainda, o autor aponta a noção de dependência de trajetória, quando afirma que as políticas públicas são construídas a partir de experiências passadas e/ou a partir de ajustes em atividades existentes. Mudanças na oferta de recursos ou da estrutura

de implementação também podem provocar alterações substanciais na política implementada (HILL, 2005).

Por fim, Hill (2005, p. 182) apresenta que parte das políticas são deixadas deliberadamente para serem modificadas no processo de implementação por seis motivos, quais sejam:

- a) Porque os conflitos não podem ser resolvidos durante o estágio de formulação;
- b) Porque é considerado importante deixar que decisões sejam tomadas quando todos os fatos estiverem disponíveis para os implementadores;
- c) Porque acredita-se que os implementadores (profissionais) estão mais preparados para tomar as decisões-chave do que qualquer outra pessoa;
- d) Porque não se sabe o suficiente sobre o impacto real das novas medidas;
- e) Porque é reconhecido que as negociações do dia-a-dia terão que envolver negociação e compromisso com grupos poderosos;
- f) Porque é considerado inconveniente tentar resolver os conflitos (tradução livre).

Assim sendo, pode-se dizer que a visão top-down do campo de implementação de políticas públicas utilizava como modelo a estrutura de governança tradicional separando o processo de concepção do processo de implementação. Na mesma linha de raciocínio, Lima e D'Ascenzi (2013) criticam a abordagem top-down por esta conceber a etapa de formulação enquanto uma etapa de decisão política e a etapa de implementação como uma mera etapa administrativa. Desta forma, tal abordagem possui a visão weberiana da burocracia, em que burocratas executam as ações uniformemente no âmbito da burocracia, seguindo exatamente as normas, regras e procedimentos estabelecidos pelo Estado, respeitando a hierarquia de decisões e os limites de suas atribuições (FERNANDEZ *et. al*, 2020). Em outras palavras pode-se dizer que na perspectiva top-down de implementação de políticas públicas a principal preocupação está na accountability vertical (HILL e HUPE, 2007).

Por ter visão essencialmente normativa, os resultados dos estudos a partir da concepção top-down de implementação necessariamente indicariam necessidades de melhorias no controle, hierarquia e formas de comunicação no âmbito da política. Neste sentido, a modernização da atuação do Estado e a diversidade de arranjos de implementação bem como própria diversidade de atribuições dos burocratas contribui para impor limites para esta leitura da burocracia (LOTTA, 2010, 2012).

A segunda geração de estudos, caracterizada como *botton-up*, busca explicar as falhas ou o sucesso da implementação a partir da pesquisa empírica. Foi nesta geração que foi cunhado o termo *burocratas de nível de rua* (ou *burocratas de linha*

*de frente*) para atentar quanto à importância dos atores responsáveis pela implementação. Tais estudos, estão detidos na relação entre Estado e cidadão, isto é, enfatizam a relação dos burocratas de nível de rua com os beneficiários das políticas públicas. Assim, enquanto os estudos de primeira geração compreendiam a implementação como a fase de colocar em prática o que já estava estabelecido no processo de formulação, os estudos de segunda geração compreendem o ciclo da política como um *continuum* em que o processo de implementação tem capacidade de provocar alterações na política. Isto posto, compreendem que uma mesma política poderia apresentar resultados distintos de acordo com a implementação realizada, justificando o foco da abordagem nos estudos empíricos.

Nos estudos de segunda geração, o principal autor é Lipsky (2019) que cunhou o termo de burocratas de nível de rua para denominar os trabalhadores responsáveis pela relação entre os cidadãos e o Estado a partir da implementação de políticas públicas. O autor aponta que parte das dificuldades iniciam quando os trabalhadores responsáveis pela implementação necessitam realizar improvisações para atender às necessidades dos cidadãos beneficiários das políticas. Para ele, os profissionais buscam ter maior controle sobre as situações cotidianas de trabalho, uma vez que implementam políticas em condições aquém das necessárias. Exemplos disso podem ser apontados como demanda de trabalho além da capacidade de execução, ambiente estressante, complexidade, incerteza e imediatividade por resultados. Na execução da política de extensão rural, pode-se acrescer a relação de famílias que cada técnico é responsável, que geralmente é considerada elevada pelos extensionistas para as ambições das políticas. Tais fatores, associados à relativa liberdade para execução e a necessidade de exercício de discricionariedade para a tomada de decisões, fazem com que os profissionais tenham possibilidade de utilização da discricionariedade visando sua autopreservação (LIPSKY, 2019).

Lipsky (2019) aponta que muitas vezes os burocratas de nível de rua enfrentam dilemas na definição de quais regras ou normas vão seguir, uma vez que pode existir mais de uma opção, e os profissionais necessitam tomar decisões e fazer o uso da discricionariedade. Desta forma, a partir da perspectiva de Lipsky, um dos elementos centrais de análise da implementação de políticas públicas está no uso do poder discricionário dos burocratas de nível de rua. Estes, por terem relações cotidianas com os beneficiários das políticas e serem de difícil supervisão acabam moldando a implementação das políticas.

Pires e Lotta (2019) elencam três categorias principais do exercício da discricionariedade na visão de Lipsky. Uma categoria inicial, refere-se às estratégias relacionadas ao ambiente de trabalho (estresse e carga psicológica) devido à impossibilidade de atendimento total da demanda. Tal impossibilidade faz com que os burocratas realizem escolhas a partir de classificações do público beneficiário. No caso da política de ATER, um exemplo poderia ser dividir o total de famílias agricultoras em grupos de acordo com o tipo de inserção comercial da produção. Como exemplo, as famílias poderiam ser divididas em três grupos: um primeiro de famílias integradas ao complexo agroindustrial do tabaco; um segundo com famílias com produção diversificada de alimentos para o mercado local (feirantes) e, um terceiro grupo, com famílias produzindo apenas para consumo próprio (ex. famílias em situação de pobreza ou segurados da previdência social). Neste exemplo, os extensionistas rurais poderiam escolher trabalhar com os agricultores classificados como “feirantes”, por entenderem ser um grupo que tem maior demanda pelo trabalho e/ou pela possibilidade de apresentar resultados visíveis para a sociedade e/ou em consonância com os valores dos burocratas e da organização. Essa divisão não é formal e não está amparada em nenhuma norma, mas é uma estratégia comumente utilizada pelos extensionistas para possibilitar a realização do volume de trabalho a eles conferidos.

Uma segunda categoria refere-se à opção dos burocratas de lidar com as opções de trabalho mais fáceis de serem executadas, em detrimento de casos mais complexos. Um exemplo na política de ATER é a escolha de trabalho com os agricultores espacialmente mais próximos, o que reduziria o tempo de deslocamento. Outra possibilidade seria a escolha por agricultores familiares mais capitalizados em detrimento dos mais pobres, uma vez que estes possuem maior capacidade de investimento.

Já a terceira categoria refere-se à imposição de critérios de elegibilidade para os beneficiários além dos já previstos nas normas das políticas. Estes critérios poderiam dificultar o acesso de determinados públicos aos serviços oferecidos. Um exemplo na política de ATER poderia ser o trabalho apenas com famílias já organizadas em cooperativas, associações e/ou sindicatos. Outro exemplo seria trabalhar com famílias que já estivessem mais avançadas que as demais em relação aos objetivos propostos (exemplo, já ter produção de alimentos para o autoconsumo da família).

Uma crítica à abordagem de Lipsky é realizada por Maynard-Moody e Musheno (2003, 2012). Estes autores interpretam a atuação dos burocratas de nível de rua com olhar centrado em elementos cognitivos. Neste sentido, diferente da lógica de ação-racional proposta por Lipsky (2019), Maynard-Moody e Musheno enfatizam que os atores têm crenças e valores que propiciam constrangimentos mais fortes em suas ações que a visão racional de Lipsky. Contudo, reconhecem que ambas as interpretações têm profundas similaridades.

Esta vertente da abordagem bottom-up busca entender os implementadores enquanto agentes culturalmente situados (MAYNARD-MOODY, MUSHENO, 2003; 2012). Para estes autores, os implementadores atribuem identidades aos possíveis beneficiários das políticas visando formar julgamentos no que diz respeito aos que são ou não merecedores. Nesta direção, afirmam que estas identidades são formadas a partir de valores e normas sociais que exercem influência nos agentes implementadores. Isto posto, se na abordagem anterior a discricionariedade era utilizada a partir da conformidade legal e visava a autopreservação, nesta, os burocratas são essencialmente guiados a partir da conformidade cultural. Portanto, nesta perspectiva de análise, o cerne da relação entre implementação e discricionariedade está na compreensão acerca da forma com que os valores e crenças dos extensionistas influenciam a tomada de decisões.

Assim, Maynard-Moody e Musheno (2003, 2012) possuem visão semelhante à de Lipsky (2019) no que se refere à existência de capacidade de agência dos burocratas de nível de rua para moldar as políticas públicas no processo de implementação, não considerando estes trabalhadores enquanto meros executores, desprovidos de interesses próprios. No sentido inverso, apontam para a importância de influências sofridas por estes no âmbito interno e externo às organizações, inclusive no âmbito da sociedade em geral. Tais influências são consideradas importantes para a tomada de decisões destes burocratas afetando, portanto, a forma de implementação das políticas públicas.

Contudo, a visão dos citados autores se diferencia de Lipsky ao definirem a existência de duas linhas de análise, que os autores denominam de narrativas. A primeira, na qual enquadram a obra de Lipsky, compreende os burocratas de nível de rua enquanto “agentes de estado” (*state-agent narrative*) responsáveis pela execução das políticas. Nesta visão, embora exista a discricionariedade, esta é considerada inevitável, dada a impossibilidade de existência de regras adaptáveis a todos os casos

e circunstâncias. Desta forma, as decisões dos burocratas são tomadas de acordo com as regras, adaptando-as ao contexto específico.

Um segundo elemento da mesma narrativa está ligado aos próprios interesses dos burocratas de nível de rua baseados em critérios culturais. Neste caso, o uso da discricionariedade é utilizado para tornar o trabalho do burocrata mais fácil, simples e/ou seguro. Ainda destacam, diante disso, a dificuldade da narrativa “agentes de estado” para compreender a relação entre a discricionariedade, governança e *accountability*. Os autores apontam para a possibilidade de, a partir da análise de Lipsky, concluir que os burocratas de nível de rua criem problemas à democracia, uma vez que, a partir do uso da discricionariedade, estariam formulando a política no seu processo de implementação (MAYNARD-MOODY, MUSHENO 2012). Isso ocorre na perspectiva do agente principal em que as regras que os burocratas de nível de rua devem seguir são previsíveis, buscando assegurar o tratamento igual para casos semelhantes, de maneira que um desvio em decorrência de elementos culturais estaria infringindo o aparato da administração pública, que busca garantir o tratamento igualitário a todos os beneficiários das políticas públicas.

A segunda narrativa considera os burocratas enquanto “agentes cidadãos” (*citizen-agent narrative*). Nesta, a discricionariedade praticada pelos burocratas de nível de rua é resultante da tensão inerente à sua atuação na implementação das políticas públicas. Esta tensão é ocasionada entre as normas e regras que regem a implementação e as percepções, crenças e valores dos burocratas implementadores. Os autores afirmam que estes agem a partir do conhecimento ou da compreensão a respeito do que acreditam ser o público beneficiário. Neste processo, são construídas e atribuídas identidades ao público beneficiário, que terminaria influenciando a forma em que as políticas públicas são implementadas. Desta forma, embora considerem a importância das regras, apontam que a discricionariedade é mais fortemente influenciada por critérios culturais (MAYNARD-MOODY, MUSHENO, 2003, 2012).

Fernandez e Guimarães (2020) enfatizam que a capacidade dos burocratas de nível de rua em moldar as políticas na implementação, a partir do uso da discricionariedade, os coloca num contexto controverso no que diz respeito ao alcance das políticas públicas. Para os autores as escolhas dos burocratas de nível de rua são ao fim, as escolhas realizadas pelo Estado. Neste sentido, a relação entre burocratas de nível de rua e clientes das políticas é direta e, em muitos casos, pessoal, complexificando o processo de implementação. Desta forma, os indivíduos são

portadores de distintas e diversificadas histórias de vida, opiniões, experiências e personalidades, dificultando a existência de uma interação padrão. Assim, pode-se afirmar que as expectativas dos agentes influenciam o processo de tomada de decisão.

Neste sentido, conforme já enfatizado, uma das formas realizadas pelos burocratas de nível de rua para lidar com o público beneficiário é a partir da construção de categorias sociais, a fim de criar mecanismos para a definição do acesso ou não do público beneficiário às políticas públicas (LIPSKY, 2019, LOTTA, 2010, LOTTA *et. al.*, 2017, FERNANDEZ *et. al.* 2020). Maynard-Moody e Musheno (2012) constroem o conceito de “improvisação pragmática” para definir a forma com que os agentes implementadores buscam contemplar as especificidades do atendimento dos beneficiários das políticas, considerando neste processo as leis e regramentos que devem orientar suas condutas.

Contudo, percebe-se que a literatura do campo de políticas públicas utilizada para o entendimento da implementação destas é fortemente centrada no indivíduo e na sua capacidade de agência. Garrow e Grusky (2013) criticam esse excesso de ênfase na agência dos burocratas de nível de rua. Para os autores a agência está ancorada institucionalmente. Neste sentido, os autores conferem maior importância ao contexto organizacional em que a atuação dos burocratas de nível de rua ocorre.

A análise retrata os trabalhadores de nível de rua não como agentes com interesses e preferências objetivas, mas como atores institucionalmente construídos cujos valores, interesses e práticas são parcialmente determinados pelas lógicas institucionais que estruturam os campos organizacionais em que atuam. Assim, embora os trabalhadores possam usar seu arbítrio para promover seus interesses em resposta às suas condições compartilhadas de trabalho, suas ações, intenções e interesses são eles próprios institucionalmente condicionados de maneira sistemática (GARROW, GRUSKY, 2013, p. 104, tradução livre).

Nos casos estudados nesta tese, busca-se incorporar na compreensão da capacidade de agência dos indivíduos, a influência das organizações implementadoras e as múltiplas instituições no contexto de criação de significados a partir da interação social destes extensionistas nos distintos processos de implementação. Isto é importante uma vez que a implementação da política em questão está inserida num contexto social, político e cultural mais amplo, ainda que os extensionistas atuem em organizações distintas que apresentam particularidades no processo de implementação. Neste sentido, a partir do interacionismo simbólico, os autores Hallett e Ventresca (2006) constroem a concepção de instituições

habitadas apontando para a necessidade de não distanciar as instituições das interações sociais. De forma simplificada, pode-se dizer que os autores buscam dar maior ênfase na construção de significados a partir das interações sociais, diferentemente da literatura institucionalista predominante. Esta ressalva é importante para a utilização em conjunto dos conceitos oriundos da literatura de implementação de políticas com o de ativismo institucional, que será melhor detalhado na seção seguinte.

A passividade dos beneficiários das políticas públicas é alvo de ressalva em Penna (2019). A autora aponta que Lipsky (2019), ao focar no burocrata de nível de rua, concebe o usuário dos serviços públicos como um elemento passivo neste processo. Contudo, esta não é a realidade de boa parte dos cenários encontrados pelos burocratas de nível de rua, incluindo aqui a implementação das políticas de extensão rural. Uma área de estudos surgida na França que vem se dedicando ao processo de mediação entre burocratas e usuários dos serviços públicos a partir da capacidade crítica e da agência deste polo é a *sociologia do guichê*. Dubois (2010) é o principal autor desta vertente. Para Dubois, tanto o burocrata de nível de rua frequentemente se envolve no processo de implementação a ponto de não se enquadrar no modelo weberiano de burocracia, quanto o beneficiário não apresenta um comportamento padrão, podendo influenciar na forma como as políticas públicas são implementadas. No Brasil, além do estudo de Penna (2019), pode-se destacar as obras de Pires (2011; 2017), Lotta e Pires (2017a; 2017b)

No Brasil, a tese de doutoramento de Lotta (2010) mostra como os Agentes Comunitários de Saúde atuam enquanto burocratas de nível de rua na implementação da política denominada de Estratégia de Saúde da Família. Os achados da autora mostram que estes trabalhadores influenciam na construção efetiva da política a partir do uso da discricionariedade no processo de implementação. Entre as características que fazem este trabalho ser destacado está o fato dos Agentes Comunitários de Saúde serem pessoas da própria comunidade onde a política é implementada. O pressuposto da política é que o fato do trabalhador ser parte da comunidade, realizando a mediação entre o cidadão e o Estado, faz com que a interação com os usuários tenha maior efetividade nos objetivos da política.

Da mesma forma que os Agentes Comunitários de Saúde estudados por Gabriela Lotta, os extensionistas rurais implementadores da política em estudo também não são os burocratas de nível de rua padrão do estudo de Lipsky de 1980,

mas sim pessoas ligadas às organizações públicas ou de organizações da sociedade civil que executam a política pública de ATER a partir da implementação de Chamadas Públicas. Além disso, estes extensionistas são portadores de atributos e concepções de mundo. Desta forma, as características organizacionais e relacionais influenciam na política efetivada pelo Estado e acessada pelos seus beneficiários.

Já em relação às perspectivas analíticas da implementação top-down e/ou bottom-up, a bibliografia passou a considerar a validade de ambas as perspectivas conjuntamente, apontando que a disputa entre as abordagens não se mostrou um caminho adequado. Isso porque a abordagem bottom-up também passou a ser alvo de críticas por atribuir todo o resultado da implementação da política pública aos implementadores. Matland (1995), por exemplo, assim como Maynard-Moody e Musheno (2003), aponta falhas na teoria a partir da concepção de democracia. Para Matland, a política implementada deveria ser resultado da política eleita pelos cidadãos e não da vontade dos agentes implementadores.

Berman (1993) destaca que a implementação ocorre em dois níveis institucionais distintos. No primeiro, o da macroimplementação, refere-se a todo o setor da política que engloba organizações, instituições e atores desde a esfera federal até a esfera local. Já o nível da microimplementação está na forma como as organizações e os funcionários que levarão os serviços aos cidadãos reagem aos planos estabelecidos na esfera acima. Desta forma, fatores contextuais do ambiente podem influenciar diretamente nas estratégias e compreensões acerca do que deve ser feito efetivamente na implementação. Neste sentido, enquanto os estudos de primeira geração visualizam estas adaptações realizadas localmente enquanto falhas, nos estudos de segunda geração estas mudanças são vistas como necessárias para que as políticas possam ser implementadas (MATLAND, 1995).

Na literatura brasileira sobre implementação de políticas públicas encontra-se na obra de Lima e D'Ascenzi (2013) a utilização em um mesmo modelo de elementos das abordagens top-down e bottom-up. Para isso, incorporam elementos a partir do arcabouço teórico do neo-institucionalismo sociológico (HALL, TAYLOR, 2003). Para os autores:

Os modelos apresentados diferenciam-se quanto ao foco de análise. O primeiro centra-se nas características da estrutura normativa, o segundo, nos atores implementadores e em suas ações. Em comum, as abordagens enfatizam as condições e limitações materiais, vistas como determinantes da trajetória do processo de implementação. Tal ênfase deixa espaço à inserção

de variáveis ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105).

Os autores compreendem a implementação enquanto “*apropriação de uma ideia*” sendo resultado daquilo expresso na estrutura normativa e “*elementos dos contextos locais de ação*”. Este processo ocorre a partir da interação dos atores em âmbito local, onde suas concepções de mundo, cultura, valores se entrelaçam com as condições materiais e determinam as possibilidades de ação. Desta forma, os autores atentam para três elementos essenciais do processo de implementação, quais sejam: a) as características do plano; b) as características administrativas e organizacionais; e, c) as ideias, valores e concepções de mundo dos atores (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

No tocante às características do plano, os autores o conceituam enquanto um conjunto de disposições que influenciam diretamente, porém não determinando por completo, o processo de implementação, isto é, os implementadores possuem capacidade de agência. Nesta sequência, a avaliação da implementação não ocorre a partir das regras e normas estabelecidas no plano, mas sim, dos resultados alcançados considerando a direção dos esforços realizados (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

O segundo elemento apontado por Lima e D'Ascenzi (2013) refere-se às estruturas e normas internas que regem as organizações e atores implementadores. Neste ponto, o primeiro elemento destacado reporta à qualidade e disponibilidade de recursos humanos e materiais. O segundo, à estrutura das regras (formais e informais) organizacionais. Por fim, reporta ao fluxo e disponibilização das informações. De acordo com os autores, estes fatores têm a capacidade de influenciar a forma como o plano é entendido e, por sua vez, em como a política é implementada.

Por fim, apontam que as ideias e valores dos indivíduos também influenciam na forma com que o plano é apropriado. Estes elementos cognitivos remetem às concepções de mundo dos atores e suas identidades. Isto posto, influenciam na forma com que os atores visualizam as alternativas para os problemas públicos nos quais as políticas são formuladas e implementadas.

Já Winter (2006) adverte que cada abordagem tende a ignorar parte da realidade que não explica. Sabatier (1986), um dos primeiros a buscar contornar as dificuldades de aproximação entre as abordagens, elencou condições para o uso de cada uma delas. Em relação à abordagem top-down, afirma que é adequada quando a política tem clareza quanto aos objetivos, apresenta uma teoria causal adequada e,

ainda, facilidade de implementação no que se refere ao controle das organizações, instituições e grupos de interesses envolvidos. O modelo *botton-up*, por sua vez, seria mais conveniente em situações sem maior clareza normativa nas quais existe um conjunto de políticas distintas buscando resolver um problema particular, isto é, em que se busca conhecer as dinâmicas particulares de implementação.

Recentemente, segundo Fernandez e Guimarães (2020), os estudos de implementação ganharam destaque em todos os continentes. Para os autores, estes estudos vêm marcados pelo aumento da variedade de temáticas e modelos de análise e influências de outras áreas, como a sociologia (PIRES, 2019). Paralelamente, o florescer das análises a respeito da implementação de políticas públicas em diferentes contextos e em particular a importância da discricionariedade, seu uso e efeitos para os usuários das políticas públicas, alimentou diversos estudos que enfatizaram questões distintas. Neste sentido, diversas variáveis explicativas foram utilizadas para a análise da discricionariedade, como a importância das opiniões pessoais (DUBOIS, 2010), a importância das predisposições políticas (MAY; WINTER, 2009), a questão étnica (MEIER, 1993), a experiência profissional (EVANS; HARRIS, 2004), a comparação entre diferentes Estados-nações (HUPE; BUFFAT, 2014), entre outros.

Na seção seguinte, abordamos a área de estudo denominada aqui de “regimes de *accountability*”. Este tema vem ganhando destaque a partir da diversidade de organizações públicas, privadas e organizações sem fins lucrativos que vem sendo centrais na oferta de serviços antes realizadas apenas por organizações públicas. Estes novos formatos de implementação trazem aos burocratas de nível de rua novos dilemas além dos já abordados pela literatura de implementação, principalmente pelas obras de Lipsky (2019) e Maynard-Moody e Musheno (2003).

## 2.2. IMPLEMENTAÇÃO E REGIMES DE *ACCOUNTABILITY*

Conforme visualizado, considera-se aqui que uma mudança importante vem ocorrendo nas formas de ação do Estado para lidar com os problemas públicos. Destaca-se que as ações governamentais, antes fortemente caracterizadas pela hierarquia e pela dicotomia entre o público e o privado, hoje têm fronteiras mais tênues (SALAMON, 2011), exigindo inclusive a colaboração entre atores públicos e privados (THOMANN, *et. al.* , 2018).

No Brasil, em grande medida, após a Constituição de 1988, as análises dão conta também de uma atuação do Estado em rede (OLLAIK, MEDEIROS, 2011), com complementariedade entre o público e o privado e com participação, negociação de diferentes atores nas tomadas de decisões (MARQUES, 2006). Uma das características deste modelo, influenciado pelas ideias da Nova Gestão Pública está na forma que os Estados se organizam administrativamente visando a redução da máquina pública, privatização, terceirização e descentralização de serviços (HILL, HUPE, 2007; SALAMON, 2011; SAGER, *et. al.*, 2019).

No âmbito da implementação da política pública de extensão rural apresentarei mais adiante as mudanças institucionais que propiciaram que a oferta de serviços de ATER seja realizada por organizações da sociedade civil, mesmo que organizações públicas para tal finalidade continuem em funcionamento.

Neste aspecto, Smith e Lipsky (1993) já advertiam para a emergência de um novo burocrata de nível de rua, não ligado a agências estatais, mas sim às organizações da sociedade civil. Para os autores, a oferta de serviços via terceiro setor criava diferenças nos padrões de prestação e de acesso aos serviços públicos. Nesta perspectiva, advertiam que parte das tensões eram oriundas das expectativas distintas entre o Estado, organização implementadora e o burocrata de nível de rua que implementa a política na prática. Variáveis como autonomia, remuneração e capacidade técnica foram considerados para diferenciar os serviços, bem como os agentes implementadores.

A discussão sobre a *accountability* do trabalho executado pelo burocrata de nível de rua vem sendo um tema de destaque na agenda de pesquisa internacional recente, no que foi chamado de "*regimes de accountability*". Para autores que trabalham nesta agenda, as modificações na configuração da oferta de bens e serviços públicos decorrentes das mudanças provocadas pela Nova Gestão Pública propiciaram novas formas de *accountability* dos burocratas de nível de rua (HILL, HUPE, 2007; THOMANN *et. al.*, 2018; SAGER *et. al.*, 2019).

Bovens (2010) aponta dois usos do termo *accountability*. O primeiro é utilizado principalmente na literatura dos Estados Unidos da América (EUA) e diz respeito a um comportamento virtuoso e legal, do agente público, tendo, portanto, um caráter normativo. Numa segunda perspectiva, a *accountability* é visualizada como um processo ou mecanismo social, isso é, a *accountability* é parte de um arranjo de governança. O foco dos estudos, nesta perspectiva, não é o comportamento dos

agentes públicos e sim a maneira como esses arranjos operam, isto é, como os agentes públicos podem ser responsabilizados pela sua conduta *ex-post*. Esta conduta não se refere apenas a critérios legais e normativos, mas também a valores morais. Segundo o autor, esta forma de ver a *accountability* é mais característica dos estudos europeus.

Conforme visualizado, Lipsky (2017) aponta que os burocratas de nível de rua fazem uso da discricionariedade no processo de implementação das políticas públicas. Neste sentido, no curso da aplicação de regras e normas cotidianas no processo de execuções de suas ações, os burocratas podem se ver diante de dilemas individuais para tomada de decisão, isto é, no uso da discricionariedade. Estes dilemas ocorrem a partir da dificuldade de escolha entre regras ou normas conflitantes.

Considerando que são os burocratas de nível de rua que implementam as políticas públicas, as políticas efetivamente acessadas pelos cidadãos podem ser distintas, dependendo do burocrata e/ou da organização implementadora. Da mesma forma, os dilemas enfrentados a partir do uso da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua no processo de implementação das políticas públicas podem ser distintos de acordo com a organização e o ambiente em que este profissional atua (THOMANN, *et. al.* 2018). Neste sentido, a *accountability*, considerada como um regime de governança é determinante para a entrega dos serviços públicos (SAGER, *et. al.* 2019).

Nesta perspectiva, Hupe e Hill (2007) levantam a questão de que a *accountability* deve ser visualizada de forma mais ampla de que a perspectiva tradicional, caracterizada pelos autores de *accountability* público-administrativa, de natureza top-down, que enfatiza essencialmente as normas e a questão legal. Para os autores as práticas institucionais sugerem que os burocratas de nível de rua são influenciados por outros elementos no processo de *accountability*. Bovens (2005) aponta que *accountability* pode ser definida como uma relação social na qual um ator sente a obrigação de explicar e justificar sua conduta para outro ator. Neste sentido, apontam que a *accountability* deve ser determinada a partir de estudos empíricos sobre quem está executando as políticas públicas.

O modelo de regime de *accountability* elaborado por Hupe e Hill (2007) aponta três categorias de *accountability* que exercem influências múltiplas nos burocratas de nível de rua, quais sejam: Público-administrativa, profissional e participativa.

Posteriormente esta agenda de pesquisa foi retomada por Eva Thomann e em diversos trabalhos tem estudando casos específicos onde são estabelecidas novas relações de *accountability* que ocasionam outros dilemas para a tomada de decisões dos burocratas de nível de rua.

Resumidamente, esta agenda de pesquisa aponta que a partir das reformas na administração pública decorrentes da adoção de características contidas no referencial da Nova Gestão Pública foram criados novos tipos de burocratas de nível de rua vinculados ao setor privado e ligados com a implementação de políticas. Desta forma, os ambientes de implementação de políticas públicas podem ser caracterizados enquanto híbridos e podem inclusive, exigir a cooperação entre burocratas de organizações públicas, organizações sem fins lucrativos ou privadas com fins lucrativos. A partir desta agenda de pesquisa os trabalhos da autora tem indicado um quarto tipo de *accountability* ligado aos clientes e acionistas das organizações prestadoras de serviços. Desta forma, os burocratas de nível de rua das organizações privadas podem se ver diante de novos dilemas ligados a eficiência, a redução de custos e ao lucro (THOMANN *et. al*, 2018; SAGER *et. al.*, 2019)

Neste sentido, uma estrutura dos “regimes de prestação de contas é apresentada no quadro1.

Quadro 1: Regimes de *accountability* dos burocratas de nível de rua.

Fonte	Estado	Profissão	Sociedade	Mercado
<b>Accountability</b>	Político-administrativo	Profissional	Participativo	Orientado ao cliente/acionista
<b>Medidas de desempenho</b>	Nº de casos; Objetivos da política; Metas de desempenho;	Boas práticas; Revisão por pares; Treinamento profissional; Valores e normas profissionais	Mídia; Percepções dos clientes;	Minimização de custos; Maximização de benefícios; Satisfação do cliente; Concorrência.
<b>Elementos de pressão sobre o trabalho</b>	Pressão da regra	Pressão profissional	Pressão social	Pressão de incentivo

Fonte: SAGER, *et. al*. 2019, p. 7.  
(adaptado pelo autor).

A primeira é a *accountability* político-administrativa<sup>4</sup> que é a prestação de contas aos órgãos existentes no âmbito da democracia representativa. Esta categoria

<sup>4</sup> Esta categoria é denominada de público-administrativa por Hupe e Hill (2007).

refere-se às regras formais do Estado e tem conotação vertical e hierárquica. Neste sentido, os profissionais, por executarem uma política pública, podem ter suas ações avaliadas por agentes em níveis superiores no âmbito organizativo ou do próprio Estado. Esta categoria mostra que o uso discricionariedade é influenciado tanto por questões organizacionais quanto por métricas de desempenho. Portanto, os burocratas de nível de rua consideram estas questões no processo de tomada de decisão.

A segunda categoria é a *accountability* profissional que remete a *accountability* realizada no âmbito da categoria profissional em várias escalas de atuação. Um exemplo pode ser a de uma área de trabalho que conta com uma organização de classe. Para SAGER *et. al* (2019) essas organizações podem exercer influência no uso da discricionariedade. Os colegas no ambiente de trabalho são outro grupo que podem influenciar a tomada de decisão com uso da discricionariedade. Para os autores, a avaliação pelos pares no ambiente de trabalho é um importante fator que molda a atuação dos burocratas de nível de rua. Segundo Hupe e Hill (2007) a base para esse tipo de *accountability* é a experiência prática e técnica obtida a partir de relações horizontais em uma determinada área de atuação.

A terceira categoria de *accountability* é a participativa que remete ao ambiente de cidadania existente na democracia representativa. Aqui se enquadram as expectativas da sociedade quanto ao trabalho desempenhado pelo burocrata de nível de rua. Também podem ser enquadrados como *accountability* participativa a expectativa dos usuários dos serviços, grupos de interesses, a mídia, etc. A opinião pública sobre a política implementada pode moldar as escolhas no processo de tomada de decisão do burocrata de nível de rua. Por exemplo, a perspectiva do agente-cidadão de Maynard- Moody e Musheno (2000) onde as escolhas dos burocratas de nível de rua são definidas a partir de critérios morais, isto é, a percepção moral do burocrata sobre a beneficiário da ação determina o caminho seguido no processo de implementação.

A *accountability* orientado ao cliente é um tipo de prestação de contas informal (SAGER, *et. al.*, 2019). Em Thomann *et. al.* (2017), é mostrado que mecanismos de mercado também podem exercer pressão sobre o comportamento dos burocratas de nível de rua. O caso é apresentado a partir da política de inspeção realizada por médicos veterinários contratados por pecuaristas. No caso apresentado, os burocratas de nível de rua são vinculados a empresas privadas (que visam o lucro e

a eficiência) que, por sua vez, são contratados por clientes (pecuaristas). Os autores consideram como *accountability* de mercado a pressão por resultados positivos exercida pelos acionistas das empresas nas quais os médicos veterinários trabalham, bem como, pelos clientes vistoriados, no caso pecuaristas. Isso porque um eventual rigor na ação de fiscalização pelos médicos veterinários sobre os pecuaristas poderia fazer com que estes contratassem serviços de outras empresas atuantes no setor. Portanto, este tipo de *accountability* refere-se a implementação de políticas públicas por organizações que visam o lucro no processo de execução de ações que outrora eram realizadas apenas por funcionários públicos.

Nesta perspectiva, para o indivíduo, no caso, os burocratas de nível de rua, não é exigido apenas a conformidade no aspecto normativo legal, mas em múltiplas fatores. Estes fatores contêm elementos implícitos, embora imperativos, que podem produzir dilemas e tensões para os burocratas de nível de rua no âmbito da implementação de políticas públicas. Essas questões são complexificadas porque ocorrem num ambiente onde as relações de poder podem ser assimétricas. Lipsky (2017) já mostrava que os burocratas de nível de rua tinham dilemas no processo da implementação, tanto por conta da relação com os colegas no ambiente de trabalho como nas relações com os clientes. Hupe e Hill (2007) apontam que essas relações são tão importantes quanto a conformidade legal e normativa.

Em Sager *et. al.* (2019) é apontado que crenças religiosas ou ideológicas, embora não disponíveis no modelo, também exercem influência na tomada de decisão por parte dos burocratas de nível de rua. Desta forma, as prescrições conduzidas a partir de critérios religiosos embasam-se no conjunto de normas religiosas aceitas naquela doutrina, mas diferenciam-se da *accountability* embasadas no Estado, profissão, sociedade e do mercado, uma vez que tem características específicas que podem não estar embasadas em evidências empíricas (SAGER, *et. al.*, 2019). Os autores usam a mesma regra para crenças ideológicas uma vez que consideram as doutrinas religiosas e as opções ideológicas enquanto um conjunto de crenças que são consideradas a partir da inflexibilidade para a mudança. Contudo, apontam que a relação entre ideologia e uso da discricionariedade pode ser bidirecional. Os burocratas de nível de rua podem tanto agir a partir da influência das crenças ideológicas quanto se tornarem empreendedores políticos no processo de implementação.

No caso da política de ATER em estudo, entende-se como importante a contribuição desta literatura, uma vez que a implementação é realizada por uma organização pública e entidades não-governamentais com crenças e ideologias. Entende-se que os burocratas de nível de rua encontram dilemas a partir dos diferentes tipos de accountability.

No caso trabalhado aqui, a accountability político-administrativa ocorre no âmbito da ANATER (Estado) e da organização. O desempenho tem que atingir determinadas uma vez que o pagamento das ações entre a ANATER e as organizações prestadoras ocorre a partir da execução do número de atividades, das famílias atendidas e da conformidade entre o que está sendo executado com o que está estabelecido contratualmente. Contudo, a partir da accountability profissional, o contexto organizacional também pode determinar o comportamento dos extensionistas. Neste caso, a relação com os colegas de trabalho pode influenciar nos processos de tomada de decisão, por exemplo. Da mesma forma, as organizações podem defender valores e os extensionistas serem influenciados a atuar desta maneira. Ações de planejamento e monitoramento podem também ser formas de controle.

Além disso, a mídia a partir do posicionamento sobre a produção de tabaco e os beneficiários das ações técnicas podem exercer pressão na tomada de decisão dos extensionistas rurais no que se chamou aqui de accountability participativa. Um exemplo pode ser clientes não favoráveis à diversificação da produção de tabaco, ou não favoráveis ao método de trabalho executado. Em ambos os casos, a atuação dos extensionistas pode ser impactada, isto é, pode existir pressão da sociedade por outra forma de atuação.

Por fim, os extensionistas podem encontrar dilemas a partir da leitura da accountability de mercado. Neste caso, existiria uma pressão sobre um comportamento do extensionista que visasse reduzir os custos de implementação. Outra pressão seria pela consolidação das organizações implementadoras nos territórios em que atuam, uma vez que as organizações lutam também pela continuidade do trabalho no longo prazo. Considerando o perfil das organizações, os dilemas ligados à ideologia também poderiam se fazer presentes, uma vez que as organizações têm pautas de ação bem definidas.

Contudo, a questão central diante dos diferentes tipos de accountability é compreender como o trabalho dos extensionistas é influenciado por diferentes

processos e verificar se isso impacta na política efetivamente implementada, no âmbito do PNDACT.

### 2.3 IMPLEMENTAÇÃO E ATIVISMO

A origem do uso do conceito de ativismo institucional vem dos estudos envolvendo as relações entre o Estado e os movimentos sociais. A literatura preponderante no tema partia de uma visão dicotômica de Estado e movimentos sociais em duas categorias distintas. Desta forma, os movimentos sociais eram considerados como algo externo, apartado do Estado, tendo autonomia e estabelecendo apenas relação de conflito com este (CAYRES, 2016). Em outras palavras, pode-se dizer que Estado e movimentos sociais eram organizações independentes e com agendas de ação conflitantes no que se refere aos seus objetivos (BANASZAK, 2005). Neste sentido, o pressuposto era de que o movimento social deveria estar fora do Estado para ter possibilidade de desafiar a ordem política vigente. Entre as críticas para esta forma de distinguir a relação entre movimentos sociais e Estado está o fato desta abordagem considerar seu funcionamento constante no decorrer do tempo (BANASZAK, 2005, ABERS, VON BULOW, 2011, TATAGIBA, *et. al.*, 2018, ABERS *et. al.* 2015).

Abers e Von Bulow (2011) identificam que, a partir das críticas à teoria dos movimentos sociais, ganham destaque duas abordagens que também apresentam limitações. A primeira abordagem remete ao conceito de sociedade civil ao invés de movimentos sociais. As organizações da sociedade civil operariam fora dos limites do Estado e do Mercado. A segunda é denominada de Abordagem do Processo Político e foca na existência do conflito político. Esta abordagem é considerada insuficiente para alguns tipos de análises por excluir da agenda de pesquisa movimentos sociais que não possuem o Estado (ou governos) como centrais no processo de conflito político. Ainda assim, tal como na abordagem da sociedade civil, esta abordagem considera movimentos sociais e Estado (ou governos) com fronteiras completamente delimitadas entre si, isto é, os atores não poderiam atuar em ambos os lados. A partir das críticas, as autoras enfatizam a necessidade de abordagens analíticas com delimitações mais tênues entre Estado e sociedade.

Em âmbito nacional, Cayres (2016) aponta que o processo de transição democrática e, mais tarde, a ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT)

com grande participação de quadros na burocracia estatal oriundo de movimentos sociais, colocaram em evidência a necessidade de novas abordagens para as análises das relações entre Estado e movimentos sociais. Neste sentido, ganham espaço perspectivas teóricas com maior fluidez nestas relações (ou fronteiras). Isto não implica necessariamente em ausência de conflitos, mas sim na possibilidade de aproximações. Esta conformação do Estado brasileiro com quadros oriundos de movimentos sociais ocupando cargos na burocracia estatal foi classificada enquanto Estado heterogêneo (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, ABERS, VON BULOW, 2011, PENNA 2015).

Abers e Von Bulow (2011) enfatizam que as fronteiras entre movimentos sociais e atores estatais já eram difíceis de serem definidas no Brasil antes do período de redemocratização. Afirmam que os objetivos dos movimentos sociais têm sido influenciar a agenda de políticas públicas e que, para isso, podem assumir postos na esfera governamental sem deixar de ter a vinculação com os movimentos sociais. A partir da pauta ambiental apontam que, no período ditatorial, militantes ambientalistas já haviam assumido postos importantes no Estado. A partir do processo de redemocratização o próprio Estado tem construído arenas participativas que possibilitaram maior aproximação entre movimentos sociais e Estado. Desta forma, esta ligação possibilitou tanto a incorporação de quadros oriundos dos movimentos sociais para o governo quando o surgimento de novos movimentos sociais com ativistas oriundos de dentro e fora do Estado.

Tatagiba e Teixeira (2021) destacam a emergência, a partir do Governo Lula, em 2003, de programas associativos, que apresentam modelos alternativos de acesso a bens e serviços públicos para seus destinatários. Segundo as autoras, são programas associativos

porque estimulam a organização coletiva do público-alvo das políticas, sob o argumento de que esta participação garantirá mais qualidade e sustentabilidade aos projetos executados, promovendo a cidadania e o empoderamento do público alvo (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2021, p. 26).

As autoras ainda apresentam três características dos programas associativos. A ênfase na participação nos territórios, permitindo às organizações selecionarem o público alvo, o papel de mediação exercido pelos movimentos sociais e a transferência de recursos públicos para os movimentos sociais são os fatores utilizados para

caracterizar este tipo de política (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2021). A política de ATER estudada, por exemplo, apresenta as três características construídas pelas autoras.

Na literatura internacional, por sua vez, também existem leituras que estudam a relação de proximidade entre movimentos sociais e Estado. Banaszak (2005), por exemplo, enfatizou a possibilidade de tais intersecções. Estas poderiam ser compostas por atores com comportamentos diversos, não necessariamente conflituosos, bem como, pela possibilidade de existência de atores participantes da burocracia estatal e de movimentos sociais concomitantemente.

Abers (2020, 2021) define o ativismo institucional a partir da capacidade de agência dos burocratas. A autora usa o conceito de ação criativa oriunda da abordagem pragmatista de Joas (1996). Para a autora, a escolha desta concepção de agência tem a vantagem de focar no processo de mudança nas instituições sem recorrer à existência de um agente com “superpoderes”, isto é, alguém com capacidade diferenciada. Como exemplos de teorias da mudança institucional a partir de atores com capacidades diferenciadas está a obra de Fligstein (2007) e Fligstein e McAdam (2012), que utilizam o conceito de habilidade social.

Para Abers (2021), o conceito de ação que orienta a definição de ativismo institucional envolve a criatividade do agente e o contexto em que isto ocorre simultaneamente. Desta forma, a autora mostra que o contexto não é um constrangimento e sim algo implícito à tomada de decisão. Portanto, a agência é compreendida a partir da influência simultânea de regras e recursos na tomada de decisão. Desta maneira, a capacidade de agência dos burocratas não implicaria na ausência de influência da estrutura nos comportamentos, ao contrário, a agência só seria possível a partir do uso dos recursos presentes nas estruturas.

Outro conceito importante para a definição de ativismo institucional é o de “*causas contenciosas*”. Para Abers (2021), o conceito de ativismo institucional traz consigo a ideia de conflito na defesa ou na mudança de instituições. Segundo a autora: “[...] já que instituições são regras sociais que tendem a se reproduzir, pode-se dizer que causas contenciosas têm a ver, por definição, com mudança institucional, seja no sentido favorável, seja contrário (ABERS, 2021, p.28). Uma questão importante é que a definição sobre uma questão ser ou não uma causa contenciosa ocorre pela interpretação dos atores que estão envolvidos em sua defesa.

A partir dos conceitos, Abers (2021, p. 32) define o ativismo institucional como:

A palavra institucional aqui se refere mais ao local da luta do que ao objeto: ativismo institucional seria então a ação coletiva em prol de causas contenciosas quando realizada por atores em instituições. Pode envolver ação coletiva com outros atores governamentais, com atores não governamentais, ou ambos

Neste sentido, o conceito de ativismo institucional concebe o agente ativista enquanto um trabalhador de uma organização estatal que possui acesso a diferentes tipos de recursos, por exemplo, recursos financeiros, humanos, informações privilegiadas e recursos administrativos. Este burocrata utiliza sua capacidade de agência a partir dos recursos disponíveis e de sua posição institucional para defesa de causas contenciosas. Isto termina por influenciar mudanças ou permanências da ação pública (ABERS, 2020; 2021). Isto posto, o entendimento do comportamento deste agente, levando em consideração suas conexões com outras redes de agentes e organizações, é importante para a análise das políticas públicas (OLSSON, HYSING, 2012; PETTINICCHIO, 2012) Contudo, para Abers (2018), embora o engajamento em movimentos sociais seja importante para o exercício do ativismo institucional, ele não é pré-requisito para tal prática.

Abers (2020) menciona que compromissos programáticos, ideais e visões de mundo, além da participação em comunidades ou redes epistêmicas com visões ou análises sobre as políticas públicas, podem influenciar o comportamento dos burocratas. Neste sentido, tais problemáticas foram mais estudadas enquanto variáveis explicativas em outras fases do ciclo de políticas públicas, principalmente nas etapas de montagem da agenda, a partir do referencial baseado em Kingdon (1995), e da formulação das políticas públicas, a partir do referencial da mobilização de coalizões de defesa cujo marco inicial se encontra em Sabatier (1988). Nos estudos de implementação a ênfase ocorre nos determinantes para o uso da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua. Exemplo pode ser a obra de Lipsky (2019) em que o burocrata de nível de rua usa a discricionariedade visando sua autopreservação ou a de Maynard-Moody e Musheno (2003), em que a discricionariedade é determinada por valores culturais.

Esta contribuição é importante para utilização do conceito de ativismo institucional dos burocratas de nível de rua neste trabalho, pois permite maior fluidez de análise na tomada de decisão dos extensionistas diante das situações por eles vivenciadas. Desta forma, a partir de Abers (2020), pode-se analisar a discricionariedade dos extensionistas como não definida *a priori*, conforme as teorias

da ação racional, em que o indivíduo escolheria os fins antes dos meios, e, das perspectivas normativas culturalistas, em que as preferências individuais seriam determinadas por estruturas culturais. A perspectiva utilizada neste trabalho, a partir de Abers (2020, 2021), compreende que os processos de definição cotidiana dos extensionistas são reflexo da relação simultânea entre meios e fins, isto é, o comportamento dos extensionistas é influenciado igualmente por questões estruturais e contextuais.

A literatura sobre ativismo institucional ainda foi pouco utilizada em pesquisa empírica. Sua utilização nesta tese vem no sentido de contribuir na agenda de pesquisa que tem seus principais trabalhos contidos no livro organizado por Abers, em 2021, e que conta com capítulos oriundos de teses e dissertações de seu grupo de pesquisa. O livro apresenta um conjunto de capítulos com diversas abordagens complementares à do ativismo institucional, buscando entender fenômenos envolvendo a burocracia estatal. Amaral (2021), por exemplo, utiliza a abordagem de enquadramentos interpretativos em conjunto com a do ativismo institucional para compreensão da influência do ativismo na formulação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Já Viana (2021), utiliza a abordagem pragmatista a partir do conceito de controvérsias e da identificação de princípios de justificação para as ações (BOLTANSKI; THÉVENOT, 1999; LATOUR, 2005), a partir do caso do programa Minha Casa Minha Vida -Entidades.

Uma série de outros trabalhos apresentam como podem ser trabalhados os conceitos propostos pela autora. Oliveira (2021), por exemplo, aponta a influência nas políticas públicas ambientais de combate ao desmatamento a partir da ocupação de cargos por militantes ambientalistas oriundos da sociedade civil. Já Vilaça (2021) mostra como ativistas se engajaram em causas contenciosas, a partir do caso de Usina de Belo Monte, sem serem ativistas anteriormente. Por sua vez, Pereira (2021) aproxima a abordagem do ativismo institucional com os conceitos de autonomia e discricionariedade, os quais foram utilizados neste trabalho. Também a partir do estudo da usina de Belo Monte, demonstra como burocratas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) utilizam a discricionariedade e autonomia para influenciar nas políticas públicas.

Como apresentado na introdução deste trabalho, esta tese busca contribuir com o desenvolvimento conceitual do ativismo institucional, ao utilizá-lo no âmbito da

implementação de políticas públicas com integrantes do Estado e da sociedade civil atuando enquanto burocratas de nível de rua.

## 2.4 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS CONCEITOS UTILIZADOS

Este capítulo teve o objetivo de apresentar os conceitos que serão mobilizados no decorrer da análise da implementação da política de ATER no âmbito do PNDACT. O trabalho utilizou esta literatura com a finalidade de operacionalizar conjuntamente o conceito de discricionariedade oriundo da literatura de implementação de políticas públicas com os conceitos de causa contenciosa e de ativismo institucional oriundos da literatura de movimentos sociais. Especificamente, operacionalizar como a discricionariedade e o ativismo institucional dos extensionistas rurais são influenciados por regimes de accountability distintos.

A literatura sobre implementação de políticas públicas a partir das abordagens top-down e bottom-up fornecem elementos importantes para que se possa situar o comportamento do extensionista no processo de implementação. Neste sentido, apresentou-se as abordagens de Lipsky e Maynard-Moody e Musheno por centrarem suas análises nos dilemas que os burocratas de nível de rua enfrentam no processo de tomada de decisão no âmbito da implementação das políticas públicas, conferindo possibilidade destes profissionais alterarem as políticas públicas acessadas pelos beneficiários.

Foi construída uma seção com o intuito de apresentar o debate existente entre os fatores que complexificam a tomada de decisão dos burocratas de nível de rua, principalmente por conta da diversidade de organizações que os burocratas podem estar vinculados. Através desta literatura foi possível perceber que a diversidade organizacional, inclusive com organizações não governamentais ou organizações privadas que visam o lucro, podem trazer novos elementos no que se refere aos estímulos para a tomada de decisão dos burocratas de nível de rua. Nesta perspectiva, foi construída uma seção para apresentar a discussão denominada de regimes de accountability. Este debate aponta que os burocratas de nível de rua podem ter outros dilemas no processo de tomada de decisão, principalmente os burocratas de nível de rua vinculados à organizações privadas ou não-governamentais.

Ainda, foi apresentada uma seção sobre a relação entre Estado e movimentos sociais. Esta discussão apresenta a possibilidade de integrantes dos movimentos sociais atuarem dentro do Estado. Neste sentido, entende-se que é importante sua utilização para compreender a política de ATER implementada no âmbito do PNDACT uma vez que existem organizações implementadoras com ligações com movimentos sociais e histórico de ativismo. Neste sentido, é apresentado o conceito de ativismo institucional considerado importante para compreender a atuação dos profissionais implementadores da política de ATER. Da mesma forma, outro conceito apresentado a partir desta discussão foi o de causas contenciosas. Entende-se que estas causas contenciosas podem ser determinantes para a tomada de decisões pelos extensionistas rurais. Busca-se com isso, entender se o pertencimento em organizações diferentes influencia no ativismo e na defesa de causas contenciosas e, por conseguinte, em distintas formas de implementação da política estudada.

Entende-se que os conceitos de causa contenciosa, ativismo institucional e discricionariedade se complementam para o entendimento da ação dos extensionistas de diferentes organizações implementadoras da política de ATER no âmbito do PNDACT. Assim, partiu-se da compreensão de que causas contenciosas e ativismo institucional podem explicar parte da discricionariedade dos extensionistas, isto é, o emprego da discricionariedade é influenciado pelas causas contenciosas defendidas pelos extensionistas. Um exemplo pode ser a defesa da bandeira da agroecologia. Um extensionista que defende esta bandeira terá suas ações técnicas determinadas a partir desta interface.

A vinculação à diferentes organizações implementadoras, por sua vez, ajudam a explicar quais as causas contenciosas e as ações caracterizadas como ativismo institucional são defendidas pelos extensionistas. Neste sentido, dependendo da organização em que os extensionistas estão vinculados, as principais causas contenciosas e o ativismo institucional empregado podem ser diferentes. Em outras palavras, a organização pode influenciar as causas contenciosas e o ativismo institucional dos extensionistas.

Esta discussão entre causas contenciosas, ativismo institucional e discricionariedade se vinculam ao debate apresentado de “regimes de accountability”. Nesta perspectiva, as questões envolvendo o ambiente de trabalho, as causas contenciosas defendidas pelos demais extensionistas e pelas organizações interferem no comportamento dos burocratas e abrem possibilidade para que distintas

organizações implementadoras da política de ATER no âmbito do PNDACT possam entregar ações de ATER com características específicas e diferentes.

### **3. AS (RE)CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO BRASIL**

O capítulo 3 dedica-se a contextualização da política de ATER no Brasil. Inicialmente são apresentadas as disputas que permeiam a institucionalização da política de ATER no país, destacando-se suas principais características. Uma primeira seção apresenta o histórico da ação estatal no campo da assistência técnica e extensão rural, bem como as características principais da ação dos extensionistas nas diferentes fases da política. Na sequência são apresentadas as questões envolvidas na criação da PNATER e a forma como esta política nacional estrutura a ação dos extensionistas na atualidade. Por fim, é discutido o processo de criação da ANATER.

#### **3.1 UM BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ATER: DOS PRIMÓRDIOS ATÉ OS ANOS 2000**

Os primórdios da extensão rural brasileira remetem ao período imperial (RODRIGUES, 1987; PEIXOTO, 2008). Contudo, foi por meio da cooperação com os EUA que o termo extensão rural foi instituído nos anos de 1940, como apoio ao desenvolvimento agrícola, a partir da liberação de crédito supervisionado. O ano de 1948 marca a criação da primeira Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), no estado de Minas Gerais (MG). Nos anos seguintes, outras organizações desta natureza surgiram em outros estados da federação. O treinamento dos técnicos era viabilizado via cooperação internacional e o crédito agrícola através dos bancos estatais (BERGAMASCO, *et. al.* 2017).

A constituição de um sistema de extensão de caráter nacional veio a se formar somente em 1956, quando o governo Juscelino Kubistchek (JK) instituiu a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) que coordenaria o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER) em parceria com o Sistema de Extensão e Crédito Supervisionado. A partir daí as associações tinham autonomia e eram financiadas em partes iguais entre União e Estados (PEIXOTO, 2008).

A construção histórica da política de extensão rural pode ser compreendida enquanto uma arena em que participam diversos agentes com crenças e disputas de projetos políticos. A discussão sobre os modelos e o papel das políticas públicas de extensão rural estiveram ligados historicamente às disputas sobre a importância (e a

influência) de determinados grupos sociais e ao papel da agricultura no desenvolvimento econômico nacional. O papel da política de extensão rural esteve ligado à promoção de mudanças e/ou ao fortalecimento de modelos de sistemas produtivos do setor agropecuário (DIAS 2008).

No que se refere ao papel do extensionista, Rodrigues (1997) demonstra que o período que compreendeu os anos de 1948, com a criação da ACAR em MG e o Golpe de Estado, em 1964, foi caracterizado como “Humanismo Assistencialista”. Neste período os serviços de extensão tinham como destinatários essencialmente pequenos agricultores, os quais tinham como unidade de trabalho a família rural. No que se refere à produção agrícola, os ganhos de produção eram essencialmente decorrentes da expansão da fronteira agrícola, com o governo não tendo grande interferência na orientação dos serviços de extensão, que seguiam a experiência dos EUA. Rodrigues (1997, p. 123) aponta a extensão no período do Humanismo Assistencialista como:

período caracterizou-se pela ideia da extensão como uma modalidade informal e integral de educação, destinada a agricultores, donas de casa e jovens rurais, objetivando a autorrealização desses atores, mediante a aceitação de novas ideias e conhecimentos, a renovação de hábitos e atitudes, no interesse da melhoria das condições da propriedade e do lar e da elevação do nível de vida das populações rurais.

Assim, o agente de extensão rural buscava induzir mudanças de comportamento. Destaca-se, neste sentido, que o método de planejamento era caracterizado como vertical e ascendente, isto é, a partir dos planejamentos locais se constituía o planejamento nacional.

O segundo momento iniciou no regime militar e perdurou até meados da década de 1980, sendo nomeado por Rodrigues (1997) como “difusionismo produtivista”. Neste período, no contexto da Revolução Verde e do regime militar, os serviços de extensão rural visavam essencialmente a transferência de tecnologia para os agricultores, tendo em vista o objetivo de aumentar a produtividade dos cultivos agrícolas. Por conseguinte, a atuação do extensionista visava aumentar a produção e a renda oriunda da atividade agropecuária a partir da difusão de pacotes tecnológicos modernos, que os agricultores acessavam a partir da obtenção de crédito agrícola subsidiado (DIAS, 2008).

A partir de meados dos anos 80, em meio ao processo de redemocratização, a ATER brasileira passou a ter outra diretriz, denominada por Rodrigues (1997) de “*humanismo crítico*”. Esta linha de ação tinha como princípio a defesa do

empoderamento e a participação dos beneficiários na definição das ações oriundas dos serviços de ATER. Além disso, o público prioritário era formado por agricultores de pequena escala de produção, o que mais tarde se denominou agricultura familiar.

Em sua dissertação de mestrado, Caporal (1991) estudou a mudança da prática extensionista na empresa de ATER pública do RS, a partir do período do *humanismo crítico* da extensão rural. Entre os resultados de sua pesquisa, Caporal observou que apesar das diretrizes institucionais apontarem para novas formas de atuação, a instituição permanecia tendo na linha de ação elementos da concepção difusionista, oriunda do período de modernização da agricultura.

Em linhas gerais, o autor elencou três razões centrais que favoreciam comportamentos oriundos da concepção difusionista dentro da EMATER do RS. A primeira estava ligada à estrutura da organização como empresa estatal, uma vez que, apesar de ter relativa autonomia, o financiamento da execução dos serviços é oriundo de entes estatais. Na visão do autor, isso acarretava que objetivos previstos em outros setores influenciassem a ação da instituição. Um segundo motivo estava nas normas, estrutura hierárquica e concepções de formação e avaliação dos extensionistas, que mantinham métodos do período anterior e favoreciam o controle em detrimento da reflexão para tomada de decisões por partes dos extensionistas.

Portanto, o que Caporal afirma é que o extensionista que não refletia sobre sua ação e principalmente, que não tinha uma ação contestatória do *status quo*, tendia a apresentar melhores resultados na avaliação institucional da empresa. Por fim, um último elemento estava no que chamou de “visão ideológica pautada nos valores dominantes ou burgueses”. Percebe-se aqui que o autor elenca a ação extensionista enquanto pautada em valores, ideias e crenças de mundo dos seus executores. Todavia, para o autor isto está relacionado essencialmente a elementos estruturais, tais como a dominação cultural e a alienação dos extensionistas diante do papel da organização e dos profissionais nos contextos em que estão inseridos.

Nos anos 90 as ideias neoliberais passaram a ter forte expressão na orientação das políticas públicas. Este período ficou marcado pelo fim de empresas estatais e transferências de responsabilidades para o mercado e para a sociedade civil, e a EMBRATER foi uma das estatais extintas no período, o que ocasionou o desmonte dos serviços federais de ATER. O setor de ATER privado também apresentou grande crescimento a partir do aprofundamento do modelo agrícola produtor de *commodities*

para a exportação (PEIXOTO, 2008). Contudo, a ATER privada cresceu essencialmente entre os setores do agronegócio mais capitalizados.

Concomitantemente, a sociedade civil organizada, a partir de Organizações Não Governamentais (ONG's), sindicatos, organizações de agricultores, ganharam maior destaque na formulação e na implementação de políticas, a partir de seu reconhecimento para a execução da ATER por parte do Estado. A este respeito, é importante compreender essas organizações não como meras executoras, e sim como portadoras de crenças que dão sentido à sua existência. A partir dos contextos que justificam suas origens, pode-se dizer que estas organizações apresentam leituras sobre o funcionamento da sociedade que justificam sua atuação.

Para efeitos de exemplo, pode-se diferenciar a ATER privada da ATER ofertada pela sociedade civil a partir de sua finalidade que, no caso da ATER privada é primordialmente o lucro. Se entende, a partir de Peixoto (2008, p.8) que os serviços de ATER privados são ofertados, por exemplo, pela indústria produtora de insumos e equipamentos, por empresas de vendas agropecuárias e ainda por agroindústrias, “através de atividades de vendas, pós vendas ou de compras”. O autor destaca que o público-alvo destas ações de assistência técnica são essencialmente médios e grandes agricultores especializados e capitalizados. Pode-se sintetizar este segmento como destinado a agricultores com modo de produção empresarial.

Contudo, a ATER privada está presente também para agricultores familiares, principalmente os integrados às agroindústrias do Sul do país (Exemplo: agricultores familiares integrados às agroindústrias de frango, suínos, leite, etc.). Entre estes agricultores integrados estão os produtores de tabaco<sup>5</sup>. Desta forma, por estarem integrados ao Complexo Agroindustrial do Tabaco, recebem assistência técnica privada das empresas integradoras que buscam vender os “pacotes” para a produção de tabaco<sup>6</sup>.

Já as entidades da sociedade civil organizada tendem a ter valores e crenças distintas, que orientam sua atuação. Muitas dessas organizações têm ligações com

---

<sup>5</sup> Neste sentido, percebe-se que os agricultores familiares produtores de tabaco recebem a ATER privada, visando dar assistência técnica exclusivamente na produção de tabaco a partir da integração entre os fumicultores e o complexo agroindustrial, e da ATER fornecida pelo Estado com o objetivo de reduzir a área plantada e o número de produtores de tabaco.

<sup>6</sup> Na sessão em que trata da caracterização do setor produtivo de tabaco foi abordado com mais detalhes a relação de integração entre os agricultores e a indústria.

movimentos sociais ou defendem modos de produção distintos do modelo convencional, com o ideário ligado ao desenvolvimento sustentável.

A maior importância conferida aos serviços de ATER também remete ao conjunto de políticas envolvendo a agricultura familiar (GRISA, SCHNEIDER, 2015). Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) criou-se em 1996 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com ações voltadas ao crédito agrícola para este segmento de agricultores. Foi a primeira política pública de maior vulto que teve como público alvo os pequenos produtores agropecuários (PICOLOTTO, 2011).

O PRONAF acabou por criar demanda para serviços de ATER no que se refere à assessoria na utilização dos créditos disponibilizados. Contudo, conforme apontam Diesel, *et al* (2015), isso ocorria numa arena de disputas entre diversos atores, entre os quais não existiam consensos quanto à orientação das políticas. Parte das organizações não queria ter sua atuação vinculada ao PRONAF, isto é, entendiam que o objetivo da atuação das organizações de extensão rural deveria ser mais amplo do que apenas a orientação da aplicação de créditos na esfera produtiva. Nesta perspectiva, a tutela do serviço de ATER ao PRONAF significava o engessamento da atuação destas organizações. Além disso, o próprio PRONAF era objeto de disputas no que se refere ao público-alvo para acesso aos créditos, devido à heterogeneidade dos diversos segmentos da agricultura familiar<sup>7</sup>.

A operacionalização dos serviços de ATER a partir das organizações da sociedade civil se dava por meio da organização em rede, do controle social da gestão dos serviços prestados, da inclusão do desenvolvimento sustentável e dos princípios da agroecologia, como balizadores da execução (BERGAMASCO, *et. al.* 2017). Apesar disso, Dias (2008) aponta que já nesta época estudos questionavam a formação profissional dos extensionistas, apontando que esta permanecia centrada na agricultura moderna e empresarial. Da mesma forma, aponta que apesar das mudanças conceituais, as pesquisas indicavam para a preferência dos extensionistas no trabalho com agricultores mais capitalizados, bem como no trabalho com difusão de tecnologias (DIAS, 2008; BRASIL, 2003).

A ATER somente passa a ganhar maior destaque enquanto política pública de desenvolvimento rural a partir dos anos 2000, durante o primeiro governo Lula. Neste

---

<sup>7</sup> Uma avaliação mais detalhada sobre a importância do PRONAF para o desenvolvimento rural pode ser encontrada em Aquino e Schneider (2015).

momento, a consolidação da ATER ocorre a partir da diferenciação dos públicos (indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária, etc), de temáticas (mulheres, sustentabilidade, gestão de empreendimentos, fomento de agroindústrias, etc) e de organização espacial (ação organizada em territórios que não seguiam os limites municipais).

### 3.2 A CRIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (PNATER)

Um marco do novo contexto das políticas de extensão rural brasileiras foi a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) que contou em sua construção com intensa participação de organizações prestadoras de serviços de ATER, extensionistas e organizações representativas dos agricultores. Entre as características que fazem a literatura apontar a PNATER enquanto marco na formulação de políticas, estão a adoção da agricultura familiar enquanto público prioritário, a gratuidade, a universalidade e o caráter público dos serviços, bem como a orientação pelas metodologias participativas e conteúdos pautados pelo ideário agroecológico (DIAS, 2008; CASTRO, PEREIRA, 2017).

Tais mudanças são melhor visualizadas a partir do ano de 2004, quando é institucionalizada a PNATER. Neumann *et. al.* (2015, p.405) apontam que a PNATER é o marco institucional da “*passagem de um Estado executor da política de extensão rural para um estado fomentador de atores públicos e privados*”. Esta forma de organização da ATER é denominada pelos autores de “*pluralismo institucional*” e é marcado pela maior quantidade e diversidade de organizações implementadoras da política nacional de extensão rural.

Diesel, *et. al* (2015) discutem a institucionalização da ATER a partir da PNATER apontando-a como resultado de disputas acerca do modelo e concepção de extensão rural. Para os autores, apesar de a institucionalização estar ligada à orientação da política de crédito para os agricultores familiares a partir do PRONAF, não foi este o fator determinante para o desenho da política. Neste sentido, apontam que a grande influência da sociedade civil no processo de institucionalização, principalmente de movimentos sociais, ONG’s e grupos vinculados a modelos de “agricultura alternativa” associados a abertura do governo para um modelo de extensão diferenciado, acabaram por permitirem avanços na política.

Ainda, a experiência gaúcha no governo Olívio Dutra (1999/2002), no qual a atuação da EMATER teve como foco o trabalho com a agroecologia, forneceu influência em âmbito nacional. Neste sentido, a PNATER pode ser compreendida como crítica à visão de modernização da agricultura e ao crescimento da produtividade sem preocupação com os custos sociais e ambientais, valores que pautaram as políticas agrícolas em períodos anteriores. Desta forma, o lançamento do texto da PNATER, em 2004, marca a institucionalização de mudanças no sistema de crenças que a ATER pública passa a seguir.

Em 2010, outro marco na política de ATER pode ser elencado. Trata-se da Lei Federal nº 12.188, que institui a Lei de ATER. Esta visa tornar tais serviços menos dependentes da alternância de governos, além de pontuar seu caráter público e voltado para a agricultura familiar. Contudo, na esfera da operacionalização, as principais mudanças ocorreram na contratação e no pagamento destes serviços. A partir deste período, a escolha das entidades executoras passou a ocorrer por meio de Chamadas Públicas, dispensando o processo licitatório. Os pagamentos passaram a ser realizados após a apresentação de relatórios gerenciais de execução, dispensando a obrigatoriedade de fiscalização *in loco*. Tais alterações visaram desburocratizar o processo e facilitar a execução dos serviços por organizações menores (com menos capital de giro).

Caporal (2011) entende que a Lei de ATER foi mais recuada politicamente do que o programa originalmente escrito no início dos anos 2000. O exemplo utilizado para apresentar o recuo é a supressão do termo “agroecologia” como princípio de todas as ações da ATER pública. Segundo o autor, a agroecologia enquanto princípio de atuação foi suprimida em detrimento da adoção de outros princípios traduzidos em termos genéricos.

Destaca-se a disputa institucional existente no teor dos princípios e orientações. As críticas apontadas por Caporal (2011) referem-se essencialmente ao fato de que apesar de não revogar os marcos anteriores às orientações dos serviços de assistência técnica e extensão rural, a Lei de ATER foi institucionalmente mais branda na demarcação da orientação dos serviços, permitindo outras concepções de atuação do que na PNATER instituída no início dos anos 2000 e abrindo espaço para recuos a partir da utilização de elementos de modelos de extensão rural existentes em períodos anteriores, como o caracterizado aqui como difusionismo produtivista.

A Lei nº 12.188/2010, em seu Art. 2º, define a Assistência Técnica e Extensão Rural como:

“serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais” (BRASIL, 2010, p.1).

Na definição dos serviços de ATER percebe-se a ligação da ação extensionista com a atividade produtiva. Estas ações englobam uma série de etapas do processo produtivo numa perspectiva ampla, incluindo também serviços não agropecuários no conjunto das ações de extensão rural.

Além disso, ao classificar a ação de extensão rural enquanto um processo de educação não formal de caráter continuado, a Lei delimita e diferencia a ação de ATER do processo de assistência técnica realizada a partir dos princípios teóricos e metodológicos da difusão de inovações, comumente realizada nas ações de extensão ligadas a iniciativa privada, no modelo de extensão tradicional brasileiro do período do difusionismo produtivista.

No modelo difusionista o centro da atuação do agente de extensão está na produção em que se está ofertando no serviço (exemplo, soja, fumo, gado de corte, etc.), desconsiderando o agricultor e o contexto em que está inserido. Na atividade fumageira, por exemplo, um trabalho de assistência técnica neste modelo trata especificamente da cultura do tabaco. Assim, é objeto da ação técnica algum item envolvendo seu cultivo. Por exemplo, a difusão de tecnologias de cultivo de tabaco que necessite de maior volume de produção e comercialização, desconsiderando a mão de obra e a área de terra disponível, na unidade familiar e na propriedade agrícola, respectivamente. Neste modelo, é o agricultor que se adapta ao mercado e à tecnologia existente.

Este “contexto”, levado em conta na PNATER pode ser exemplificado como, entre outras questões, a capacidade econômica do agricultor para comprar o defensivo agrícola indicado, a mão de obra disponível para aplicá-lo, os cuidados com a saúde do produtor envolvido na atividade, etc. Além disso, o método de abordagem é diferenciado, incorporando elementos da educação popular, a partir da influência de Paulo Freire e do uso de metodologia dialógica e participativa. Estas e outras questões devem ser levadas em conta na política de extensão rural estabelecida na Lei nº 12.188/2010.

Outro elemento não menos importante na institucionalização da política de ATER está na definição dos princípios trazidos na Lei.

Art. 3º São princípios da PNATER:

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

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

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

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

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

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

Como já mencionado, entre os princípios percebe-se o uso de conceitos sem definição clara e objetiva na legislação. O termo “desenvolvimento rural sustentável”, por exemplo, é citado na Lei em seu inciso art. 3º, “I”, transcrito acima mas, também, a promoção do “*desenvolvimento rural sustentável*” é prevista como primeiro objetivo da PNATER (art. 4º, I). No entanto, em âmbito acadêmico é possível encontrar discussões sobre os sentidos e possibilidades de uso do conceito de desenvolvimento sustentável historicamente (VEIGA, 2006, SACHS, 1995). Segundo Veiga (2006), assim como a ideia de desenvolvimento, a ideia de sustentabilidade foi se moldando no decorrer do tempo. Desta forma, deseja-se salientar que dependendo do viés de análise do termo *desenvolvimento sustentável* – por exemplo sob o viés da agroecologia (termo também polêmico), da economia ambiental, ou ainda, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – seu sentido pode ser diferente. Neste sentido, o próprio modelo de produção patronal, a depender do viés analisado, pode ser enquadrado enquanto compatível com o “desenvolvimento rural sustentável”. Em outras palavras, questões como a centralidade em questões ecológicas de conservação dos recursos naturais, econômicas e/ou a equidade social podem ser distintas a depender do viés da análise.

Além da utilização dos conceitos indeterminados, outra dificuldade na implementação da política também pode ser vista nos demais princípios da PNATER trazidos no art. 3º, que exigiriam do implementador da política olhar para habilidades por si só complexas, como o enfoque multidisciplinar, interdisciplinar (inciso III), e a adoção de “princípios da agricultura de base ecológica” (inciso IV) equidade de geração, raça e etnia (inciso V) e contribuição para a segurança e a soberania

alimentar e nutricional (inciso VI), embora sejam de definição menos controversa, são extremamente complexos na fase de implementação da política.

Já os objetivos da PNATER estão organizados em doze itens que versam sobre uma pluralidade de temas. Assim, conforme o artigo 4º da Lei 12.188, os objetivos da PNATER são:

- I - promover o desenvolvimento rural sustentável;
- II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais;
- III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;
- IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;
- V - assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas;
- VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade;
- VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional;
- VIII - aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção;
- IX - apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural;
- X - promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional;
- XI - promover a integração da Ater com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e
- XII - contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro.

De forma simplificada, os fins que devem ser buscados pelas ações de extensão trazidos no rol acima, ao mesmo tempo que buscam o desenvolvimento sustentável (inciso I), devem apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais, preocupando-se ainda com o aumento da produtividade, agregação de valor, fortalecimento de cadeias produtivas e a inovação tecnológica.

Como pode-se ver, os valores e objetivos que os extensionistas devem levar em consideração na implementação das políticas de ATER são grandes em número e complexidade. Neste sentido, a PNATER representou uma mudança nas crenças a serem seguidas pelos extensionistas, de um viés difusionista para o viés do desenvolvimento rural sustentável. Landini (2021) enfatiza a complexidade enfrentada

pelos extensionistas diante das mudanças de orientações dos serviços de ATER; de um modelo voltado para a transferência de tecnologia para outro, que envolve a organização de agricultores, o fomento de processos participativos, articulação intersetorial, articulação territorial, entre outros.

Também a formação profissional dos cursos das ciências agrárias é objeto de estudos que visam verificar se as mudanças de orientação nas políticas públicas de extensão rural modificaram a formação técnica destes profissionais. A partir dos trabalhos, pode-se perceber que a disputa entre o subsistema da política de ATER, engloba inclusive os currículos dos bancos escolares. Para Diesel e Miná (2010), mesmo que a formação em disciplinas de extensão rural tenha outro “olhar”, voltado para as especificidades da realidade rural, esta pode não ser suficiente para a formação dos profissionais egressos. Portanto, percebe-se ambiguidades entre a formação técnica voltada para o mercado empresarial e com enfoque difusionista, e a orientação delimitada para a implementação das políticas públicas de ATER a partir da PNATER. Por este ângulo, percebe-se que a formação no âmbito das Ciências Agrárias brasileira está, em grande medida, voltada para a dinâmica vivenciada na agricultura empresarial (DIESEL, MINÁ, 2010; OLIVEIRA, 2012; CASTRO, PEREIRA, 2017).

A partir de Diesel *et al.* (2015), pode-se compreender que as novas crenças e valores estabelecidos na política de ATER nacional, em contraposição aos valores e crenças advindos do período de modernização da agricultura, fazem parte de uma coalizão mais ampla de organizações e indivíduos, os quais passam a influenciar fortemente a agenda a partir do início dos anos 2000. Tal influência foi decorrente da ocupação de cargos públicos na esfera pública federal bem como da implementação das políticas a partir das próprias organizações executoras.

### 3.3 A CRIAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ANATER)

Nesta seção aborda-se de forma breve as razões que culminaram na criação da ANATER descreve-se as principais características da agência.

A transferência da implementação da política de ATER para um conjunto heterogêneo de organizações prestadoras de ATER provocou dificuldades no que se refere à coordenação dos serviços. Segundo Neumann *et al.* (2015, p.420):

Esta estratégia trouxe um conjunto de problemas, entre os quais cabe destacar a atuação descoordenada e diferenciada das diversas instituições que recebem recursos públicos para executar a política, resultando em realidades muito disparens nos territórios quanto à cobertura, configuração institucional e orientação dos serviços de ATER. Além disso, a busca por financiamentos faz com que os extensionistas se dediquem quase exclusivamente à execução das políticas públicas, tornam-se assim, executores de projetos definidos em contextos, muitas vezes, alheios aos seus locais de atuação.

Estas características foram decisivas para outra mudança na institucionalidade, ocorrida a partir de 2013, com a criação ANATER. Segundo Bergamasco *et. al.* (2017), desde 2012 o CNATER (Conselho Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural) já havia se debatido a necessidade de uma agência para controlar a ATER em âmbito nacional. A maior necessidade de recursos humanos neste processo era uma das principais dificuldades da gestão da ATER no MDA. Neste sentido, em 2012 formou-se um grupo para discutir esta questão, do qual participaram gestores públicos, integrantes da Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e do Setor Público Agrícola do Brasil (FASER), Associação Brasileira de Empresas de Extensão Rural (ASBRAER), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), além de acadêmicos ligados ao debate da política pública de extensão rural.

Contudo, debate semelhante ocorria no interior do MAPA. Neste ministério participavam membros da EMBRAPA, do Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (CONEPA) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Esta coalizão, ligada ao setor patronal, apresentou sua proposta ao MDA e então passou-se a discutir uma proposta única que culminou no projeto de Lei nº 5740/2013 que tratou da criação da ANATER (BERGAMASCO, *et. al.*, 2017).

Bergamasco *et. al.* (2017) afirmam que a proposta apresentada no Congresso era mais conservadora do que a que foi aprovada após muitas emendas parlamentares. Entre as questões que foram emendadas no parlamento, as autoras destacam a participação da sociedade civil nos conselhos da ANATER, que foi ampliada para possibilitar maior número de entidades ligadas à agricultura familiar.

Com o debate da criação da agência se tornando público, pressões populares passaram a ocorrer. Um exemplo foi o documento do Encontro Internacional de Agroecologia, ocorrido em 2013. Basicamente, a crítica consistia no protagonismo da EMBRAPA e na desconsideração do tema da agroecologia na construção da agência.

Contrariamente, os documentos apresentados na criação da ANATER apontavam para a ênfase na transferência de tecnologia a partir do método de extensão difusionista denominado Treino e Visita (T&V) em detrimento dos métodos participativos e da valorização dos conhecimentos produtivos das populações do campo que vinha sendo institucionalizado a partir do advento da PNATER.

A estrutura da ANATER pode ser visualizada a partir do organograma presente na figura 1. A estrutura conta com três conselhos acima do Presidente da Instituição, são eles: Conselho Assessor Nacional, Conselho de Administração e Conselho Fiscal. Abaixo do presidente a estrutura conta com três diretorias, quais sejam: Diretoria Administrativa, Diretoria de ATER e Diretoria de Transferência de Tecnologia.

O Conselho de Administração foi composto por 11 membros. Em sua criação a presidência estava a cargo do MDA, contudo, com a exclusão deste e de outros ministérios, o Conselho mudou de configuração a partir da Resolução 003/2018. Nesta Resolução se estabelece uma configuração onde o setor patronal passa a ter ainda mais influência sobre a condução da agência, em detrimento da coalizão da agricultura familiar. Os membros presentes no Conselho de Administração são escolhidos a partir da seguinte disponibilidade: 1 vaga para o Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (presidente do Conselho), 1 vaga para o presidente da Embrapa, 1 vaga para o presidente da ANATER, 1 vaga para o MAPA, 1 para o Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 1 para a Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura, 1 para a CONTAG, 1 para a Confederação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (CONTRAF), 1 para a CNA, 1 para a Organização da Cooperativas Brasileiras (OCB) e 1 representante dos governos estaduais indicados a partir do Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Agricultura (CONSEAGRI). Em 2021 ocorreram mudanças no organograma da ANATER, pois o Conselho de Administração passou a ser dirigido pela Ministra do MAPA Tereza Cristina. Já o Conselho Fiscal é composto por três membros, sendo dois integrantes do Ministério da Economia e um da sociedade civil, indicado pelo presidente da ANATER. O Conselho Assessor Nacional, por sua vez, é de caráter consultivo e é formado por 35 membros titulares de diversos setores do Estado e sociedade civil<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Quando instituído os integrantes eram oriundo das seguintes instituições: MDA, Ministério da Fazenda; MAPA, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Ciência, Tecnologia e Gestão,

Figura 1: Organograma da estrutura organizacional da ANATER



Fonte: apresentação institucional (2014)

O papel estabelecido à ANATER pode ser melhor compreendido a partir da Figura 2. A agência tem a atribuição de credenciar as organizações públicas e privadas aptas a realizar serviços de ATER no país. Para isso, utiliza um regimento específico e público. Em seguida, a ANATER tem a função de qualificação dos técnicos para execução das políticas. Ainda, contrata as entidades aptas para implementação das políticas de ATER a partir de Chamadas Públicas ou Instrumentos Específicos de Parceria que serão detalhados adiante. A execução dos serviços de ATER é representada na figura enquanto “*transferência de tecnologia e inovação*”. Por fim, a ANATER tem o papel de monitorar e avaliar os resultados obtidos, podendo

---

Ministério do Meio Ambiente, EMBRAPA, Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), INCRA, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, Associação Nacional dos Órgão Estaduais de Terra (ANOTERR), Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Agricultura (CONSEAGRI), Confederação Nacional do Municípios (CNM), Conselho Nacional do Institutos Federais, Fórum Nacional de Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, CNA, CONTAG, Conselho Nacional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (CONSEPA), FASER, FETRAF, OCB, Câmaras Setoriais Vinculadas ao MAPA, União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), representante dos Centros Educativos Familiares de formação por alternância, representante dos assentados da reforma agrária, representante das comunidades remanescentes de quilombos, representante das mulheres rurais, representante das comunidades indígenas, representante dos extrativistas e representante das comunidades de pescadores artesanais.

manter ou não a entidade prestadora de ATER credenciada de acordo com o serviço prestado.

Figura 2: Atribuições da ANATER.



Fonte: apresentação institucional (2014).

Apesar da ANATER não romper com os marcos institucionais anteriores, como a PNATER e a Lei de ATER, Neumann *et. al* (2015) apontam mudanças no ideário de criação da agência. Entendem que a ideia de transferência de tecnologia, que aparentemente havia sido superada a partir da PNATER, volta a ter destaque com a criação da agência. Além do mais, apontam que a criação da ANATER trouxe consigo mudanças no público beneficiário ao incluir agricultores de porte médio no que antes era formado somente de agricultores familiares.

Além disso, os autores também afirmam que a estrutura organizacional da ANATER reduziu a capacidade de influência das organizações sociais, quando comparado com o período em que a ATER esteve à cargo do MDA. Outra mudança foi que a partir da criação da agência, passou a ser possível a transferência de recursos públicos entre ela e as organizações públicas estaduais de ATER, sem a necessidade de realização de Chamadas Públicas. Portanto, segundo Neumann *et.*

*al.* (2015) a ANATER não apenas buscou corrigir distorções apontadas pelo crescimento do número de organizações implementadoras das políticas de ATER, mas trouxe novos elementos anteriormente negados.

Não obstante, após a criação da ANATER uma série de modificações institucionais ocorreram. Inicialmente ocorreu o recrudescimento da crise fiscal no governo federal, bem como redistribuição de atribuições de Ministérios a partir do Golpe que interrompeu o segundo mandato da então presidenta Dilma Rousseff (2014-2016). Neste sentido, ocorreu o fim do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e a transferência de suas atribuições para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, em seguida, para a Casa Civil, a partir da criação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAF). No governo Bolsonaro, iniciado em 2019, as atribuições que antes eram do MDA foram transferidas para a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) existente no MAPA, à qual a ANATER permanece vinculada atualmente.

Bergamasco *et. al.* (2017) apontam ainda que a partir da criação da ANATER ela assume o protagonismo da formação e na qualificação dos extensionistas que antes estava a cargo do MDA. Neste sentido, apontam o término de muitos projetos que visavam a qualificação dos extensionistas a partir das diretrizes da PNATER, que ocorriam em conjunto com o CNPq e que contavam com intensa participação de movimentos sociais, do movimento agroecológico<sup>9</sup> e de integrantes das redes de ATER que se estruturaram desde à década de 90.

Da sua criação, até o ano de 2022, a ANATER operacionalizou um pequeno volume de políticas de ATER, sendo a da diversificação em áreas com cultivo de tabaco uma delas. Segundo Diesel *et. al.* (2021) a mudança de orientação política no comando do governo federal fez com que novos atores ganhassem destaque na arena que disputa os rumos das políticas de ATER. Desta forma, segundo os autores, o período atual é caracterizado como um período de tensionamento das políticas existentes a partir da influência de novas orientações.

---

<sup>9</sup> O movimento agroecológico é definido pelo conjunto de organizações que surgiram a partir da década de 70 questionando os impactos da modernização da agricultura. Inicialmente estas organizações defendiam a “agricultura alternativa” que se caracterizava pelo resgate de formas tradicionais de produção. Mais tarde, nos anos 90, passaram a defender o ideário do desenvolvimento sustentável, tema que passou a ser cada vez mais questionado pelos movimentos sociais e pela academia. Por fim, este setor de organizações passa a ser conhecido pela defesa da “agricultura ecológica” e defendem a formação de mercados alternativos de produção e consumo (BRANDENBURG, 2017).

Desta forma, a ANATER iniciou sua estruturação num contexto atípico, com mudanças e rupturas institucionais. A política em estudo tem uma trajetória que remonta a períodos de grande influência dos movimentos sociais e da sociedade civil nas instituições que implementavam políticas públicas para a agricultura familiar. Contudo, com a ruptura institucional ocorrida em 2016, a ANATER passa a sofrer influência de outros setores. Neste sentido, o estudo da implementação de políticas públicas pela ANATER adquire maior importância por se tratar de um período de mudança nas coalizões dominantes nas instituições estatais.

Como mostrado na sessão anterior, a criação da ANATER não substitui a Lei de ATER, mas traz novamente elementos do período difusionista como a ideia de transferência de tecnologias e o papel central da EMBRAPA no processo de capacitação e de formação dos extensionistas.

#### 3.4 A CHAMADA PÚBLICA PARA DIVERSIFICAÇÃO

Conforme visto, as Chamadas Públicas tinham como objetivo contratar organizações para a execução dos trabalhos de ATER junto ao público alvo da política. A seguir, analisa-se a estrutura destas Chamadas Públicas com vistas a compreender o espaço de ação discricionária deixada no trabalho de execução para os extensionistas. Primeiramente, realizou-se um breve histórico do número de famílias atendidas e dos valores contratados e repactuados posteriormente, em seguida analisou-se o conteúdo da Chamada Pública.

Conforme visualizado, foram publicadas duas Chamadas Públicas para escolha das entidades que iriam implementar a política de ATER para as famílias envolvidas com a produção de tabaco no RS. A primeira foi publicada em junho de 2018. Nesta Chamada Pública foram contratados serviços de ATER para beneficiários dos estados do RS e de SC. No total, a Chamada previa ofertar serviços de ATER para 3.840 beneficiários localizados em 42 municípios sendo que, no RS, englobava 2.080 beneficiários de 18 municípios divididos em dois lotes, isto é, em dois contratos de ATER. Uma Chamada Pública complementar foi lançada em agosto do mesmo ano. Esta, por sua vez, englobava produtores e ex-produtores de tabaco localizados nos três estados da região sul do Brasil. Nesta Chamada Pública complementar, foram beneficiárias 1.520 famílias do RS, localizadas em 12 municípios. Além disso, o público beneficiário total da Chamada Pública envolveu mais 680 beneficiários

situados em 8 municípios de SC e, 960 famílias localizadas em 12 municípios do estado do PR. Portanto, mais de 50% dos beneficiários totais da Chamada Pública estavam localizados em 30 municípios do RS.

A Chamada Pública contém as diretrizes que as organizações interessadas em concorrer devem seguir. Desta forma, questões relativas aos temas a serem abordados na execução do trabalho, as características dos extensionistas, a metodologia para execução das ações, os objetivos a serem alcançados, bem como a forma que a execução dos contratos será monitorada e avaliada são temas que estão contidos na Chamada Pública. A partir destas regras, as organizações enviam propostas para concorrer e a ANATER avalia a partir da pontuação estabelecida no edital qual a entidade vencedora.

Nos próximos parágrafos, se trata o texto da Chamada Pública que orientou a construção dos planos de trabalho pelas entidades vencedoras da concorrência. Ressalta-se que as duas Chamadas Públicas possuem redação similar, modificando partes que envolvem questões relacionadas às áreas geográficas da implementação. Contudo, conforme será detalhado adiante, uma mudança ocorreu no número de atividades de “atendimento na unidade familiar”, que passaram de 12 para 14 atendimentos, entre a primeira e a segunda Chamada Pública.

Cada concorrente na Chamada Pública construiu um Plano de Trabalho com vistas a apresentar a linha de atuação. Destaca-se a definição da ANATER de que os Planos de Trabalho elaborados devessem ser organizados a partir da execução de 15 tipos de atividades ou metas. Estas metas estão descritas no quadro 2, que aponta ainda os objetivos das mesmas e os meios que a ANATER usaria pra verificar sua execução.

Quadro 2: Tipos de atividades, objetivos da ação e meios de verificação das ações de ATER:

<b>Descrição das atividades</b>	<b>Objetivos da Ação</b>	<b>Meios de verificação</b>
Realizar reunião de Mobilização/Socialização	Promover o diálogo com entidades parceiras, mobilizar e selecionar as famílias.	Relatório técnico
Realizar cadastro individual	Obter informações da família e da UFPA <sup>10</sup> .	Cadastro individual
Aplicar diagnóstico da UFPA (T0)	Conhecer a realidade da UFPA, entendendo a realidade cultural, social e econômica.	Diagnóstico T0
Construir Planejamento familiar com a família	Elaborar Planejamento familiar, construído a partir do Diagnóstico T0. Planejar atividades específicas para jovens e mulheres.	Planejamento familiar
Realizar Diagnóstico Comunitário (T0)	Conhecer a realidade comunitária na situação socioeconômica, ambiental, produtiva e cultural das famílias, avanços e dificuldades sentidas com os processos produtivos e sociais.	Diagnóstico T0
Elaborar Planejamento Comunitário	Elaborar Planejamento comunitário com base no Diagnóstico T0 e nos anseios da comunidade; definir proposta específica para mulheres. Constar atividades não agrícolas; beneficiamento e acesso a mercados; acesso a políticas públicas; associativismo e organização rural, desigualdade de gênero e juventude rural.	Planejamento Comunitário
Identificar Unidade de Referência	Serão identificadas Unidades de Referência com base nos sistemas de produção voltados para o fortalecimento das potencialidades da região e que possam ser utilizados para a construção do conhecimento e tecnologias com o envolvimento de técnicos, agricultores e pesquisadores através de uso de métodos participativos no compartilhamento e socialização de conhecimentos.	Relatório técnico
Realizar reunião de socialização com o CMDRS	Apresentar e socializar com representantes do CMDRS a proposta de trabalho a ser desenvolvida com as famílias e suas comunidades, articulando e interagindo para uma execução conjunta.	Relatório técnico. Ata da Reunião.
Realizar atendimento individual em ATER	Atividades de atendimento individual visando a execução do Planejamento familiar. O atendimento será realizado conforme orientação da metodologia participativa de extensão rural (PNATER) para uma diversificação sustentável, abordando as orientações técnicas relacionadas ao projeto.	Relatório técnico
Realizar atendimento comunitário em Ater	Esta atividade será realizada através de eventos coletivos junto aos beneficiários do projeto, com o objetivo de oportunizar a informação, organização rural e associativismo, capacitação e intercâmbio de experiências em temáticas	Relatório técnico

<sup>10</sup> A Unidade Familiar de Produção Agrícola (UFPA) é o “conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele”(BRASIL, 2017).

	relacionadas com a diversificação em áreas do tabaco, em acordo com as ações pactuadas com a comunidade. Estes eventos serão realizados através do enfoque participativo, com a utilização de atendimentos coletivos como: dias/tarde de campo em unidades de referência, reuniões, oficinas, excursões, entre outras.	
Atualizar os Diagnósticos T1 das UFPAs e das Comunidades	Atualizar os diagnósticos dos indicadores, por meio de visitas às UFPAs/Comunidades. O objetivo é verificar os avanços ocorridos e possíveis evoluções e, se necessário, realizar correções de rumo nos Planejamentos Familiares e Comunitários, através das ações pactuadas.	Relatório técnico
Reunião de socialização com o CMDRS	Apresentar e socializar com representantes das comunidades e do CMDRS a evolução dos trabalhos, analisar a situação socioeconômica, ambiental, produtiva, das famílias produtoras de tabaco, e o Planejamento Comunitário. Realizar correções de rumo nos Planejamentos, se necessário.	Relatório técnico. Ata da Reunião
Atualizar os Diagnósticos T2 das UFPAs e das Comunidades	Verificar a evolução final do projeto com base nos indicadores de resultado, por meio de visitas às UFPAs/Comunidades. O objetivo é verificar os avanços ocorridos no planejamento proposto pelas famílias/comunidades, considerando o T0 como ponto de partida.	Relatório técnico
Realizar reunião de socialização com o CMDRS	Apresentar e avaliar com representantes das comunidades e do CMDRS os principais avanços e resultados ao longo do projeto e novas demandas das famílias/comunidades, para continuidade das ações de Ater.	Relatório técnico Ata da Reunião
Realizar Seminário de encerramento do Projeto com o CMDRS e o CEDRS	Seminário de avaliação e encerramento do projeto com a participação das Comunidades, CMDRS e CEDRS, analisando as evoluções e resultados obtidos com base nos indicadores e qual o panorama para continuidade dos serviços de Ater.	Relatório técnico

Fonte: ANATER, 2018, p.9.

Através do Quadro 2, percebe-se que as metas estão organizadas em uma sequência lógica com vistas a orientar a construção dos Planos de Trabalho e, por sua vez, a implementação. No documento, chama atenção o grau de detalhamento e justificativa das atividades. O texto do Quadro 2 também deixa claro na coluna *Objetivo da ação*, a finalidade de cada uma das metas descritas, deixando para definição no Plano de Trabalho apenas questões técnicas de conteúdo a serem abordados, bem como metodologias a serem utilizadas.

A ANATER estabeleceu um conjunto de possibilidades para a realização das atividades. Neste sentido, no plano de trabalho a organização deveria descrever as metodologias que iria utilizar na implementação da política. As possibilidades descritas na chamada pública estão no quadro 3.

Quadro 3: Tipos de atividades de extensão rural e descrição

<b>Tipo de atividade</b>	<b>Descrição</b>
VISITA	Método planejado, em que o extensionista informa o produtor sobre determinada técnica ou prática realizada, preferencialmente, no campo, podendo ser realizada no escritório, para prestar informações e orientações. Demanda um grande gasto de tempo em relação ao público; custo elevado; alcance restrito.
REUNIÃO	Método planejado em que o extensionista presta informações técnicas ou práticas, ao público planejado com interesse comum; para introduzir novas técnicas; para desenvolver lideranças; para promover à organização dos agricultores e suas comunidades.
CURSO	Método planejado em que se transmite um conjunto de técnicas e práticas, mediante programação específica, com instrutores habilitados, objetivando qualificar, requalificar pessoas com interesses comuns, em curto prazo. Permite visão específica de tecnologia que se pretende compartilhar; economia de tempo do técnico; atinge um maior número de pessoas;
EXCURSÃO	Método planejado em que um grupo de produtores homogêneos juntamente com o técnico, se desloca para um ou mais locais com objetivo de observar a aplicação de técnicas ou práticas existentes para uma análise se pode ser adotada ou não. Custo elevado; exige atenção no planejamento e execução; combina-se com referências de conhecimentos e tecnologias.
OFICINA	Método planejado em que um grupo prevê a formação para possibilitar um processo educativo composto de sensibilização, permite a discussão e hierarquização de problemas e potencialidades. Há possibilidades de encaminhamentos a curto, médio e longo prazo.
DIA DE CAMPO	Método planejado com objetivo de mostrar, durante um dia, uma série de práticas em uma propriedade ou mostrar a aplicação e resultado de equipamentos. Permite que grande número de agricultores adquira conhecimentos e tecnologias que já vem sendo aplicadas com sucesso. É um método grupal composto de fases e ou estações; cada estação é praticamente uma reunião de tema ligado ao Dia de Campo. Apresenta custo elevado.
SEMANA ESPECIAL	Método em que se desenvolve uma série de atividades educacionais abrangendo grupos de pessoas. Busca despertar o interesse e a atenção para determinado problema. A programação é específica com vários dias ou uma semana com abordagem participativa sobre questões econômica, social, política e cultural. Envolve as lideranças comunitárias, aproxima o relacionamento com autoridades e instituições; exige dedicação e materiais. Necessário pensar nas combinações com referências de conhecimentos e tecnologias, meios de comunicação.
EXPOSIÇÃO	Método planejado, educativo, com objetivos específicos, dirigido a um público determinado. Permite introduzir fatos, ideias, conhecimentos e experiências novas; despertar o público para os problemas existentes; motiva para a adoção de novas práticas. Apresenta novos produtos /resultados alcançados; introduz técnicas. Envolvimento da comunidade e parceiros.
CAMPANHA	Método planejado, que consiste numa sequência de atividades realizadas em relação a um assunto durante longo espaço de tempo, cujas ações são executadas por etapas, relacionadas entre si. Desperta atenção em torno de determinado tema, mas exige uma boa coordenação e tempo disponível

Fonte: ANATER (2018), modificado pelo autor.

Na Chamada Pública, consta ainda um documento anexo onde são apontados os objetivos a serem alcançados em cada uma das quinze atividades previstas. Ao conjunto de atividades descritas ainda é estabelecido a carga-horária de cada

atividade, isto é, o tempo que cada ação deve durar bem como, o número de ações a serem realizadas, conforme pode ser visualizado na Tabela 1:

Tabela 1: Atividades e carga horária do Plano de Trabalho.

<b>Atividade</b>	<b>Carga Horária</b>	<b>Nº de atividades por beneficiário</b>	<b>Total</b>
Realizar reunião de Mobilização/Socialização	4h	1	4h
Realizar cadastro individual	1h	1	1h
Aplicar diagnóstico T0	2h	1	2h
Construir Planejamento familiar com a UFPA	3h	1	3h
Diagnóstico Comunitário	4h	1	4h
Planejamento Comunitário	4h	1	4h
Identificação de Unidades de Referência	3h	1	3h
Reunião de socialização com o CMDRS	3h	1	3h
Realizar atendimento individual em ATER <sup>11</sup>	2h	14	28h
Realizar atendimento comunitário em Ater	4h	6	24h
Atualizar os Diagnósticos T1	1h	1	1h
Reunião de socialização com o CMDRS	3h	1	3h
Atualizar os Diagnósticos T2	1h	1	1h
Reunião de socialização com o CMDRS	3h	1	3h
Seminário de encerramento do Projeto	4h	1	4h

Fonte: ANATER, 2018, p.8

A partir das informações da tabela 1 é possível perceber que a ANATER estabeleceu de antemão o tempo necessário para a execução de cada atividade estabelecida. Desta forma, este tempo foi semelhante para todos os contratos de ATER firmados. Ao estabelecer o número e o tempo das atividades, a agência desconsiderou as diferentes possibilidades que os técnicos poderiam encontrar nos locais de trabalho. Além disso, limitou as possibilidades das equipes técnicas formarem grupos de interesses para organização das famílias beneficiárias em âmbito local. Como pode ser visto nas entrevistas apresentadas no capítulo seguinte, algumas equipes organizaram as famílias, na prática, a partir de grupos, que esta estrutura não fortalece. Questões como a receptividade das famílias, a metodologia

<sup>11</sup> Na primeira Chamada Pública foram estabelecidos 12 atendimentos individuais, enquanto na segunda foram 14 atendimentos. Isso acarretou um acréscimo de carga horária por família de 4h.

utilizada, são questões técnicas que também poderiam influenciar o número de atividades realizadas e o tempo necessário para cada uma.

A partir da estrutura de execução das ações, percebe-se que a construção dos Planos de Trabalho ficou bastante restrita, isto é, a estrutura da Chamada Pública orientou a construção visando construir uma sequência na execução das atividades. Entretanto, a natureza do trabalho de ATER dificulta a contratação de resultados, isto é, é difícil estabelecer de antemão uma meta de famílias que vão diversificar a produção, ou de famílias que irão deixar de produzir tabaco, por exemplo. Desta forma, percebe-se que, a partir da estrutura da Chamada Pública construída pela ANATER, buscou-se moldar uma sequência de atividades que, em tese, chegaria aos resultados almejados. Esta sequência de atividades garantiu pouca flexibilidade para montar propostas de trabalho muito diferenciadas, independentemente da organização que elaborasse a proposta.

Por outro lado, a Chamada Pública, ao definir esta estrutura de execução, garantiu a continuidade de uma mesma linha de atuação que ocorria anteriormente e terminava por garantir vantagens na concorrência às entidades que trabalhavam com os temas propostos.

O monitoramento da execução das ações apresenta destaque na estrutura de avaliação das atividades. Assim, percebe-se que somente há pagamento pela execução após a prestação de contas das ações pré-estabelecidas no âmbito da Chamada Pública (ANATER, 2018). A inserção das atividades num sistema de monitoramento digitalizado também fortalece o controle sobre a execução, dificultando o pagamento por ações não estabelecidas anteriormente.

Desta forma, a possibilidade de ação discricionária permitida na elaboração dos Planos de Trabalho pode estar presente nos conteúdos a serem utilizados enquanto estratégia de ação, bem como na metodologia utilizada em cada uma das ações. Mesmo assim, a PNATER e a própria Chamada Pública estabelecem quais metodologias devem ser utilizadas para a execução das ações de ATER. Assim, a Estrutura da Chamada Pública estabeleceu o tipo de atividade deixando o conteúdo em aberto.

As Chamadas Públicas que foram objeto do estudo estabeleciam enquanto público prioritário para a composição do Plano de Trabalho as famílias que foram beneficiárias de uma Chamada Pública anterior, que fora executada entre 2014 e 2017; isto é, visava a continuação do trabalho que foi realizado anteriormente. Neste

sentido, a primeira ação das entidades para construir o Plano de Trabalho era encontrar as famílias que seriam atendidas. Para isso, tinham que cadastrar cada uma delas a partir do número da Declaração de Aptidão ao Pronaf<sup>12</sup> (DAP) e o Cadastro de Pessoa Física (CPF).

A ANATER buscou garantir a continuidade da ATER às famílias anteriormente beneficiárias estabelecendo que estas, caso não desejassem serem atendidas pelas equipes de ATER, deveriam assinar uma declaração atestando a desistência da participação na Chamada Pública. Além disso, o Plano de Trabalho estabeleceu que o processo de seleção de novos beneficiários, quando necessário, deveria ser realizado em conjunto com lideranças locais e organizações representativas dos agricultores familiares, bem como, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Tais ações terminam por limitar a discricionariedade na escolha das famílias beneficiárias das Chamadas Públicas pelas organizações implementadoras desta política de ATER. Contudo, percebe-se que foram apenas orientações, não tendo sido definidos meios de controle e de fiscalização acerca das decisões tomadas.

Chama a atenção, contudo, que o edital estabelece que a escolha das famílias deveria buscar a concentração num mesmo território com vistas ao desenvolvimento de *“uma ATER com viés comunitário”*. Desta forma, a própria Chamada Pública estabelece o elemento territorial no desenho do trabalho. Ao focar no ganho metodológico da implementação de famílias estabelecidas próximas umas das outras, o documento acabava por desincentivar a atenção a famílias mais isoladas. Nesta concepção apresenta-se riscos que este programa de ATER promova dificuldades de acesso de famílias localizadas mais distantes das comunidades. Em outras palavras, esta orientação pode ser um indício de que a própria Chamada Pública possa promover resultados perversos aos objetivados, como a desigualdade nos meios de participação, isto é, os empecilhos para participação de famílias mais distantes poderiam estar contribuindo para a construção de desigualdade nos parâmetros de participação. Este é um dos elementos elencados pela literatura de implementação de políticas públicas, quanto à implementação ser indutora de desigualdades sociais (LOTTA, PIRES, 2017).

---

<sup>12</sup> A Declaração de Aptidão ao PRONAF é um cadastro que a família precisa possuir para ter direito às políticas públicas para a agricultura familiar.

No que se refere às questões metodológicas, o documento estabelece o uso de metodologias participativas e prevê na meta que trata do “diagnóstico comunitário” o uso do método de “*Diagnóstico Rápido Participativo*” (DRP), apesar de não fornecer mais informações sobre o método<sup>13</sup>. Ainda, orienta que na construção do Plano de Trabalho poderiam ser utilizados nove tipos de metodologias de extensão rural orientando quando cada uma delas deveria ser utilizada, quais sejam: *visita, reunião, curso, excursão, oficina, dia de campo, semana especial, exposição e campanha*. Estas ações foram utilizadas pelas prestadoras na elaboração do Plano de Trabalho.

A partir da tabela 6, também não se pode deixar de perceber a centralidade que os atendimentos individuais têm na estrutura da Chamada Pública. Ao estabelecer 14 visitas nas propriedades agrícolas a Chamada Pública praticamente define a estratégia de atuação com foco individualizado, isto é, estabelece mais tempo para atividades individuais o que ocasiona menos tempo para atividades em grupo. Portanto, essa orientação engessou a possibilidade de metodologias de ação em grupo, mesmo que as Chamadas Públicas afirmem que as equipes de ATER devam ter como objetivo o *desenvolvimento da ATER com viés comunitário*. É possível perceber que além dos *atendimentos individualizados* ainda constam outras ações que são diretamente com cada família beneficiária como a *realização do cadastro individual, a aplicação do diagnóstico inicial, a construção do planejamento familiar, e duas atualizações do diagnóstico*. Percebe-se aqui, que a metodologia deu grande ênfase na ação individualizada, buscando também o monitoramento dos resultados obtidos a partir da aplicação de questionários visando a construção de diagnósticos em períodos distintos da execução do trabalho de ATER.

Ainda, o edital estabeleceu quatro temas centrais, quais sejam: “atividades produtivas diversificadas”; “gestão da unidade de produção diversificada”; “organização social e comercialização” e “Convenção-Quadro para o controle do tabaco. Neste sentido, o edital estabelece como os temas deveriam ser trabalhados. Não obstante, elenca temas que obrigatoriamente deveriam ser abordados nas ações técnicas, ou seja, a partir dos quatro temas centrais, as ações contidas nos planos de trabalho deveriam englobar os itens a seguir:

---

<sup>13</sup> O método DRP “é um conjunto de técnicas e ferramentas que permite que as comunidades façam o seu próprio diagnóstico e a partir daí comecem a autogerenciar o seu planejamento e desenvolvimento. Desta maneira, os participantes poderão compartilhar experiências e analisar os seus conhecimentos, a fim de melhorar as suas habilidades de planejamento e ação” (VERDEJO, 2006, p. 12).

- Produção Agrícola, pecuária e florestal de base agroecológica e orgânica;
- Manejo e conservação de solo;
- Sistemas agroflorestais;
- Boas práticas no uso e manejo da água;
- Gestão da unidade de produção;
- Gestão e agregação de valor aos produtos;
- Acesso a mercados e organização produtiva da agricultura familiar;
- Otimização no uso de insumos;
- Preservação, recuperação e regularização ambiental;
- Acesso a políticas públicas da agricultura familiar;
- Convenção-Quadro para o controle do tabaco (ANATER, 2018, p. 6).

Conforme pode ser visto, a listagem compreende uma variedade de ações que buscam englobar um conjunto de temas possíveis de serem trabalhados. A análise indica que dada a impossibilidade de contratação de resultados nas áreas elencadas na citação do edital, a ANATER buscou garantir que os temas fossem trabalhados junto ao público beneficiário. Em outras palavras, os resultados das ações de ATER são de difícil mensuração, sendo a ATER parte de uma política que visa diversificação produtiva. Neste sentido, ao invés de cobrar resultados, a Chamada Pública cobra as ações.

Em outra parte do edital, o mesmo busca conceituar temas anteriormente citados, como a “estruturação produtiva”, a “agroecologia”, a “segurança alimentar e nutricional” e; o “diálogo e integração de políticas públicas”. Contudo, o próprio edital é vago quando tenta estabelecer conceitos para tais temas, que objetiva serem trabalhados. Um exemplo é o conceito de agroecologia, que segundo o edital pode ser entendida como:

Realização das atividades produtivas com base nos princípios da agroecologia, articulando às dimensões sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas e por processos participativos de planejamento, gestão e controle social (ANATER, 2018 p.10).

Percebe-se a dificuldade de caracterizar pontualmente a agroecologia, uma vez que o próprio conceito utilizado usa o termo “*princípios agroecológicos*” para definição de agroecologia. Ora, se não definir quais são os princípios agroecológicos não é possível entender a concepção de agroecologia utilizada na Chamada Pública. Este exemplo serve para apresentar a complexidade de temas e questões não definidas em edital, mas que deveriam ser referência no processo de elaboração dos planos de trabalho e implementação das ações de campo. Desta forma, percebe-se a complexidade dos temas que a Chamada Pública buscou garantir no processo de

execução de ATER. Contudo, ao conseguir delimitar tais questões de forma objetiva, o edital passa a ter o resultado inverso, isto é, qualquer tema ou, no mínimo, muitos tipos de temas, passam a ter relação com os itens e conceitos delineados genericamente na Chamada Pública. Por ser objeto de disputas entre as coalizões, pode-se entender esta falta de clareza conceitual em torno de temas como a agroecologia, segurança alimentar, e outros enquanto ambiguidades que foram deixados para serem definidos na fase de implementação, como mostra Hill (2005).

Entretanto, percebe-se que a existência de termos como “agroecologia”, “segurança alimentar”, “metodologias participativas”, entre outros que constam no edital da Chamada Pública são elementos importantes para o sistema de crenças da coalizão da agricultura familiar. Estes elementos configuraram na Chamada Pública mesmo ela tendo ocorrido no ano de 2018, isto é, após a ruptura institucional do governo Dilma. Portanto, pode-se afirmar que mesmo no Governo Michel Temer, onde a coalizão patronal aumentava sua influência à frente da ANATER, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil permaneceram com alguma influência nesta instituição. Esta influência foi importante, inclusive para a realização da segunda Chamada Pública para o atendimento dos agricultores produtores de fumo. Esta Chamada Pública foi denominada de “*Chamada Pública Complementar*”.

O edital também define o que seria um perfil desejado dos técnicos de campo bem como, suas atribuições no exercício das atividades. Quanto ao perfil desejável, novamente o edital estabelece a preferência por profissionais com experiência nos itens que orientam a construção do plano de trabalho, quais sejam:

- Formação de nível médio ou superior com formação em Ciências Agrárias, Ciências Humanas ou Ciências Sociais.
- Preferencialmente possuir experiência comprovada em Ater com enfoque em diversificação e em processos agroecológicos na região da chamada;
- Preferencialmente ter experiência profissional em Ater com abordagem de gênero;
- Preferencialmente ter experiências em mobilização juvenil e conhecimento nas políticas públicas para a Juventude Rural;
- Preferencialmente ser formado em instituições ou centros familiares de formação por alternância, e de escolas e institutos que promovem a educação do campo;
- Preferencialmente ter experiência com gestão e organização de produção e comercialização;
- Conhecimento dos agroecossistemas, de técnicas e de práticas de produção agroecológica de acordo com a região em que está inserido o lote;
- Conhecimento em métodos e metodologias participativas de construção do conhecimento agroecológico (planejamento, monitoramento e avaliação de projetos);
- Conhecimento das políticas públicas para a agricultura familiar;

- Habilidade operacional em sistemas de informática (Word, Excel, internet entre outros) (ANATER, 2018, p. 36).

A concepção presente no edital é que a experiência nos temas elencados enquanto um perfil desejado garantiria maior facilidade de implementação das ações estabelecidas na Chamada Pública, ou na execução do Plano de Trabalho contratualizado entre a organização prestadora de ATER e a ANATER.

Já no que se refere às atribuições dos extensionistas de campo, o edital estabeleceu seis itens, quais sejam:

- Mobilizar e identificar os agricultores e/ou agricultoras;
- Mobilizar e identificar os agricultores e/ou agricultoras que desenvolvam experiências agroecológicas ou potenciais a serem atendidos pelo projeto;
- Apoiar os processos de construção do conhecimento agroecológico a partir das experiências concretas desenvolvidas por agricultores e agricultoras em seus agroecossistemas;
- Realizar a sistematização das atividades executadas, bem como a sistematização de experiências que possam subsidiar o processo de construção do conhecimento diversificado e agroecológico;
- Realizar atividades de articulação local junto a gestores (as) públicos (as), agentes financeiros, instituições de pesquisa e organizações parceiras para aprimorar os processos de produção, fortalecer a organização produtiva e ampliar o acesso a mercados e às políticas públicas para a agricultura familiar;
- Participar de reuniões de planejamento e de trabalho da equipe do projeto (ANATER, 2018, p.36).

A partir dos itens colocados, percebe-se uma função do extensionista mais mobilizadora e sistematizadora do que técnico produtiva. Em outras palavras, o edital não prevê enquanto atribuição dos extensionistas ações de cunho técnico produtivo. Estes seriam mais incentivadores dos temas colocados no edital do que especialistas técnicos responsáveis por ações de capacitação técnica. Contudo, foi observado a partir das entrevistas que as ações de cunho técnico-produtivo fizeram parte do escopo de atuação dos extensionistas. Neste sentido, como exemplo, pode-se citar a demonstração de técnicas agroecológicas e a difusão de sementes crioulas e formas de produção baseadas em insumos agrícolas alternativos como o “*pó de rocha*”.

Portanto, pode-se perceber que a Chamada Pública prevê uma sequência de etapas (elencadas na Tabela 6) visando a implementação da política. Esta sequência de etapas, em conjunto com a concepção do trabalho do extensionista mobilizador e animador do público beneficiário busca transformar a implementação numa prática administrativa, desprovida de complexidade. Portanto, a partir do que apontaram Lima e D’Ascenzi (2013), a implementação seria apenas a execução das etapas definidas

anteriormente. Em outras palavras, a concepção política do trabalho estaria definida previamente enquanto seu processo técnico, isto é, sua execução, seria realizada por técnicos que tivessem as qualidades profissionais desejadas.

Contudo, ao estabelecer um amplo leque de temas para realização das atividades pelos extensionistas, ocasiona maior liberdade para esta definição pelo próprio extensionista. Somado a isso, no processo de implementação, para comprovação da atividade, é o próprio extensionista que descreve os temas tratados em cada atividade, tendo, portanto, margem para relacionar os temas efetivamente trabalhados com os que são solicitados pela ANATER.

O objetivo da tese ao destacar os trechos do edital da chamada pública, é mostrar que o processo de implementação da política pública já inicia na construção da Chamada Pública para seleção das entidades que irão operacionalizar a política. Portanto, ao analisar a Chamada Pública percebe-se um viés top-down, isto é, busca estabelecer atribuições, temas, métodos a serem utilizados, etc.

Desta forma, a Chamada Pública pode ser entendida como parte do processo de implementação ao garantir que temas da agenda política da agricultura familiar obrigatoriamente cheguem até às famílias beneficiárias. Neste sentido, independente da organização escolhida para a implementação da política, as ações implementadas teriam que seguir bandeiras ligadas ao ideário agroecológico, a segurança alimentar, isto é, ao sistema de crenças que confere uma identidade do campesinato defendida por esta coalizão.

Importante ressaltar que em 2019, durante a vigência da execução das ações de ATER no âmbito da PNDACT ocorreu uma reorganização dos contratos, onde estes tiveram cortes substanciais de recursos o que, segundo as entrevistas, impactou na execução das ações. A justificativa da ANATER era o aperto orçamentário. Contudo, para as organizações a repactuação dos contratos teve como uma das causas o fato de a orientação do trabalho não estar alinhada politicamente com os objetivos da ANATER. A tabela 6 mostra a redução dos valores contratados inicialmente e repactuados após o corte de recursos.

Conforme a tabela 2, é possível perceber que todos os contratos tiveram cortes significativos, tendo a repactuação retirado mais de 45% do total contratado primeiramente.

Tabela 2: Valores contratados e repactuados por entidade, nos contratos das Chamadas Públicas de ATER do RS.

<b>Entidade</b>	<b>Valor original (R\$)</b>	<b>Valor repactuado (R\$)</b>	<b>Varição (%)</b>
COOPSAT (lote 1)	3.716.131,79	1.964.104,65	-47,15
ICPJ	3.706.037,05	2.054.563,29	-44,56
CAPA	2.097.016,78	1.014.071,40	-51,64
COOPSAT (lote 2)	3.406.136,63	1.520.811,08	-55,35
EMATER <sup>14</sup>	7.270.938,00	4.290.192,00	-41,00
<b>Total</b>	<b>20.196.260,25</b>	<b>10.843.742,42</b>	<b>-46,31</b>

Fonte: ANATER

No que se refere à modalidade do Instrumento Específico de Parceria (IEP) firmado entre a ANATER e a EMATER\ RS também no ano de 2018, não se obteve acesso ao Plano de Trabalho para detalhamento do número de municípios e de beneficiários. Contudo, a partir de pesquisas no sítio na web da ANATER foi possível identificar os valores envolvidos. Neste sentido, o IEP firmado em 2018 envolveu o repasse de R\$ 7.270.938,00 reais representando assim, mais de 35% do valor total aportado pela ANATER para entidades executoras de ATER na diversificação da produção de tabaco no RS<sup>15</sup>. Na fase das entrevistas, foi possível perceber também que as ações (metas) executadas pelos técnicos da EMATER eram semelhantes às das organizações implementadoras via Chamada Pública.

<sup>14</sup> Além do aporte de recursos de ANATER, a EMATER se responsabilizava com uma contrapartida que reduziu de R\$ 1.811.082,00 para R\$ 1.088.190,00 após a readequação de valores.

<sup>15</sup> O valor destinado ao RS na primeira Chamada Pública de ATER foi de R\$ 7.422.168,84 e na segunda, R\$ 5.503.153,41 totalizando R\$ 12.925.322,25.

## 4 . A REDUÇÃO DA PRODUÇÃO DE TABACO EM QUESTÃO

Neste capítulo é apresentado a origem das discussões sobre a redução da produção de tabaco. Neste sentido, inicialmente apresenta-se o tema da Convenção-Quadro para o controle do tabaco. Na seção seguinte, é apresentado como a política de ATER se insere no tema da redução da produção. E na seção seguinte é apresentada uma breve caracterização sobre a importância econômica da produção de tabaco.

### 4.1 A CONVENÇÃO-QUADRO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE PARA O CONTROLE DO TABACO

A Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para o Controle do Tabaco (CQCT/OMS) é um tratado de saúde pública ratificado por mais de 180 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) a partir das evidências negativas das consequências sanitárias, sociais, ambientais e econômicas do crescimento da produção e consumo do tabaco. Desde a década de 1980 a OMS buscou analisar os impactos do consumo de tabaco para a saúde humana, culminando nas discussões para elaboração do documento com 38 artigos intitulado de *Framework Convention on Tobacco Control* (Convenção Quadro para o Controle do Tabaco) (CQCT, 2003).

Em âmbito internacional, as discussões sobre o tratado se iniciaram em 1999, sendo o Brasil um dos atores com papel destacado nas articulações. A partir do Decreto nº 3.136/99, foi criada a Comissão Nacional que tratou sobre a participação do Brasil nas negociações internacionais (BRASIL, 1999). Em 2003, esta comissão passou a ser denominada de Comissão Nacional para a Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (Conicq). A ratificação do tratado pelo Brasil ocorreu a partir do Decreto Legislativo nº 1.012, de outubro de 2005. Desta forma, a implementação de medidas passa ser uma obrigação legal, transformando-se em Política de Estado (INCA, 2018).

Atualmente a constituição da Política Nacional de Controle do Tabaco (PNCT) tem caráter interministerial sendo coordenada pelo setor de Saúde do governo brasileiro. Contudo, são considerados todos os atores, produtores, usuários, bem como, a sociedade em geral, que é exposta e arca economicamente, por meio do Estado, com os danos causados pelo tabaco. Uma série de programas e atribuições

de regulação e fiscalização fazem parte da PNCT, entre eles destaca-se o Programa Nacional de Controle do Tabagismo<sup>16</sup>, a política de preços e impostos praticadas no setor, a regulação e fiscalização dos derivados do tabaco bem como o Programa Nacional de Diversificação da Produção em Áreas Cultivadas com Tabaco (INCA, 2021).

Cabe destacar que no governo do presidente Jair Bolsonaro há um embate no sentido de desconstrução das instâncias de participação social no país, num processo que parte da literatura vem chamando de “desdemocratização” (BALLESTRIN, 2016). Neste sentido, uma das instâncias que foi alvo de desmantelamento foi a Conicq, a partir do Decreto 9.759 de 2019, que extinguiu diversos órgãos colegiados brasileiros. Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de ação cautelar, embasou o parecer da Advocacia Geral da União (AGU) no sentido de delimitar que o referido decreto não afetava a Conicq, reinstituindo a comissão<sup>17</sup>.

Para a compreensão da disputa de interesses, pode-se dizer que as orientações da ação estatal em torno da PNCT também são alvo de disputas entre coalizões. Teixeira *et. al.* (2017) demonstraram como as instituições envolvidas se pautaram diante da discussão sobre a ratificação da CQCT/OMS no Brasil. Neste sentido, apontam uma coalizão dos integrantes pró-tabaco, ligados às empresas formadoras do CAI tabagista e à defesa do setor, como a Associação Brasileira da Indústria do Fumo (ABIFUMO), o Sindicato da Indústria do Tabaco da Região Sul do Brasil (SINDITABACO) e a AFUBRA. Este setor ainda contou com a defesa de parlamentares, grande parte ligados a bancada ruralista.

A partir de Vendrúsculo (2017) pode-se sistematizar que esta coalizão tem um sistema de crenças baseados na convicção que o modelo de integração entre as famílias e as indústrias formadoras do CAI tabagista é responsável pelo desenvolvimento regional. Ainda, fatores como a tradição da produção de tabaco entre as famílias, desde o processo de ocupação desta região, são utilizados para defender a produção. Entendem que este modelo de produção convencional é o que garante a maior rentabilidade para o produtor, sendo esta variável determinante entre os argumentos em detrimento de questões ambientais e de saúde pública.

---

<sup>16</sup> Conjunto de ações que tratam sobre os artigos 12 e 14 da CQCT/OMS. Um detalhamento da política pode ser visualizado em INCA (2021b)

<sup>17</sup> Outro referencial utilizado para tratar do desmantelamento das políticas públicas de desenvolvimento rural nos últimos anos é o de *policy termination* (SOUZA, *et. al.*, 2015). A própria política de Ater em âmbito geral é analisada por este referencial por Diesel *et. al* (2021).

Do lado oposto, favoráveis às políticas PNCT e à CQCT/OMS estavam organizações ligadas ao setor da saúde, instituições governamentais, como o Instituto Nacional do Câncer (INCA), ou instituições ligadas à sociedade civil, como a Aliança de Controle do Tabagismo (ACTBr), além de parlamentares. Ainda, apontam que entidades representativas dos produtores adotaram uma posição mais flexível não indo contra a produção de tabaco e sim buscando a construção de alternativas para diminuir os danos decorrentes do decréscimo da produção. Entre as entidades com esta posição os autores citam a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o MPA e o Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais<sup>18</sup> (DESER) (TEIXEIRA *et. al.* 2017).

O sistema de crenças desta coalizão historicamente evocou questões de saúde pública, da relação desigual entre produtores e empresas do CAI e questões ambientais como centrais para a defesa da criação de alternativas para a produção de tabaco. No que se refere às organizações de produtores, estas têm a defesa de um modelo de desenvolvimento rural distinto, centrado na autonomia dos agricultores diante do mercado, na preservação do meio ambiente, na segurança alimentar, etc (VENDRUSCULO, 2017).

No documento da CQCT/OMS constam dois artigos relativos aos produtores de tabaco afetados diante da redução da produção. O artigo 17 trata da construção de alternativas aos elos mais fracos da cadeia do tabaco, principalmente os produtores envolvidos, conforme segue:

As Partes, em cooperação entre si e com as organizações intergovernamentais internacionais e regionais competentes promoverão, conforme proceda, alternativas economicamente viáveis para os trabalhadores, os cultivadores e, eventualmente, os varejistas de pequeno porte (art.17 da CQCT/OMS, 2003).

Já o artigo 18 envolve os agricultores familiares no que se refere à questão da saúde e do meio ambiente, conforme o documento:

As Partes concordam em prestar devida atenção, no que diz respeito ao cultivo do tabaco e à fabricação de produtos de tabaco em seus respectivos

---

<sup>18</sup> Reúne um conjunto de entidades ligadas ao setor agrícola. Pode-se dizer que a organização é ligada a coalizão da agricultura familiar.

territórios, à proteção do meio ambiente e à saúde das pessoas em relação ao meio ambiente (art.18 da CQCT/OMS, 2003).

A partir da ratificação da CQCT/OMS, no que se refere aos dois artigos citados anteriormente, o Brasil passou a criar políticas de incentivo a diversificação ou desincentivo produtivo (VENDRUSCULO, 2017). Entre as iniciativas de desincentivo à produção de tabaco destaca-se a restrição de crédito via PRONAF, para a produção de tabaco em parceria e integração com empresas fumageiras (BRASIL, 2001). Contudo, Vendrusculo (2017) aponta que paralelamente as empresas fumageiras passaram a captar mais recursos do BNDES e financiando a produção por conta própria.

A legislação restritiva a concessão de crédito do PRONAF para fumicultores vem sendo abrandada. A Resolução nº 4.483/16 do Banco Central possibilita obtenção de capital para investimento (desde que não em estufas para secagem do fumo) para produtores que comprovarem receita bruta da propriedade não sendo oriunda apenas do tabaco. A resolução autorizava um valor de 30% do total da receita oriunda do tabaco no ano agrícola de 2016/2017 e aumentava nos anos seguintes para 40% e 2017/2018 e 50% no agrícola de 2018/2019. Posteriormente, essa resolução foi revogada, passando a valer percentuais mais brandos, que chegariam em 50% apenas para o ano agrícola de 2020/2021 (SINDITABACO, 2021).

Já entre as iniciativas de incentivo, pode-se destacar a de apoio à diversificação da produção nas áreas com maior concentração de produtores de tabaco. Tal estratégia foi adotada com participação de organizações da sociedade civil e do parlamento e contava com ações vinculadas aos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Saúde, Casa Civil, e Fazenda (INCA, 2018).

O documento *“Opciones políticas y recomendaciones sobre alternativas económicamente sustentables para el cultivo del tabaco – con relación a los artículos 17 y 18”* (2016) elabora uma lista de recomendações para as políticas de diversificação, com vistas a cumprir os artigos 17 e 18 da CQCT/OMS. Este documento sustenta a ideia de *diversificação dos meios de vida* como princípio norteador das políticas alternativas à produção de tabaco. A partir deste princípio, a leitura acerca dos produtores deve ser ampla, envolvendo diversas facetas além do aspecto produtivo ou da renda. Ela parte da concepção de que *“quanto mais diversificada for uma unidade produtiva, mais provável será que os agricultores tenham escolhas mais amplas para diversificar suas alternativas econômicas e*

*produtivas*” (INCA, 2016, p.8). Esta abordagem, já bastante estudada no Brasil, no âmbito da CQCT/OMS identifica cinco tipos de capitais que as políticas devem fortalecer. O capital natural, o capital humano, o capital físico, o capital financeiro e o capital social.

Nesta perspectiva, as ações governamentais passaram a englobar um conjunto de instrumentos de políticas públicas visando possibilitar a redução do número de famílias envolvidas na produção de tabaco. A Figura 3 mostra o conjunto de políticas para a agricultura familiar com interfaces com a diversificação da produção de tabaco.

Figura 3: Ações do Governo Federal que apoiam o Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco



Fonte: MDA, 2010.

Contudo, partir das mudanças governamentais depois do golpe contra a presidenta Dilma Rouseff, em 2016, a disponibilidade destes instrumentos de política foi reduzida como resultado do desmonte das políticas e do estrangulamento orçamentário, situação que atingiu também a própria ATER.

## 4.2 CARACTERIZAÇÃO DO SETOR PRODUTOR DE TABACO NA REGIÃO SUL DO BRASIL

A origem do uso tabaco é um tema controverso entre os pesquisadores. Uma das hipóteses aponta seu uso inicial no continente americano, nos Andes bolivianos, com posterior disseminação para o território brasileiro a partir das migrações dos povos indígenas. Após a chegada dos europeus, ocorreu a difusão do consumo de tabaco para a Europa e África, onde era usado, inclusive, como moeda de troca nas colônias (NARDI, 1987, 1996). Nardi apresenta que o tabaco chegou a ser utilizado no comércio de escravos, no período das Grandes Navegações (NARDI, 1987, 1996). Por sua vez, Etges (1989) assinala a possibilidade de o nome do *tabaco* ter sua origem ligado ao nome da ilha de Tobago, na qual Cristóvão Colombo chega em 1498. Contudo, apresenta também a possibilidade do produto já ser consumido na Ásia anteriormente.

No continente americano, inicialmente o tabaco esteve associado ao consumo entre os indígenas. Contudo, o consumo foi se popularizando e a produção passou a possuir caráter comercial. No período colonial, o cultivo concentrou-se inicialmente na Bahia e no Alagoas, devido à facilidade de escoamento da produção para outros continentes. Com a abertura dos portos e a liberação da comercialização com outros países, o cultivo de tabaco se disseminou para outros locais, tais como, Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Rio Grande do Sul (NARDI, 1996).

Quando da imigração alemã no RS, em meados do século XIX, o tabaco se apresentava como uma das culturas com maior possibilidade de geração de renda, por possuir a mão de obra como fator de produção principal. Apesar de ter sido produzido inicialmente na colônia de São Leopoldo, foi na colônia de Santa Cruz que apresentou maior crescimento, se constituindo ali o polo industrial fumageiro a partir do início do século XX.

No processo de modernização da agricultura, na segunda metade do século XX, com a constituição dos Complexos Agroindustriais (CAIs), o setor sofreu mudanças, como a introdução de insumos, a mecanização e outros aportes tecnológicos, os quais visavam aumentar a produtividade. Além disso, o Sistema Integrado de Produção de Tabaco se acentuou (PRIEB, 2005).

Desta forma, na divisão social do trabalho no âmbito do CAI, a produção de tabaco é realizada por uma ampla gama de agricultores, na grande maioria de base

familiar, a partir do acesso a financiamento, assistência técnica e garantia de compra da produção pelas empresas beneficiadoras. Neste processo, os produtores têm a obrigação de comercializar a produção com a empresa integradora. Contudo, a compra do tabaco é feita por um número reduzido de empresas que dominam o beneficiamento do tabaco em âmbito mundial, sendo o mercado caracterizado como oligopsônio (PRIEB, 2005). Para as empresas, a principal vantagem é a possibilidade de planejamento da safra, uma vez que tem garantia de produção. A política de preços é negociada posteriormente, quando já existe mais segurança quanto ao volume de produção da safra e as questões de oferta e demanda pela produção em âmbito internacional, uma vez que grande parte da produção é exportada.

A relação de integração entre produtor e indústria é alvo de muitas análises críticas que apresentam uma relação controversa entre indústria e produtor. Se por um lado o produtor tem acesso a crédito, tecnologia, assistência técnica e garantia de compra da produção, por outro a existência de casos de endividamentos aponta que a dependência em relação às empresas integradoras pode ser prejudicial para a autonomia das famílias. Um dos pontos que conferem maior margem de poder para a indústria está no momento da compra da produção, em que a indústria classifica e paga pelo tabaco. A classificação da produção ocorre de acordo com a qualidade do produto, segundo a avaliação da compradora. Para Paulillo (1990) o sistema de integração converte os agricultores em funcionários assalariados das empresas fumageiras. Do mesmo modo, Almeida (2005) aponta a fragilidade do agricultor frente à indústria. O autor também destaca o conjunto de danos à saúde dos agricultores e ao meio-ambiente que não são assumidos pelas indústrias pertencentes do CAI.

A tabela 3 mostra a situação brasileira no mercado produtor de tabaco. Atualmente o Brasil é o segundo país com maior produção, sendo precedido apenas pela China. Entre os anos de 2018 e 2019 a produção de tabaco reduziu 3,4%, o que representou mais de 20 mil toneladas. Pela tabela é possível perceber que a produção mundial apresentou uma ligeira queda entre os anos de 2018 e 2019. As exceções foram a Índia, e o Zimbábue que são o terceiro e o quarto maior produtor, respectivamente, pois estes países apresentaram variação positiva da produção, aumento de 7,9% para a Índia e 2,4% para o Zimbábue. .

Tabela 3: Principais produtores de tabaco nos anos de 2018 e 2019, em toneladas.

<b>País</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Varição</b>
China	1.761.000	1.727.600	-1,9%
Brasil	686.210	663.909	-3,4%
Índia	248.300	269.600	7,9%
Zimbábue	253.200	259.300	2,4%
Estados Unidos	217.400	197.800	-9,9%
Outros	1.435.200	1.365.300	-5,1%
<b>Total</b>	<b>4.601.310</b>	<b>4.483.509</b>	<b>-2,6%</b>

Fonte: Afubra, modificado pelo autor.

Já nas exportações de tabaco, o Brasil é o país de maior destaque, sendo responsável por mais de 25% destas no ano de 2019. Neste sentido, apesar do consumo interno de tabaco apresentar redução no período, as exportações subiram 16%, passando de 461 mil toneladas em 2018, para 548.916 toneladas no ano seguinte. Além do Brasil, a tabela 3 mostra outros países que se destacam entre os exportadores de tabaco, como Bélgica, China, Índia e Zimbábue. Somados, estes países representam mais de 60% das exportações mundiais de tabaco. Contudo, a tabela mostra que entre os grandes exportadores o Brasil foi o país que mais cresceu no volume de tabaco exportado, tendo os demais países variações bem menores, inclusive apresentando redução, como foi o caso da Índia.

Tabela 4: Principais exportadores de tabaco nos anos de 2018 e 2019, em toneladas.

<b>País</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Varição</b>
Brasil	461.000	548.916	16,0%
Bélgica	228.235	229.313	0,5%
China	186.599	194.114	3,9%
Índia	194.280	185.946	-4,5%
Zimbábue	171.281	173.550	1,3%
Outros	865.963	813.442	-6,5%
<b>Total</b>	<b>2.107.358</b>	<b>2.145.281</b>	<b>1,8%</b>

Fonte: Afubra, modificado pelo autor.

No que se refere a distribuição da produção de tabaco no Brasil, percebe-se a partir da tabela 4 que esta é fortemente concentrada nos três estados da região sul. O estado de maior destaque é o Rio Grande do Sul (RS) que que na safra 2019/20, apresentou área plantada de 126.875 hectares. Essa área representou mais de 40% da área total plantada. Os estados de Santa Catarina (SC) e Paraná (PR) também apresentaram grandes áreas com plantio de tabaco, representado aproximadamente 28% e 23% da área plantada, respectivamente.

Já no que se refere a produção total, percebe-se que a produção do RS representou aproximadamente 37% da produção total, seguido por SC e PR com 32% e 26%, respectivamente. Somados, os três estados representaram mais de 95% da produção total do Brasil, que foi de 663.909 toneladas. Esse volume de produção produziu um valor cuja soma se aproxima dos seis bilhões de reais, o que demonstra a importância do setor, conforme a tabela 5.

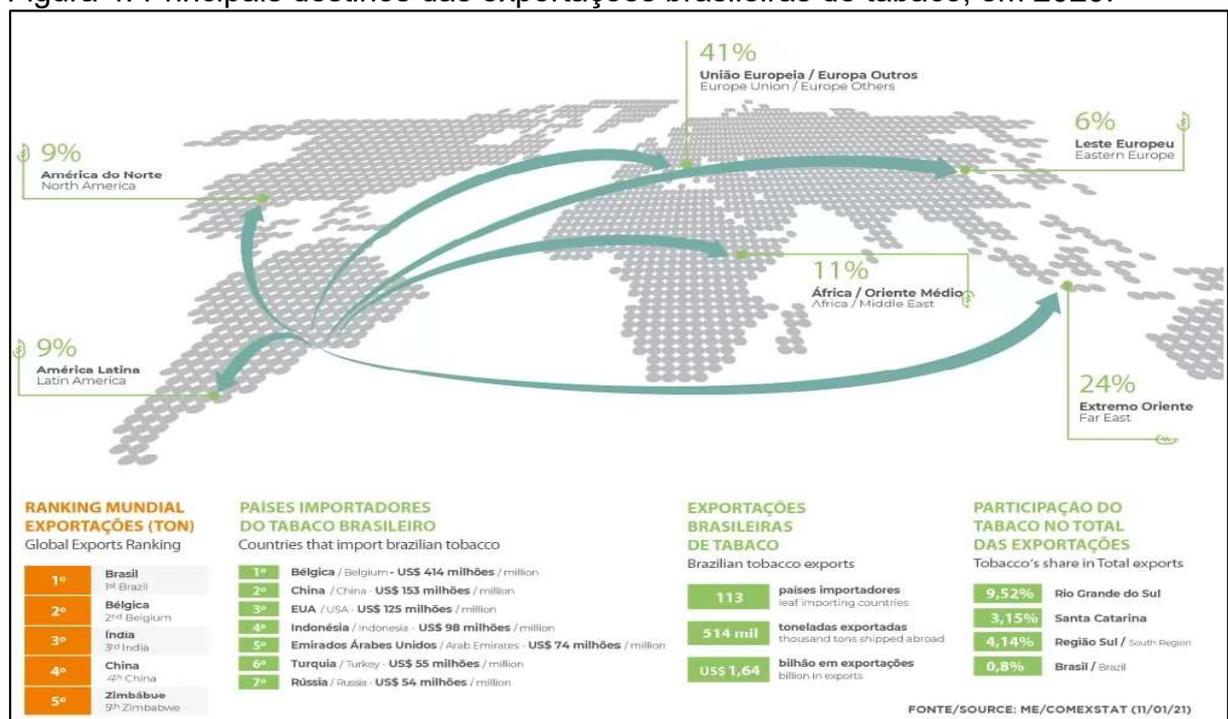
Tabela 5: Área, produção e valor da produção de tabaco na Região Sul do Brasil na safra 2019/20.

Unidade Federativa	Área (ha)	Produção (ton)	Valor da Produção (R\$)
Rio Grande do Sul	126.875	243.414	R\$ 2.125.004,22
Santa Catarina	88.984	215.426	R\$ 1.977.610,68
Paraná	74.538	174.181	R\$ 1.508.407,46
Outros	25.303	30.888	R\$ 206.022,96
<b>Total no Brasil</b>	<b>315.700</b>	<b>663.909</b>	<b>R\$ 5.817.045,32</b>

Fonte: Afubra, elaborado pelo autor.

Os maiores compradores da produção brasileira foram Bélgica, China e EUA. Contudo, se somado, 41% das exportações tiveram como destino países da União Europeia. A figura 4 ainda mostra a importância do setor para as exportações dos estados da região sul, onde representam 9,52% das exportações do RS, 3,15 % de SC.

Figura 4: Principais destinos das exportações brasileiras de tabaco, em 2020.



Fonte: Sinditabaco (2021)

Além da relevância na economia dos estados, o setor apresenta importância num conjunto grande de municípios. Segundo dados da Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA), na safra 2019/20 somente no RS foi plantado tabaco em 219 municípios, além de 201 em SC e 124 no PR. A associação também destaca que no RS o setor é formado por mais de 73 mil produtores, e é responsável pela ocupação de mais de 290 mil pessoas.

#### 4.3 A ATER PARA DIVERSIFICAÇÃO EM ÁREAS CULTIVADAS COM TABACO

Conforme visualizado na seção anterior, entre as políticas implementadas pelo Brasil para a redução da área de produção de tabaco, bem como do número de agricultores envolvidos na atividade, está a política de ATER.

Inicialmente os serviços de ATER eram contratados a partir de convênios entre o MDA e as organizações implementadoras. Após a Lei de ATER, a contratação passou a ocorrer na modalidade de contratos, em que as organizações implementadoras eram escolhidas a partir de Chamadas Públicas. Já com a criação da ANATER, a oferta dos serviços de ATER, no âmbito do Programa Nacional de Diversificação do Cultivo do Tabaco (PNDCT), ocorreu por meio de dois instrumentos: os *Instrumentos Específicos de Parceria* (IEP), para contratos com as organizações públicas, e as Chamadas Públicas, para contratos com as organizações da sociedade civil.

Os IEPs são viabilizados mediante a formalização de um Plano de Trabalho entre as entidades e a ANATER. No IEP ocorre uma relação de transferência direta de recursos entre a agência e as organizações de ATER pertencentes aos entes federados.

Já as Chamadas Públicas ocorrem numa sequência de etapas. Resumidamente pode-se dizer que primeiramente a ANATER determina as características dos serviços que deseja que sejam prestados. Nesta etapa, é definido o número de agricultores e os municípios que serão atendidos. Ainda, na Chamada Pública são colocados todos os meios para implementação, monitoramento, avaliação e formas de pagamento pelas atividades. Após isso, a Chamada Pública é publicada e as organizações podem concorrer seguindo os critérios estabelecidos. As entidades vencedoras são selecionadas e assinam o contrato com a ANATER para a execução

do serviço. O pagamento pelas atividades é realizado à medida que as ações são executadas, devendo a entidade executora emitir uma nota fiscal para que a ANATER realize o pagamento.

Com o intuito de mensurar os resultados dos investimentos na diversificação produtiva nas áreas com produção de tabaco, Freitas (2016) aponta que entre 2006 e 2013 foram elaborados 75 projetos de pesquisa em formação de ATER, envolvendo 800 municípios e 45 mil famílias nas regiões Sul e Nordeste. Já o relatório do Instituto Nacional do Câncer (INCA) aponta que entre 2012 e 2013 mais de 11 mil famílias da Região Sul foram objetos de chamadas públicas de ATER, sendo investido mais de R\$60 milhões com esta finalidade (INCA.2018).

No início do processo, ainda no governo Lula, o MDA fez parcerias com diversas organizações tendo em vista o desenvolvimento de pesquisas sobre alternativas à produção de tabaco. Publicação do MDA (2010) cita que até 2010 houve dez projetos envolvendo mais de 20 mil famílias. Entre as organizações envolvidas, pode-se citar a AFUBRA, DESER, Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária – FEPAGRO/RS, Instituto Agrônômico do Paraná – IAPAR/PR, Embrapa Clima Temperado, além de diversas universidades.

Entre os anos de 2005 a 2010, a implementação dos serviços de ATER ocorreu a partir de parcerias com organizações governamentais e da sociedade civil. Segundo o MDA (2010), até o ano de 2010 foram implementados cerca de 50 projetos que envolveram mais de 30 mil famílias. Um aspecto interessante da implementação destas medidas esteve no esforço governamental de articulação com entidades representativas das famílias, bem como universidades e prefeituras, visando discutir os caminhos a serem seguidos e articular a pesquisa acadêmica com a construção de estratégias de diversificação.

Entre as organizações envolvidas no RS, pode-se destacar a Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores Rurais e Urbanos Vinculados ao Projeto Esperança (COOESPERANÇA), Ação Social Diocesana de Santa Cruz do Sul (ASDISC), Associação Lagobonitense de Pequenos Agricultores (ALPA), Associação Santacruzense de Pequenos Agricultores Camponeses (ASPAC), Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA Pelotas), EMATER/RS, Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), Associação dos Agricultores Familiares da Região Sul do Rio Grande do Sul (ASSAF), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF-Sul), Prefeituras municipais de Cristal - RS e de Vera Cruz - RS. Diversas

dessas organizações têm relação direta com as organizações objeto deste estudo. Assim, percebe-se a ligação de organização com o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), além da participação do CAPA e da EMATER/RS desde as primeiras experiências de ATER no âmbito da CQCT.

No ano de 2011 foi realizada a primeira Chamada Pública no âmbito do PNDACT já nos moldes da Lei de ATER. Essa Chamada Pública previa duração de 12 meses para a execução das ações.

O ano de 2012 foi marcado pela realização da 1ª Conferência Nacional de ATER, realizada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável<sup>19</sup> (CONDRAF). Nessa conferência, foi discutido o tema das ações da ATER para diversificação, e as organizações governamentais e da sociedade civil debateram sobre a necessidade de nova Chamada Pública, bem como de que tal chamada tenha um período mais longo de execução, visando não causar interrupções na continuidade dos trabalhos de ATER.

Neste sentido, em 2013 foi lançada pelo MDA uma nova Chamada Pública com duração de 36 meses. Entre as características das Chamadas Públicas dos anos de 2011 e de 2013 estava que a concorrência ocorria de forma paritária entre organizações governamentais e as da sociedade civil.

Neste sentido, a política de ATER para diversificação foi mantida após a extinção do MDA, sendo que suas ações ficaram vinculadas à Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), ligada ao Ministério da Casa Civil durante o Governo Temer, e atualmente lotada no Ministério da Agricultura. Contudo, a política de ATER para diversificação em áreas com produção de tabaco foi instituída com um conjunto amplo de instrumentos de políticas públicas articuladas, envolvendo diversos ministérios.

Em meados de 2017, foi realizado um seminário nacional para avaliação dos gargalos das políticas de diversificação do tabaco no âmbito da CQCT e reflexões sobre perspectivas futuras. Neste sentido, participaram diversas organizações implementadoras de ATER, órgãos públicos como a SEAD, MAPA ANATER, Ministério da Saúde, pesquisadores, movimentos sociais e outras instituições

---

<sup>19</sup> O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, é um órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, posteriormente da SEAD que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas. É um espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil.

diretamente envolvidas, como INCA, FIOCRUZ, Fundação do Câncer entre outros. Neste evento, integrantes da SEAD fizeram uma avaliação dos recursos desembolsados para ATER e as organizações trataram de mostrar a importância da continuidade do trabalho que vinha sendo executado. Além disso, foram elencados itens que uma nova Chamada Pública deveria conter no intuito de qualificar as ações de ATER (FUNDAÇÃO DO CÂNCER, 2017).

Este seminário teve o papel de buscar compromissos do Governo Federal para a manutenção dos serviços de ATER a partir da realização de novas Chamadas Públicas. A estrutura do CONDRAF e a pressão no governo a partir de deputados ligados à ATER também foi determinante para que uma nova Chamada Pública ocorresse em 2017. Tal pressão também foi determinante, tanto que a ANATER realizou uma Chamada Pública complementar, no mesmo ano, com o intuito de englobar um número maior de famílias.

Esta Chamada Pública foi elaborada já no Governo Temer. Contudo, este governo conservou a maior parte da burocracia da ANATER, sendo que as organizações da sociedade civil permaneceram influenciando a instituição.

As chamadas em questão foram elaboradas pela ANATER e publicadas a partir de editais. O objetivo dos editais foi escolher as entidades prestadoras de serviços de ATER. O primeiro edital foi publicado em junho de 2018, contratando, no RS, ATER para um período de 29 meses para 2.080 Unidades Familiares de Produção Agrícola (UFPA), localizadas em 18 municípios. Em agosto, seguindo a mesma estrutura, foi publicado um novo edital, contratando ATER, também para um período de 29 meses, para mais 1.520 UFPA residentes em 12 municípios do RS.

O público-alvo das chamadas públicas foram agricultores antes atendidos por serviços de ATER com a finalidade de diversificação produtiva. Contudo, as entidades executoras poderiam agregar famílias ou substituí-las até um limite de 25% do número total, até o final do segundo ano de contrato. Ainda, foi estabelecido que os beneficiários deveriam ter um mínimo de 25% e 50% de jovens e mulheres, respectivamente (ANATER, 2018).

A seleção das famílias beneficiárias era realizada pelas entidades executoras respeitando o limite de beneficiários por município estabelecido na Chamada Pública. A ANATER estabeleceu que as famílias que já haviam participado de Chamada Pública no âmbito do PNDACT teriam prioridade em relação às demais. Ainda, para

poderem participar da Chamada Pública um dos integrantes das unidades familiares deveria ter a Declaração de Aptidão ao PRONAF<sup>20</sup> (DAP).

A escolha das entidades ocorreu em duas fases, de acordo com cada edital. Numa primeira fase, foram analisadas a documentação necessária para participação na concorrência. Já num segundo momento, as entidades que estiverem habilitadas isto é, com a documentação em concordância ao estabelecido no edital, foram hierarquizadas de acordo com a qualidade das propostas técnicas. A avaliação é realizada seguindo três critérios: a) experiência da entidade em projetos de ATER; b) proposta técnica e; c) experiência do quadro de extensionistas.

Além das chamadas públicas, foram realizados instrumentos de parcerias diretamente com as organizações de extensão rural governamentais, como as EMATER do Rio Grande do Sul e do Paraná e a EPAGRI de Santa Catarina. Segundo dados da ANATER (2019) as organizações de ATER estatais prestam assessoria para 6.620 famílias beneficiárias localizadas em 46 municípios da região Sul do Brasil, conforme a tabela 6.

Tabela 6: Distribuição das organizações prestadoras de ATER no âmbito Programa de ATER para diversificação em áreas cultivadas com tabaco:

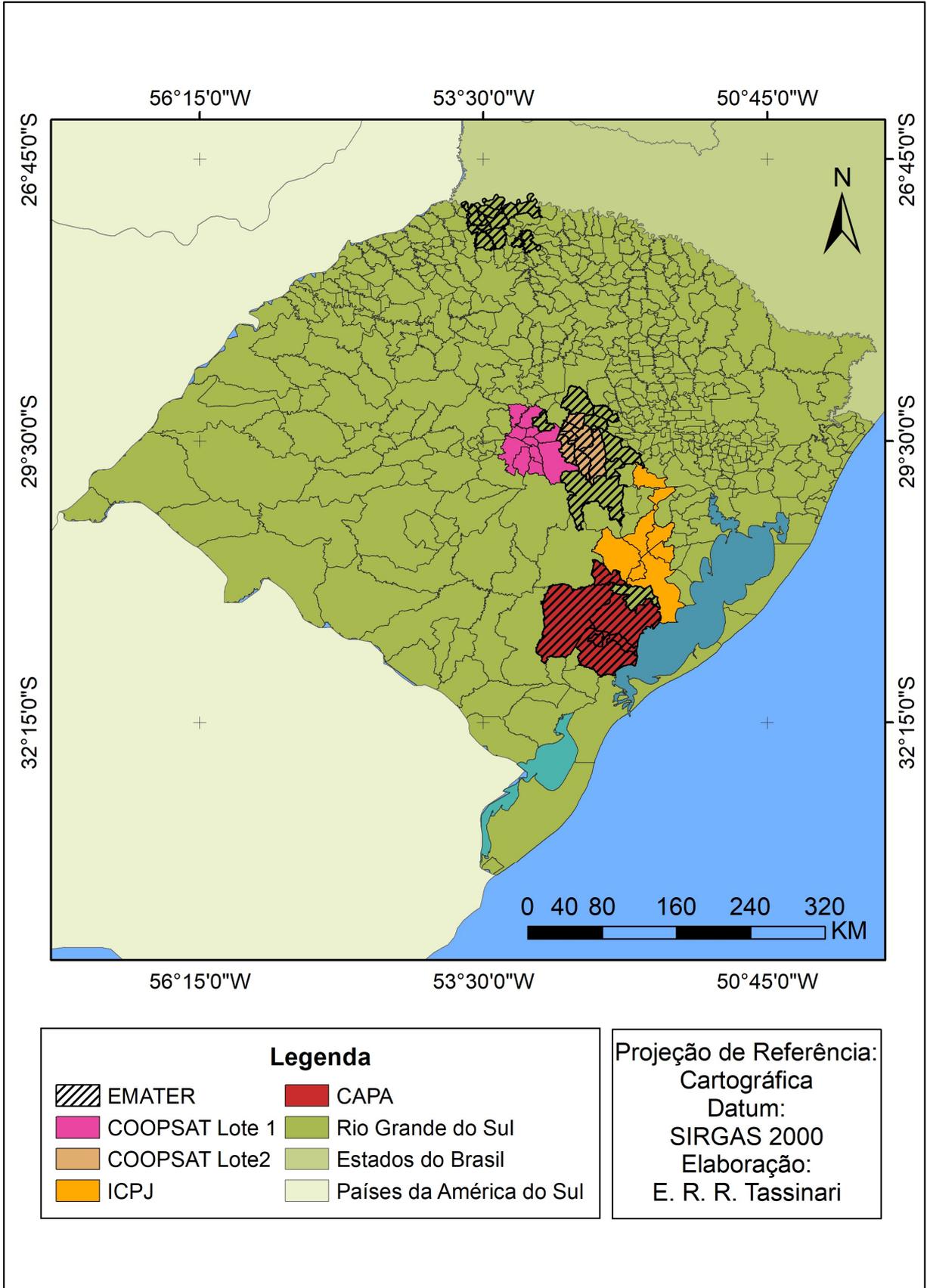
<b>Organização Executora</b>	<b>Famílias beneficiárias</b>	<b>Municípios</b>	<b>Estado</b>
COOPSAT	1.120	11	RS
Instituto Cultural Padre Josimo	960	7	RS
CAPA	960	6	RS
COOPSAT	560	6	RS
EMATER RS, EMATER PR e EPAGRI	6.620	46	RS, SC, PR

Fonte: organizado pelo autor.

No RS, as entidades vencedoras para prestação dos serviços de ATER foram a COOPSAT (em dois lotes), o Instituto Cultural Padre Josimo (ICPJ) e a Fundação Luterana Diaconiana (CAPA). Além disso, a EMATER também foi selecionada para prestação de ATER, a partir da realização de um *Instrumento Específico de Parceria* (IEP) junto à ANATER. A distribuição espacial pode ser visualizada na figura 6.

<sup>20</sup> Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) é o instrumento que comprova que o beneficiário faz parte do público atendido para as políticas públicas para a agricultura familiar.

Figura 6: Mapa com a distribuição da implementação dos serviços de ATER no âmbito do PNDACT no RS:



No âmbito da literatura científica sobre o tema, existem diversos estudos em periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado que tratam do tema da diversificação. Busca-se fazer um breve recorte com os principais “achados” das pesquisas.

Em avaliação para o PNUD, Bonato (2013) ressalta positivamente o fato das chamadas de ATER englobarem os princípios da PNATER em que os agricultores são protagonistas e os extensionistas são estimuladores e mediadores, visando potencializar as alternativas a produção de tabaco, respeitando o modo de vida do público beneficiário. Já entre os limites, aponta a sobreposição<sup>21</sup> de Chamadas Públicas, bem como a falta de articulação entre as mesmas. Assim, destaca que no mesmo território podem existir ações de ATER com públicos semelhantes e objetivos distintos (diversificação do tabaco, mulheres, agroecologia, gestão de organizações, etc.) sem articulação entre as organizações prestadoras. Outro desafio apontado pelo autor, estava na redução do número de famílias produtoras na ordem de 20 mil entre os anos de 2011 e 2012 sem identificação por parte da ATER de estratégias para o público que vinha sendo excluído da cadeia de produção, segundo ele, os mais descapitalizados.

Entre os estudos que analisam o contexto geral da implementação da política de diversificação em áreas com tabaco pode-se destacar o trabalho de Rover *et. al* (2017). Para os autores, apesar do discurso governamental se centralizar na concepção de diversificação dos meios de vida e tratar da sustentabilidade como princípio norteador, as políticas não são efetivas por não adotarem concepções de gestão que coloquem os produtores no centro das discussões. Para os autores a política de diversificação concebe os produtores a partir da racionalidade instrumental empresarial enquanto seria desejável os compreender a partir da racionalidade substantiva.

Outro conjunto de estudos tem como foco de análise a caracterização e situação dos agricultores diante da política, ou resultados da política na efetividade da diversificação ou abandono da atividade com o tabaco.

Entre os resultados das pesquisas destaca-se a de Cotrim *et.al.* (2016) que caracteriza o público fumicultor na metade sul do RS. A partir disso, mostram a baixa escolaridade deste, somado ao grande período que se encontra na atividade, tendo

---

<sup>21</sup> A sobreposição de Chamadas Públicas refere-se que uma mesma família pode participar de mais de uma Chamada Pública.

média superior a 20 anos, o que, segundo os autores, proporciona a seus integrantes grande conhecimento sobre a produção, bem como a característica de já terem despendido investimentos em estruturas produtivas. Tendo em vista tais fatores, os autores concluem em consonância com a literatura apresentada a grande dependência econômica da produção de tabaco nas unidades produtivas da região. Isso contrasta com o desejo dos produtores de deixar esta atividade. Resultados semelhantes foram encontrados por Silveira (2014) na microrregião de Santa Cruz do Sul-RS, onde evidenciou que mais de 70% dos produtores tinham a receita bruta dependente exclusivamente da produção de tabaco

Em estudo mais recente realizado na metade sul do RS, Herbsthofer *et. al.* (2019), analisam as percepções dos produtores e apontam que a integração continua sendo a principal razão de permanência dos produtores no cultivo de tabaco. Segundo os autores, duas razões explicam o fenômeno. Uma primeira está relacionada ao rendimento econômico da produção por unidade de área, elevado mesmo em pequenas áreas. Já a segunda razão refere-se ao endividamento junto ao sistema bancário e às empresas integradoras, que acaba gerando a necessidade de continuar a atividade para obtenção de recursos para o pagamento.

Neste sentido, Troian, *et. al* (2014) analisaram as percepções dos produtores de tabaco no município de Arvorezinha (RS), mostrando as dificuldades de implementação da política em âmbito nacional. No caso analisado os produtores demonstraram pouco conhecimento acerca da política de diversificação, bem como ausência de perspectivas para implementá-la.

Dos raros estudos que se dedicam a analisar a extensão rural no âmbito da CQCT/OMS destaca-se o trabalho de Freitas (2016). A autora aponta como principal limitação a definição de “público-alvo” nas chamadas de ATER no âmbito do Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco:

Portanto, pode-se afirmar que a atual política de diversificação desenvolvida pelo Estado brasileiro para atender à Convenção-Quadro para Controle do Tabaco (artigos 17 e 18) não responde de forma satisfatória às necessidades de um grupo tão diferenciado, por não considerar a diversidade destas famílias em relação a sua dependência, vulnerabilidade social e econômica. Por hora, corre-se o risco de não atender grupos que demandam não apenas ações de extensão rural, mas que buscam ampliação das oportunidades e autonomia, inclusão social e produtiva, superação da pobreza rural e alcance da sustentabilidade, com qualidade de vida (FREITAS, 2016, p.65).

A autora verificou uma diversidade do público definido enquanto agricultores familiares produtores de tabaco no que se refere às variáveis terra, capital e mão-de-obra empregada. As diferentes combinações destes fatores de produção ocasionavam diferentes graus de dependência e vulnerabilidade na cadeia produtiva, que, no âmbito da oferta dos serviços de ATER eram considerados enquanto grupos homogêneos. Tal homogeneidade também é apontada no que se refere à não diferenciação entre quilombolas, ribeirinhos, assentados da reforma agrária, etc.

Neste capítulo demonstrou-se que a oferta dos serviços de extensão rural é marcada pela disputa entre grupos de interesses. A partir da revisão de literatura dos principais autores que trabalharam com a temática, entendeu-se que estas disputas foram historicamente determinantes para os desenhos institucionais que marcaram a oferta dos serviços de ATER pelo Estado brasileiro. Da mesma forma, foi apontado que as mudanças institucionais e o número de temas e orientações para os extensionistas configuram um ambiente de atuação de extrema complexidade.

Ainda, foram apresentadas as disputas que configuram o trabalho de ATER para diversificação produtiva em áreas com produção de tabaco, demonstrando como a extensão rural adquire centralidade nas ações do governo brasileiro a partir da ratificação da CQCT/OMS. Também foi realizada a análise dos principais trabalhos que discutiram os serviços de ATER para o público produtor de tabaco, mostrando as iniciativas governamentais iniciais até a oferta de serviços de ATER a partir da contratação via ANATER. Por fim, foi apresentado brevemente dados que mostram a dimensão da produção brasileira de tabaco em âmbito mundial, registrando que os estados da região sul são os responsáveis por esta dimensão, notadamente o Estado do RS, maior produtor.

Entende-se que a construção deste cenário é importante para o entendimento da forma de contratação e estrutura de implementação dos serviços de ATER a partir de organizações da sociedade civil e estatais, o que será demonstrado no capítulo 5. Além disso, este entendimento é determinante para a compreensão acerca da atuação dos extensionistas rurais enquanto burocratas de nível de rua, tema que será discutido no capítulo 6.

## 5. AS ORGANIZAÇÕES E A IMPLEMENTAÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA

Este capítulo descreve as características das organizações implementadoras da política de ATER no RS. Em seguida é mostrado os principais elementos contidos nos Planos de Trabalho que as organizações da sociedade civil utilizaram para concorrência na Chamada Pública.

### 5.1 A COOPSAT

Nesta seção inicialmente é apresentada a caracterização da COOPSAT e, em seguida, é exposto os principais elementos contidos no Plano de Trabalho desta organização.

#### 5.1.1 Caracterização da organização

A Cooperativa de Prestação de Serviços e Assistência Técnica e Educação Rural (COOPSAT) é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 2002 para a prestação de serviços de ATER, tendo sua sede no município de Santa Cruz do Sul – RS.

Na proposta de trabalho para o edital da Chamada Pública de ATER pra PNDACT a organização destaca sua origem a partir da organização de pequenos agricultores interessados num estilo de extensão rural que visava um novo modelo agrícola para o campo, baseado na concepção agroecológica.

Neste sentido, destaca-se a ligação da entidade com o Movimento do Pequenos Agricultores (MPA). Este é um movimento social que atua em âmbito nacional tendo por objetivo *“resgatar a identidade e a cultura camponesa, na sua diversidade [...] para a construção de um projeto popular para o Brasil baseado na soberania e valores de uma sociedade justa e fraterna”* (MPA, 2021). A origem do movimento remonta a década de 90, quando uma seca de grande proporção atingiu o estado do RS. Contudo, o surgimento do movimento também se refere a novas formas de organização diante de divergências no âmbito da luta sindical (CARVALHO, 2018).

O MPA é uma organização ligada a *Via Campesina* que historicamente construiu propostas para o campo brasileiro. Neste trabalho, enfatiza-se a concepção

presente no “Plano Camponês” que sistematiza as crenças da organização enquanto um projeto político para o desenvolvimento do país. O plano consiste num conjunto de propostas da plataforma de reivindicações políticas dos movimentos ligados à *Via Campesina*. Neste plano, defendem a necessidade de preservação e resgate da identidade camponesa (utilizam o termo camponês em detrimento do termo agricultura familiar) bem como, da produção agrícola ser baseada em princípios da agroecologia.

O MPA pode ser entendido, a partir do Plano Camponês, como portador de uma concepção classista de organização política, ao defenderem, por exemplo, serem os camponeses a categoria responsável pela produção de alimentos no país. Nesta lógica, a atuação do movimento foi no sentido de construção e manutenção de políticas públicas que fortaleçam a autonomia desta categoria frente aos complexos agroindustriais, denominados no plano de “*modelo do agronegócio*”. Neste sentido, o Plano Camponês busca garantir a legitimidade dos camponeses a partir da produção de alimentos em bases sustentáveis. Ainda, enfatizava a necessidade de valorização e construção de políticas públicas para as mulheres e para a juventude.

O MPA tem ligação com diversas organizações prestadoras de ATER, entre elas a COOPSAT. Neste sentido, percebe-se forte sinergia entre os objetivos desta organização e o MPA. Entre as principais áreas temáticas de trabalho da COOPSAT destacam-se a agroecologia, combate à pobreza, segurança alimentar e nutricional, geração de renda e agregação de valor, sistemas agroflorestais, sementes, biodiesel, crédito, agroindústria familiar, artesanato, entre outros.

### 5.1.2 As estratégias para a implementação da Chamada Pública

O Plano de Trabalho que a organização utilizou para concorrer na Chamada Pública continha alguns aspectos centrais que serão detalhados. Conforme mostrado anteriormente o Plano de Trabalho foi fornecido pela organização implementadora ao pesquisador.

A primeira característica marcante deste plano de trabalho está no uso da palavra *camponês* em detrimento da palavra *agricultor familiar*. Esta característica se deve à visão de mundo destes atores, bem como à perspectiva de atuação política do MPA e de suas organizações implementadoras da política de ATER. No Plano de trabalho constam alguns objetivos centrais perseguidos no processo de implementação da Chamada Pública em estudo, quais sejam:

Quadro 4: Objetivos contidos no Plano de Trabalho da COOPSAT:

- Prestar Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores e agricultoras familiares em região fumageira do Estado do Rio Grande do Sul;
- Desenvolver ações em vista da diversificação da cultura do tabaco, focando, de modo especial, atividades produtivas que envolvam jovens e mulheres;
- Garantir espaços de participação das mulheres, buscando reforçar seu papel na agricultura, bem como conscientizá-las sobre aspectos voltados a igualdade e progressos sociais;
- Proporcionar a participação de jovens, com o intuito de construir alternativas produtivas sustentáveis para sua permanência no campo;
- Valorizar identidades culturais, fortalecer grupos de base e das comunidades, por meio da consolidação de grupos sociais organizados, visando a organização da produção de alimentos e a formação de redes e circuitos curtos e médios de comercialização,
- Empoderar as famílias camponesas para que as mesmas passem a ser protagonistas de transformações em suas propriedades;
- Aumentar a diversificação biológica e produtiva e a produção de alimentos saudáveis;
- Melhorar a qualidade de vida e a renda familiar por meio de ações conjugadas presentes no projeto.
- Produzir e conservar sementes e mudas crioulas e a qualidade ambiental da região atendida.

Fonte: ANATER (2018). Elaboração própria.

A partir da lista de objetivos contidos no Plano de Trabalho da COOPSAT percebe-se inicialmente que estes buscam ser genéricos e abrangentes. Um exemplo de objetivo caracterizado aqui como genérico é o primeiro que afirma que o objetivo da atuação é “*Prestar Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores e agricultoras familiares em região fumageira do Estado do Rio Grande do Sul*”. Neste caso percebe-se certa obviedade uma vez que é para isto que a organização está disputando a Chamada Pública. Isto é percebido em outras passagens contidas no Plano de Trabalho, como em trechos em que a organização mostra ter o cuidado para o fornecimento dos serviços de ATER para jovens e mulheres ou diversificação da produção de alimentos, que constam como obrigatório na Chamada Pública, mas não detalha a forma com que isso será executado.

Contudo, a lista de objetivos permite uma noção geral da orientação da ação extensionista da organização. Um exemplo está na diferenciação do trabalho com

jovens e mulheres. Para as mulheres os objetivos focam na concepção de igualdade social, empoderamento feminino enquanto que para os jovens está a busca por estratégias de reprodução social fora da produção de tabaco. Outro exemplo pode ser visto no último objetivo que trata a respeito do trabalho com mudas e sementes crioulas na área de atuação.

Segundo o gestor:

Muitos dos técnicos já trabalharam conosco em outras chamadas, por conta do formato da cooperativa, onde os técnicos são associados. Eles são ativos na cooperativa quando tem um contrato para executar. Muitos deles já eram sócios, já tinham trabalhado em outras chamadas. A COOPSAT tinha executado uma chamada de 2013 a 2017 voltada para agroecologia aqui na região. Nós priorizamos os filhos de agricultores, temos uma relação muito grande com as escolas de família agrícola da região, com a Escola da Família Agrícola de Vale do Sol – RS (EFASOL) e a Escola Família Agrícola Santa Cruz do Sul - RS (EFASC). São jovens agricultores, técnicos que estão nas propriedades. Então esse é um dos fatores que nos ajuda, porque no momento em que a ANATER para de pagar ou para o processo, eles conseguem continuar atuando na propriedade para voltar a ser técnico e trabalho de novo. Muitos deles são produtores, agricultores de tabaco, então tem o conhecimento do que é a cultura, podem também falar de forma apropriada e dizer: “- olha vamos por aqui, vamos para outro caminho”. Então basicamente todos os técnicos são aqui da região, das áreas da agroindústria, agronomia, essas coisas (Gestor da COOPSAT).

Por ser uma cooperativa, na COOPSAT, os técnicos selecionados para implementar a política eram associados à organização, desta maneira não tinham vínculo empregatício. O regime de trabalho, neste caso, era o Registro de Pagamento Autônomo (RPA). Segundo um dos gestores da cooperativa, muitos técnicos são associados à organização, executando trabalhos de extensão rural na cooperativa apenas em alguns períodos.

## 5.2 O ICPJ

Nesta seção inicialmente é apresentada a caracterização do ICPJ e, em seguida, é exposto os principais elementos contidos no Plano de Trabalho desta organização.

### 5.2.1 Caracterização da organização

O Instituto Cultural Padre Josimo (ICPJ) tem sua origem no ano de 2004 com área de atuação principal no RS. A sede da organização está localizada no município

de Candiota – RS, na região da campanha gaúcha (ICPJ, 2021). Destaca-se também, a proximidade desta organização com movimentos sociais populares, em particular o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), tendo entre as lideranças o Frei Sérgio Görgen, religioso conhecido nas lutas sociais do campo no território gaúcho.

Entre os eixos de atuação centrais, pode ser destacado a busca pelo desenvolvimento rural sustentável a partir da preservação ambiental, do incentivo à economia de base camponesa, da agroecologia e da soberania alimentar (ANATER, 2018).

Em seu histórico, a organização ressalta a experiência no trabalho com indígenas das etnias Kaingangues e Guaranis, comunidades quilombolas, assentados da reforma agrária e “*agricultores camponeses*”. A partir de sua atuação, destacam a experiência com a coleta, organização e distribuição de sementes crioulas de plantas nativas nas regiões de atuação a partir de um “*acervo genético de mais de 200 variedades*”(ANATER, 2018, p.3).

Além disso, destacam o trabalho com públicos de todas as idades e gêneros, tendo em sua atuação a busca pela superação das discriminações de gênero e raça e combate à pobreza e fomento à economia solidária. Da mesma forma, destacam a atuação em pesquisas visando a compreensão e difusão de formas tradicionais de medicina, como a fitoterapia, homeopatia e o uso de ervas medicinais (ANATER, 2018).

### 5.2.2 As estratégias para a implementação da Chamada Pública

Conforme visualizado, o ICPJ, assim como a COOPSAT, é uma organização que possui ligação com o MPA. Neste sentido, os objetivos da organização possuem forte influência da metodologia de trabalho e da forma de visualizar o mundo deste movimento social.

No Plano de Trabalho que o ICPJ enviou para a ANATER, no processo de concorrência contém um conjunto de objetivos. O quadro 5 apresenta os objetivos contidos no Plano de Trabalho. Da mesma forma que ocorre no Plano de Trabalho da COOPSAT, percebe-se a existência de objetivos genéricos e abrangentes com o intuito de conter todos os itens contidos na Chamada Pública. Um exemplo é o primeiro objetivo mostrado no quadro 5 onde consta o número de famílias atendidas

e os municípios de abrangência, ou nos objetivos que constam os percentuais de jovens e mulheres que devem ser atendidos pelo contrato.

Quadro 5: Objetivos contidos no Plano de Trabalho do ICPJ:

- Prestar Assistência Técnica e Extensão Rural para 960 famílias agricultoras em, no mínimo, 7 municípios do Rio Grande do Sul para a diversificação produtiva em áreas de cultivo de Tabaco.
- Realizar processo continuado de formação e capacitação em agroecologia e diversificação produtiva para, no mínimo, 960 famílias camponesas;
- Promover a diversificação da produção de alimentos com qualidade agroecológica para o autoconsumo familiar, para gerar autonomia da produção Camponesa e para fornecer aos mercados locais, institucionais e convencionais;
- Promover, estimular e apoiar as mais variadas formas de geração e agregação de renda à produção familiar bem como procurar implementar novas fontes de rendas;
- Apoiar, estimular e promover o protagonismo feminino e juvenil, relações igualitárias de gênero e participação das mulheres nas atividades, nas UPF e nas comunidades;
- Prestar assistência e extensão rural com atendimento de, no mínimo, 50% de mulheres rurais, sobre o número dos beneficiários totais, no conjunto das atividades previstas;
- Executar, no mínimo, 30% de atividades voltadas para projetos de mulheres rurais;
- Prestar assistência e extensão rural com atendimento de, no mínimo, 25% de jovens rurais, sobre o número dos beneficiários totais, no conjunto das atividades previstas;
- Estimular, apoiar e assessorar tecnicamente os beneficiários deste projeto para o manejo ecológico do solo e análises de solo através da cromatografia;
- Implementar Sistemas diversificados e Combinados para a Produção de Alimentos, Fitoterápicos, Madeira, Insumos Industriais e Energia com ênfase na sustentabilidade, estimulando a implantação e sistemas agroflorestais;
- Estimular e organizar a produção de alimentos e sementes crioulas para programas governamentais, de modo especial, PAA, PNAE, compras institucionais propiciando melhoria de renda para as famílias;
- Estimular a Produção diversificada de alimentos para o autoconsumo familiar e o enriquecimento da biodiversidade local.
- Elaborar e editar cartilhas e folders de orientação sobre temas desta chamada.

Fonte: ANATER (2018). Elaboração própria.

Pode-se perceber que as linhas gerais de trabalho são orientadas por um conjunto variado de temas que passam pela produção de alimentos a partir de sementes e mudas crioulas, alternativas de renda para as famílias, produção para autoconsumo e para mercados institucionais, produção a partir de agroflorestas e um trabalho específico em relação à análise e cuidados com o solo. Metodologicamente o Plano de Trabalho enfatiza o método de educação popular buscando a conscientização do público beneficiário nos temas a serem trabalhados.

No que se refere à forma de contratação dos extensionistas para a implementação da política, o ICPJ mesclou duas formas de contratação. Alguns eram trabalhadores assalariados CLT e outros eram contratados a partir de RPA.

Sim, dentro do lote específico que o instituto executou, teve a contratação de doze técnicos de campo e mais quatro de nível superior. Esses técnicos teriam que ter uma formação técnica na área das agrárias e os de nível superior na área social ou na área das agrárias. Hoje o Instituto trabalha já sempre com o corpo técnico, que são técnicos que estão alocados, muitas vezes em outros projetos, como por exemplo projeto de sementes crioulas, projeto de recuperação de área degradada, o trabalho que se tem na área da região da Candiota e Hulha Negra com as recomposições ambientais, através dos contratos com as usinas termelétricas. Se tem hoje um corpo técnico da instituição, mas nesse processo de Camaquã buscamos fazer também contatos locais com entidades parceiras, como os sindicatos, as associações e as cooperativas no intuito de que o processo fosse construído de forma coletiva e que também se aproximasse com a realidade local. Foram contratados também técnicos da região, por conhecerem a região e o território, de preferência técnicos ligados ao campo, filhos de camponeses, filhos de pequenos agricultores, no intuito de fazer esse trabalho de troca de conhecimento, de troca de saberes, junto às famílias (Gestor do ICPJ).

Muitos dos técnicos que trabalhavam conosco, eles também plantavam tabaco, a família deles, sempre estavam envolvidos no plantio do fumo, então eles trabalhavam conosco e também ajudavam as famílias em casa, porque a gente tinha um bom tempo livre para poder desenvolver atividades (Gestor do ICPJ).

Como visto, o ICPJ também contratava extensionistas que conheciam o território onde a política estava sendo implementada. Esta característica também pode ser observada em outras organizações da sociedade civil.

### 5.3 O CAPA

Nesta seção inicialmente é apresentada a caracterização do CAPA e, em seguida, é exposto os principais elementos contidos no Plano de Trabalho desta organização.

### 5.3.1 Caracterização da organização

O Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA) é uma entidade da sociedade civil vinculada à Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB) e à Fundação Luterana de Diaconia (FLD), tendo atuação nos estados do RS, SC e PR. A atuação iniciou em 1978, sendo que, nos primórdios a organização denominava-se Centro de Aconselhamento do Pequeno Agricultor (CAPA) (2021).

A origem da entidade ocorreu num contexto de êxodo rural decorrente da modernização da agricultura onde o estado incentivava o uso de tecnologias modernas com apoio dos serviços públicos de extensão rural. Neste sentido, grande parte das populações do campo não se adaptavam a esse modelo de agricultura, principalmente pela indisponibilidade de área e capital para investimento, ocasionando assim, o endividamento, a pobreza e a migração desse contingente de agricultores excluídos para as áreas urbanas. Neste sentido, *“o CAPA surge como resposta da igreja para oferecer um serviço aos pequenos agricultores com o objetivo de alterar esta situação”* (IDE, 2008, p. 15).

Naquele período ainda não existia a denominação **“produtor familiar”**, nem o conceito de **“agroecologia”**. Trabalhava-se antes com a categoria “pequenos agricultores”, objetivando a promoção de uma **“agricultura alternativa”**. O desafio era garantir a subsistência e a sobrevivência das famílias no meio rural dentro de um modelo agrícola voltado para monocultura e exportação, sabendo, por outro lado, que eram os pequenos agricultores que produziam os alimentos para a mesa do povo brasileiro (IDE, 2008, p. 42).

Assim, na década de 70 e 80 surgiram um conjunto de organizações da sociedade civil com o intuito de permitir acesso à assistência técnica e a construção de modelos de organização da produção agrícola alternativos, possibilitando opções para os agricultores excluídos pelo processo de modernização da agricultura fortemente incentivado pelo estado. Estas organizações eram classificadas como movimentos de agricultura alternativa (BRANDENBURG, 2002).

O CAPA buscava se contrapor aos princípios do modelo modernizante tendo como eixos de atuação a difusão de práticas econômica e ecologicamente sustentáveis aos produtores rurais, tendo como objetivo sua permanência no campo

(CAPA, 2021). Em sua fase inicial o CAPA atendia principalmente famílias luteranas abrindo o leque de atuação com o passar dos anos. Segundo Vanderlinde (2011) o surgimento do CAPA tem relação direta com a ascensão da Teologia da Libertação a partir da releitura de textos bíblicos e a aproximação da igreja com os seguimentos empobrecidos da população. A atuação do CAPA se pautava nas ideias do IECLB, tendo desde seu surgimento trabalhado fortemente temas como a reforma agrária e a agroecologia.

Em 1989 o CAPA se junta a Rede PTA<sup>22</sup> (Rede de Projetos de Tecnologias Alternativas) e se consolidou enquanto organização do movimento agroecológico. A partir desta época temas de “*educação e conscientização política*” na organização dos agricultores e formas de comercialização da produção ganharam mais ênfase em sua atuação (IDE, 2008).

Atualmente o CAPA se organiza em cinco núcleos de atuação nos três Estados da região Sul do Brasil. Além do núcleo de Pelotas, onde se localiza o caso em estudo nesta tese, existem ainda os núcleos de Santa Cruz, Erechim, Verê e Rondon. O núcleo de Pelotas abrange 27 municípios<sup>23</sup> na parte sul do RS. Em sua história, o núcleo de Pelotas é marcado pela assessoria em sindicatos, associações e cooperativas ligados aos agricultores familiares, assessorando inclusive na implementação de políticas públicas, entre elas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o PNDACT.

### 5.3.2 As estratégias para a implementação da Chamada Pública

Como pode ser visualizado, o CAPA tem a defesa dos agricultores familiares e a defesa de modos alternativos de produção desde a origem da organização. Não obstante, a entidade está historicamente ligada institucionalmente a uma organização religiosa e tem fortes lações com outras organizações agroecologistas da sociedade civil.

---

<sup>22</sup> Estrutura organizativa do conjunto de organizações da sociedade civil que promoviam a agricultura alternativa no país.

<sup>23</sup> Segundo o site da organização, o núcleo de Pelotas do CAPA é composto por 16 membros e tem ações nos seguintes municípios: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Barra do Ribeiro, Camaquã, Canguçu, Capão do Leão, Cerro Grande do Sul, Cristal, Encruzilhada do Sul, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pelotas, Rio Grande, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu (CAPA, 2021).

Na concorrência da Chamada Pública a entidade disputou o edital tendo uma listagem de objetivos mais sucintos quando comparado as organizações COOPSAT e ICPJ. Pelos objetivos específicos, contidos no quadro 6, é possível perceber uma atuação visando a comercialização da produção e temas mais amplos, que vão além da esfera agrícola.

Quadro 6: Objetivos contidos no Plano de Trabalho do CAPA

- Geral:
- Desenvolver ações de ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural para 960 UFPA's – Unidades Familiares de Produção Agropecuária, de agricultoras e agricultores em municípios de região fumageira da Zona Sul do Rio Grande do Sul em 27 meses, promovendo diversificação produtiva com ênfase na Agroecologia e no Desenvolvimento Sustentável.
- Específicos:
- Inserir os agricultores e agricultoras nas organizações da agricultura familiar da região, buscando uma diversificação produtiva com segurança no acesso à comercialização e às políticas públicas;
- Proporcionar o protagonismo de mulheres e jovens, garantindo o espaço saudável de participação social respeitando as dimensões inerentes do gênero e da geração;
- Gerar melhoria na qualidade de vida e de renda das famílias beneficiárias, promovendo acesso através da circulação de informações técnicas nas áreas da produção, saúde comunitária, alimentação saudável, políticas públicas, agroecologia.

Fonte: ANATER (2018). Elaboração própria.

Na esfera organizativa para a implementação, no CAPA todos técnicos eram contratados via CLT tendo seu vínculo com a instituição encerrado ao término da execução do contrato de ATER. Contudo, um dos técnicos já era contratado da organização e não trabalhava exclusivamente na Chamada Pública. O CAPA já atuava há vários anos na região onde implementou esta Chamada Pública, trabalhando com algumas associações e cooperativas locais, independentemente da operacionalização de Chamadas Públicas de ATER. Assim, parte do tempo deste técnico era destinado ao trabalho com agricultores ecologistas da região. Segundo o gestor do CAPA, a escolha dos extensionistas seguiam os critérios a seguir:

Tipo um profissional que conhecesse a realidade aqui do nosso território. Que já tivesse preferencialmente atuado aqui no território, que conhecesse todo o trabalho de diversificação das áreas do cultivo do tabaco, que já

conhecesse o campo, tivesse também diálogo. Uma pessoa que tivesse diálogo com as organizações aqui do território, as que já existem aqui e claro que tivessem também na sua formação o conhecimento acumulado com base nos princípios da agroecologia (Gestor do CAPA).

Percebe-se na fala do Gestor o cuidado na contratação dos profissionais que atuaram no âmbito da Chamada Pública. A atuação seguindo os princípios da agroecologia era um fator determinante para a formação técnica dos profissionais atuantes.

#### 5.4 A EMATER

A estrutura atual da EMATER do RS foi criada a partir da fusão da Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS) e a ASCAR. A ASCAR foi criada no RS no ano de 1955. Já a EMATER foi criada em 1977, período em que o governo federal, a partir da EMBRATER, recomendava a criação de empresas estaduais de extensão rural, uma vez que a empresa nacional tinha a possibilidade de financiar as empresas estaduais. Entre os fundadores da organização destacam-se a Secretaria de Agricultura do Rio Grande do Sul, o Ministério da Agricultura, e EMBRATER, a Federação de agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL<sup>24</sup>), a FETAG e a Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul (OCERGS) (DEPONTI, 2010).

No RS, a criação da EMATER/RS não significou a extinção da ASCAR. Esta, por ser uma organização civil sem fins lucrativos, tinha benefícios fiscais decorrentes da filantropia, tornando o custo de manutenção da organização mais barato. Contudo, desde 1980 as duas organizações possuem administração conjugada e adotam o nome de EMATER/RS-ASCAR. Desta forma, apesar de formalmente a EMATER do RS ser uma associação civil de direito privado, ela é gerenciada pelo governo do estado (DEPONTI, 2010).

A EMATER/RS-ASCAR possui escritório de extensão rural em todos os 497 municípios do RS. No ano de 2020 sua equipe técnica era formada por 1402 extensionistas e 371 técnicos administrativos (EMATER, 2021). Neste sentido, esta organização é responsável pela formulação e execução da política de ATER do

---

<sup>24</sup> A FARSUL é a representante sindical da classe patronal de produtores rurais no RS.

governo gaúcho. Em seu relatório de atividades, a empresa qualifica seu objetivo da seguinte forma:

A EMATER/RS-Ascar executa ações de assistência técnica e extensão rural e social (ATERS) com o objetivo de contribuir, de forma planejada, continuada e gratuita para o desenvolvimento econômico, cultural e social do meio rural do Rio Grande do Sul, em uma perspectiva de desenvolvimento rural autossustentável, economicamente viável e socialmente justo (EMATER, 2021, p. 11).

Em sua história, a instituição passou por diversos governos e, por conseguinte, diversas orientações metodológicas, de acordo com o momento da extensão rural no país. Neste sentido, a literatura aponta que a atuação dos extensionistas na atualidade permanece com características de diversas orientações metodológicas, como o difusionismo, a educação popular bem como, a influência dos métodos participativos (DIESEL, *et. al*, 2006, DEPONTI, 2010), ou seja, existe uma heterogeneidade nas concepções de extensão rural.

No caso da EMATER, pela forma de contratação ser distinta, não foi obtido o Plano de Trabalho que a organização executou a Chamada Pública. Pôde-se perceber que a entidade atendeu três regiões do RS, uma no norte, uma na região central e outra no sudeste do Estado.

## 5.5 AS ORGANIZAÇÕES E A IMPLEMENTAÇÃO

Nas seções anteriores foram apresentadas as características das quatro organizações implementadoras e os objetivos de atuação contidos nos Planos de Trabalho das organizações da sociedade civil.

Uma primeira observação é que os objetivos dos planos de trabalho confirmam a questão levantada na discussão acerca da elaboração da Chamada Pública. Nesta, constatou-se que o próprio edital para seleção das organizações prestadoras de ATER já concebia uma lógica de implementação. Não obstante, os objetivos dos planos de trabalho das prestadoras de ATER que desejavam concorrer não poderiam ser distantes e terem concepções de trabalho distintas do estabelecido no edital para seleção das organizações. Neste sentido, os objetivos dos planos de trabalho indicam bastante a respeito do número de atividades que seriam realizadas e pouco sobre o que se desejava como resultado destas atividades.

Percebe-se a partir dos conteúdos dos Planos de Trabalho que, mesmo a COOPSAT e o ICPJ sendo organizações ligadas ao MPA, existiram diferenças no trabalho planejado entre as duas organizações e forma de atuação das duas organizações. O mesmo pode-se dizer sobre o Plano de Trabalho do CAPA, que continha especificidades, principalmente ligados ao trabalho associativo.

Neste sentido, entende-se que os planos de trabalho tendem a limitar a autonomia dos técnicos extensionistas na implementação da política e maximizam as lógicas de atuação das organizações. Pode-se entender também que o próprio plano de trabalho das organizações, apesar de conter uma diversidade de temas, dá elementos para compreender como as entidades visualizam a implementação da política.

A busca pelo controle da discricionariedade também foi visualizada a partir da política de monitoramento da execução pelas organizações, onde as realizações de reuniões entre coordenações das prestadoras e técnicos extensionistas está presente em todos os planos de trabalho. Contudo, apesar destas iniciativas é percebido grande margem para a discricionariedade e o ativismo institucional dos extensionistas, principalmente nos temas a serem debatidos nas visitas individuais realizadas nas propriedades agropecuárias. Nas visitas individuais o controle pelas organizações ocorre essencialmente pelo número de atividades e não pelos conteúdos efetivamente trabalhados.

No que se refere às formas de contratação dos extensionistas pelas organizações visualizou-se diferentes estratégias por parte das organizações. A EMATER é a única organização que contrata a partir de concurso público. Nas organizações da sociedade civil as contratações ocorriam tanto a partir da CLT quanto por formas de contrato pelo Recibo de Pagamento Autônomo (RPA). Entende-se que o vínculo CLT garante direitos trabalhistas inexistentes quando contratados pelo RPA, sendo assim, o primeiro garante maior poder do extensionista perante a organização empregadora.

A escolha dos extensionistas das organizações da sociedade civil se aproxima da forma apontada por Lotta (2010) para a escolha dos Agentes Comunitários de Saúde. A autora aponta que estes agentes têm dupla função. A primeira é de natureza técnica e a segunda relacionada a organização das comunidades em que atuam. Desta forma, o fato destes agentes serem moradores das comunidades em que atuam é um fator que agrega capacidades na implementação da política de saúde. Na

seleção dos extensionistas as organizações da sociedade civil também utilizam este critério na definição dos agentes implementadores da política de ATER. A justificativa apresentada pelas organizações é que estes extensionistas já possuem conhecimento do território e muitas vezes, já tem relações estabelecidas com as famílias beneficiárias.

Como apontado, a relação cotidiana e os laços de confiança existentes na prática dos extensionistas rurais e as famílias beneficiárias faz com que os comportamentos destes se aproximem do que Maynard-Moody e Musheno (2003) denominaram de “agente cidadão”. Neste sentido, os extensionistas são situados culturalmente e não agem seguindo os princípios da teoria do ator racional. Contudo, conforme a concepção pragmática de agência da literatura sobre ativismo (ABERS, 2021), a ação dos extensionistas é resultante da influência de regras e normas bem como, recursos para ação social. Desta forma, sustenta-se que esta trajetória social e profissional progressiva dos extensionistas influenciou o curso dos julgamentos realizados e, conseqüentemente, a tomada de decisão pelos extensionistas (MOLLER, HARRITS, 2013; LOTTA, COSTA, 2020).

A forma de seleção dos extensionistas pelas organizações é um elemento importante para a compreensão da trajetória social destes trabalhadores. Das organizações estudadas, a empresa de extensão pública é a única que possui seleção dos extensionistas a partir de concurso público. As demais organizações utilizaram para seleção dois métodos. Um primeiro se refere ao uso de extensionistas já pertencentes ao quadro da organização, com experiência de trabalho em outras chamadas públicas. Em sua maioria, os extensionistas selecionados a partir desta forma de entrada possuíam curso superior e eram militantes da organização. Já o segundo método de entrada, se refere a seleção de extensionistas, geralmente técnicos agrícolas ou em agropecuária, que moravam nas localidades a serem atendidas. Em alguns casos, dependendo da organização, estes técnicos não tinham dedicação integral à organização, sendo, inclusive, produtores de tabaco no restante do tempo. Este fato possibilitava maior proximidade entre os agentes implementadores da política de ATER e as famílias beneficiárias.

Na análise das entrevistas realizadas foi possível perceber uma forte ligação entre os técnicos das organizações da sociedade civil (COOPSAT, CAPA, ICPJ) e o seu trabalho. Neste sentido pode-se afirmar que tinham um engajamento com as concepções de mundo, as crenças e a visão de atuação que a organização em que

atuavam estava envolvida. Foi visualizado que este engajamento era resultado da militância pregressa dos extensionistas, no caso dos profissionais de nível superior, ou do processo de formação política que as organizações proporcionavam ao quadro de colaboradores, no caso dos profissionais de nível médio.

Para que isso ocorresse as organizações utilizavam de diferentes métodos. No ICPJ além dos dias de formação (40 horas) que o próprio edital estabelecia, a organização fazia uma formação extra junto aos técnicos ingressantes. Além disso, o método de trabalho estabelecido indicava que parte das primeiras ações técnicas que seriam realizadas de forma individual pelos extensionistas sem experiência, eram feitas em duplas com extensionistas mais antigos que tinham a tarefa de mostrar o método de trabalho do ICPJ.

Desta forma, o próprio processo de execução da chamada pública era utilizado como meio para formação política do quadro de extensionistas. As visitas guiadas eram formas de transmitir a visão política da organização acerca do que devia ser trabalhado pelos extensionistas bem como, a metodologia que deveria ser utilizada nas visitas técnicas, que no caso do ICPJ, fortemente embasada na concepção freiriana de educação popular.

No CAPA e na COOPSAT percebeu-se que esta formação ocorria pelo acompanhamento semanal/mensal que as organizações tinham com os técnicos. Nestas atividades, dedicava-se tempo para discutir temas considerados importantes, métodos de trabalho e a estratégia da organização. Na COOPSAT, quando julgavam necessário, também acompanhavam os técnicos na lógica de analisar como estavam trabalhando a campo.

Na EMATER, por sua vez, os técnicos inseridos na Chamada Pública não eram quadros recentes da organização. Neste sentido, em todas as seleções públicas realizadas através de concursos públicos, os técnicos recebem formação própria da organização. Nesta organização percebeu-se que os técnicos tinham formas de atuação diferenciadas, não tendo um padrão de militância em torno de uma causa contenciosa em particular.

Este capítulo apresentou a caracterização das organizações prestadoras de ATER mostrando como as concepções de mundo influenciam a construção dos planos de trabalho. Os planos de trabalho indicam diferenças e semelhanças entre as formas de trabalho das organizações. Ainda, foi apresentado a forma que as organizações utilizam para selecionar o quadro de extensionistas que implementam a política

pública. Entende-se que estes elementos ajudam a entender a forma com que os extensionistas atuam enquanto burocratas de nível de rua e fazem uso da discricionariedade e praticam o ativismo institucional que são discutidas no capítulo 6.

## **6. OS EXTENSIONISTAS E O EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE E DO ATIVISMO INSTITUCIONAL**

Segundo Lipsky (2019) o trabalho dos burocratas de nível de rua é complexo por envolver a interação com os beneficiários. Neste processo de interação não se sabe concretamente as razões, percepções e objetivos do uso do serviço ofertado por parte do usuário. Por este motivo, a ação cotidiana destes trabalhadores não pode ser completamente enquadrada por legislações e normas. Para o autor, mesmo que as leis sejam claras, sem dubiedades ou incongruências e que os métodos de controle sobre a execução sejam rígidos, as políticas podem ser implementadas de formas distintas.

Neste sentido, a própria definição da ação de extensão rural é genérica e abrangente visando atingir a complexidade dos distintos contextos de atuação. A partir das orientações, constrangimentos institucionais, organizacionais, pessoais e relacionais existentes, os profissionais extensionistas mobilizam suas capacidades para implementar a política de ATER.

Este capítulo tem por objetivo demonstrar o exercício da discricionariedade e do ativismo institucional pelos extensionistas apontando a influência dos valores das organizações implementadoras da política pública estudada.

### **6.1 A IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DOS EXTENSIONISTAS DA COOPSAT**

Nesta seção são apresentados aspectos da implementação da política pela COOPSAT, elucidando momentos que indicam o uso da discricionariedade e do ativismo institucional pelos extensionistas rurais vinculados à COOPSAT bem como as influências da organização neste processo.

As entrevistas com os extensionistas que trabalhavam na COOPSAT não indicaram uma trajetória pregressa de militância nos movimentos sociais. Os dois extensionistas entrevistados eram associados a COOPSAT como técnicos de nível médio (técnicos em agropecuária). Os perfis no período de ingresso na organização eram de técnicos inexperientes, recém saídos dos bancos escolares. No entanto, foram formados pela organização para trabalharem os temas contidos na Chamada Pública.

Conforme visualizado, o tema da agroecologia é muito importante para a COOPSAT. Neste sentido, os técnicos desta organização buscaram retratar os momentos em que passaram a ter contato com a discussão sobre a agroecologia. Uma das entrevistadas aponta a ligação entre o curso de agronomia, que cursava paralelamente à execução da chamada pública, e a agroecologia. Segundo ela:

Quando eu entrei na agronomia eu conheci a agroecologia. Aí eu vi que eu sempre fui agroecologista e nunca soube, me encantei e fui pra Agronomia porque tinha esse viés agroecológico (Técnica 2, COOPSAT).

A extensionista busca mostrar que apesar de já trabalhar a partir da concepção agroecológica, o ingresso no curso de agronomia fez sua compreensão avançar, solidificando o tema enquanto uma causa contenciosa.

O outro técnico aponta que a abordagem envolvendo a agroecologia, utilizada no cotidiano do trabalho na organização, não estava presente na formação técnica tradicional. Segundo um dos entrevistados:

Porque quando foi apresentado para nós que tínhamos que trabalhar com a agroecologia... Eu sou técnico agropecuário e eu não estudei isso. O técnico que eu fiz não me preparou para trabalhar com a agroecologia, nem com produção orgânica e, muito menos, com a extensão rural, né? (Técnico 1, COOPSAT).

A partir da entrevista pode-se perceber que foi com o ingresso na organização que este técnico passou a conceber a agroecologia enquanto causa contenciosa. Este foi um dos casos relatados da seleção de técnicos que pertenciam à região onde a política estava sendo executada. O técnico não imaginava que o processo de execução da política teria este mote. Contudo, após o ingresso na organização, um forte engajamento com o tema foi criado.

Neste sentido, o trabalho na organização foi parte do processo de formação política dos técnicos, onde eles foram internalizando temas enquanto causas contenciosas e passando a atuar como ativistas institucionais fazendo o uso da discricionariedade no trabalho cotidiano. Neste sentido, a organização se preocupava com a formação política que ocorria através de reuniões semanais para discutir temas relacionados à execução da política.

Pela literatura de regimes de accountability, esta forma de seleção e de formação do quadro de técnicos utilizado por esta organização da sociedade civil

mostra a existência de *accountability* profissional, bem como elementos para uma *accountability* ideológica. A organização buscava formar o quadro de extensionistas oferecendo treinamento e buscando que estes profissionais estivessem alinhados politicamente nos temas a serem trabalhados cotidianamente. Neste sentido, a compreensão do trabalho de extensão rural formada pelos extensionistas se deu dentro da organização, isto é, a organização era determinante na seleção de causas contenciosas defendidas pelos extensionistas. Reuniões para compartilhamento e avaliação sobre os temas tratados na execução da política pública podem ser considerados enquanto mecanismos de pressão profissional sobre a execução das ações. Segundo a literatura estudada (SAGER et. al. 2019), esta forma de organização do trabalho tende a influenciar os profissionais quanto ao uso da discricionariedade no processo de implementação.

Entretanto, a trajetória dos técnicos indica o conhecimento da região onde a política estava sendo implementada, bem como, o conhecimento prévio do processo produtivo do tabaco pelas famílias. Isso se deve à busca da organização por técnicos das regiões onde a Chamada Pública seria implementada. Assim, os técnicos também tinham elementos que garantiam maior independência frente à organização.

A seleção das famílias participantes da política foi uma das formas utilizadas para compreender como os extensionistas usavam a discricionariedade. Neste sentido, a COOPSAT já atuava em parte das regiões em que venceu a Chamada Pública. Contudo, mesmo nos municípios em que a organização começou a prestar os serviços de ATER pela primeira vez ela buscou inicialmente o cadastro de famílias que já eram atendidas anteriormente, conforme indicava as instruções da Chamada Pública. Apesar da organização reiniciar o trabalho nas propriedades onde já haviam trabalhado anteriormente, o quadro de extensionistas havia sido modificado, tornando o início dos trabalhos igualmente complexo.

No município de Passa Sete – RS, por exemplo, a COOPSAT atendeu 80 famílias, sendo a maior parte delas oriundas do trabalho que anteriormente vinha sendo executado pela EMATER na Chamada Pública anterior. Segundo o extensionista:

Eu iniciei no Passa Sete com as 80 famílias, nós tínhamos que cadastrar 80 famílias. Como já tinha uma chamada anterior que foi prestada aqui, tinha a relação das famílias anteriores. Então, para dar sequência no trabalho que já vinha sido desenvolvido, a gente deu prioridade para as famílias que já eram atendidas pelo projeto. Então nós visitamos, eu visitei todas essas famílias

que estavam na lista, e convidei elas novamente para participar. Algumas nós identificamos que não tinham mais perfil para o projeto, tivemos que achar algumas famílias novas, mas em geral foram famílias que já participavam de projetos anteriores. O critério utilizado para a escolha foi baseado nisso, famílias que já participavam antes de outros projetos" (Técnico 1, COOPSAT).

Neste município, pelo relato do extensionista percebeu-se que parte das famílias foram modificadas por não seguirem o *perfil* do projeto. Buscou-se compreender o que era este *perfil* do projeto desejado. O extensionista relatou que idosos que já estavam deixando de produzir fumo e pessoas que não gostariam de participar de atividades coletivas eram às que não eram portadoras de um *perfil* adequado. Neste caso, percebe-se o uso da discricionariedade para definir um perfil de participante.

Quando questionado como que se dava a construção do perfil de participante do projeto o técnico recorreu a questões sobre a produção de tabaco e a idade dos integrantes das famílias. Neste sentido, famílias que não produziam mais tabaco e/ou que eram formadas por integrantes aposentados que não se dedicavam a atividade agrícola foram substituídos por famílias que tinha um perfil procurado. Apesar do técnico acreditar estar argumentando a partir das normas da Chamada Pública, esta regra não existe. É possível ser beneficiário da Chamada Pública famílias que deixaram de produzir tabaco há até oito anos (ANATER, 2018).

A outra técnica entrevistada havia participado da Chamada Pública anterior e comparou a forma de seleção das famílias. Na primeira Chamada Pública tiveram autonomia para escolher o público que a organização buscava atender. Na segunda vez, atuando em outro município, a técnica seguiu a listagem de beneficiários pré-definidos.

Segundo a técnica:

Na primeira era um pouco diferente, eu escolhi, eu cheguei e já fui cadastrando as famílias disponíveis, cadastrávamos as famílias principalmente que não eram assim assistidas por ninguém, o pessoal das zonas de mais difícil acesso, os agricultores mais, digamos assim, debilitados da questão de assistência, de políticas públicas em geral, que nem a EMATER chegava mais lá, eram os que conseguíamos (Técnica 2, COOPSAT).

Outra questão importante que influenciou na seleção das famílias é a disposição das famílias beneficiárias para a participação em atividades coletivas. Esta é uma questão complexa para a atuação dos extensionistas enquanto burocratas de

nível de rua uma vez que eles não podem exigir a participação das famílias nas atividades coletivas, isto é, a participação é voluntária. Entretanto, a atividade coletiva realizada só é validada pela ANATER quando atinge um número mínimo de participantes, o que coloca grande pressão sobre os extensionistas no processo de implementação da Chamada Pública. Por um lado, estas atividades tem um caráter ativista onde são trabalhados temas importantes para as organizações. Por outro lado, a atividade tem que ser atrativa para as famílias beneficiárias, uma vez que a participação é voluntária.

Além disso, existiam famílias que desejavam participar da política e que não foram selecionadas. Assim como será apontado que ocorria em outras organizações da sociedade civil, como o CAPA, a técnica informa as estratégias para que estas famílias recebessem algum tipo de orientação, mesmo que o técnico não fosse remunerado por isso.

Tinham muitas famílias que já não produziam mais tabaco por vários motivos e gostariam de participar da chamada, porque já me conheciam, e não puderam vir por essa questão, por ser da diversificação do tabaco. Para os cursos, as atividades coletivas eu sempre convidava esse pessoal que tinha interesse porque daí não interferia, mas para as visitas em si, pela chamada, não dava para serem feitas (Técnica 2, COOPSAT).

Só que tiveram famílias que eu fiz mais visitas por esses casos que outros desistiram daí eu reorganizei algumas, às vezes também não dava para colocar no mobile, daí eu ia só por amor, por acreditar mesmo no cara (Técnica 2, COOPSAT).

Percebe-se que elementos ligados ao ativismo institucional, atuação da técnica defendendo uma causa em que acredita, são importantes para que ela faça um esforço extra no sentido de que sejam ofertados serviços de ATER para famílias que não constam na listagem de beneficiárias.

Os extensionistas da COOPSAT, entendiam que para que as famílias beneficiárias do trabalho de ATER pudessem chegar na produção agroecológica elas deveriam passar por um processo de conscientização a longo prazo. Neste sentido, técnicas que reduziam a utilização de agrotóxicos eram enfatizadas na produção de tabaco, mesmo que a organização não oferecia assistência na produção deste cultivo. Para os extensionistas, o importante era mostrar que existiam alternativas ao modelo de produção convencional. Segundo esta técnica:

Eu sou contra os agrotóxicos, mas como fazer? Principalmente com a cultura do fumo, então a gente tentava usar alternativas para não usar herbicida, às vezes não era feito, acho que na verdade a maioria nem fazia, mas pensávamos junto, o que é o primeiro passo, mas isso é uma coisa contínua, não é de um ano para o outro que a gente conseguiria (Técnica 2, COOPSAT).

Em outra fala, a mesma extensionista discute a importância das mudas e sementes tradicionais para a construção da agroecologia. Buscava a manutenção de cultivos tradicionais na região e manutenção da genética de espécies produzidas ao longo do tempo. Segundo ela:

A agroecologia sem semente crioula não é nem agroecologia então sempre tem a questão das sementes crioulas (Técnica 2, COOPSAT).

Desta forma, a defesa da produção de sementes dos cultivos pelas próprias famílias, principalmente destinadas para a produção de autoconsumo, era uma das causas defendidas pelos extensionistas.

Uma das estratégias dos extensionistas desta organização da sociedade civil era o banco de sementes, onde existia a troca de variedades de sementes para plantio nas propriedades. Segundo a extensionista:

Quando eles pegam uma semente e plantam é muito gratificante, tu chegar na casa e o pessoal mostrar o feijão que foi tu que deu ou que foi uma troca. Essa questão de pegar grupinhos e fazer as atividades e fazer daquela visita algo produtivo, facilita também, mas conforme tu vais fazendo tu vais observando que cada propriedade muda, o que é bom para uma comunidade é totalmente diferente da comunidade do lado, então tem que observar e ir adaptando (Técnica 2, COOPSAT).

A complexidade do trabalho de extensão é visualizada na fala dos extensionistas. O fato de trabalharem com pessoas que tem expectativas em relação à ação técnica limitava a capacidade de planejamento das ações. Neste sentido, conforme relatado, foram raras as visitas técnicas que ocorrem conforme o planejamento, tanto no que se refere ao tempo pré-estabelecido nas normas quanto aos conteúdos planejados para as ações. Segundo o técnico da COOPSAT:

Acontecia também de chegarmos numa visita programada com um tema e não ser nada daquilo e o agricultor vir com outra coisa. Tu nunca sabes o que te espera, por mais que tu se programes, tu nunca vais saber o que te espera quando tu chegas na casa do agricultor" (Técnico 1, COOPSAT).

Questões logísticas também foram levantadas, por exemplo, a dificuldade de serem recebidos pelos agricultores. Ao contrário de boa parte dos tipos de burocratas de nível de rua estudados pela literatura em que são os usuários que buscam os serviços do Estado. No caso da extensão rural, são os burocratas de nível de rua, isto é, os extensionistas rurais, que precisam chegar até o público beneficiário causando maior complexidade ao processo de implementação. Segundo o extensionista:

Quando a gente trabalha com assistência é uma loucura, porque por mais que tu programes, organize seu dia, tu nunca vais conseguir fazer do jeito que tu programaste. Quando a gente começou o ATER no Passa Sete o acesso à internet ainda era muito restrito, então nós não tínhamos ainda o acesso total dos agricultores à internet. Então não tínhamos como agendar a visita, não tinha como avisar o agricultor: “olha amanhã eu vou lá ou semana que vem eu vou lá”. Então, muitas vezes, nós íamos e se pegássemos temporada de safra, chegávamos lá e não achávamos os agricultores em casa, acabávamos perdendo a viagem.(...) Então às vezes você programava para ir num agricultor, tu não achavas, tu ias em outro. Aí tinha que organizar, porque no plano de trabalho programávamos nossas visitas com temas, e em cada visita desenvolvíamos um tema. Quando tu te programas pra ir numa casa tu já vais com uma leitura antes daquele tema para ter um embasamento maior (Técnico 1, COOPSAT).

Como característica do trabalho tem-se que os extensionistas precisam responder rapidamente ao contexto de implementação. Neste sentido, tendem a não tomar decisões padronizadas e ótimas. Para Lipsky (2019) a característica do trabalho do burocrata de nível de rua é a necessidade de responder rapidamente ao contexto. Essa necessidade de velocidade na resposta faz com que nem sempre conseguem tomar as melhores decisões e garantir a padronização dos serviços, o que pode ser conferido no trabalho dos extensionistas.

O do tempo da visita técnica foi outra questão bastante complexa no processo de implementação. Conforme visualizado, a ANATER tem um aplicativo instalado nos dispositivos móveis onde os técnicos devem marcar um ponto geográfico para comprovar que fizeram a visita técnica, além de descrever sobre o conteúdo da atividade. Embora o aplicativo não meça o tempo de cada visita, ele permite apenas a inserção de quatro visitas diárias por técnico, uma vez que cada visita tem tempo contabilizado de duas horas. Essa é um dos principais questionamentos dos técnicos.

Tinham algumas casas que às vezes era bem difícil ficar duas horas porque já não tinha mais assunto, o pessoal queria trabalhar e não via grande importância naquilo. Mas como diz o pessoal lá, eu sou boa de lábia, então eu ficava achando o assunto até alguém falar (Técnica 2, COOPSAT).

Pela entrevista da técnica é possível perceber o componente da improvisação que tinha que ter para atender os requisitos estabelecidos pela ANATER.

Assim, a partir das entrevistas percebeu-se que nem sempre os instrumentos de ação disponíveis correspondiam integralmente às necessidades vindas da prática cotidiana dos extensionistas. Desta forma, não poucas vezes, os técnicos recorriam à adaptações visando organizar suas ações e atender a demanda de trabalho.

Ainda, apesar do plano de trabalho buscar que todas as famílias tivessem o mesmo atendimento, no campo, os técnicos percebiam demandas específicas de acordo com cada família. Neste sentido, existiam famílias que não demandavam tantas visitas técnicas quanto outras que demandavam além do estabelecido previamente. Segundo este técnico:

Quando nós começamos nós recebemos o plano de trabalho, e dentro do plano de trabalho especificava quais eram as ações e os objetivos do projeto. Eu segui o plano de trabalho que nos foi apresentado. Então tinha assim tantas visitas pra todas as famílias, tantas atividades coletivas, tá? O plano de trabalho já especificava quantas visitas tinha que fazer, quantas atividades coletivas, eu segui o plano de trabalho (Técnico 1, COOPSAT).

Neste sentido, inicialmente o técnico relata a existência de um documento que orienta as ações técnicas para cada família. Desta forma, a organização de suas ações partiu deste plano. Contudo, em outras partes do diálogo é possível perceber que o plano não podia ser seguido integralmente.

As visitas nós fazíamos assim, tínhamos uma meta de trabalho, nós fazíamos diariamente em torno de três a quatro visitas, mas como eu comentei antes, em famílias que a gente via que tinha uma necessidade de uma atenção maior, nós voltávamos e fazíamos uma visita adicional ou dava uma atenção maior dependendo da situação de cada família (Técnico 1, COOPSAT).

Pela fala do técnico é possível perceber que a partir do conhecimento e da criação de vínculos com os beneficiários decorrentes da implementação da política, os extensionistas percebiam necessidades distintas para as famílias. Ao ter esta percepção, criavam rotinas e procedimentos para atender a demanda.

Era bem complicado, eu não fechava a meta, o meu problema sempre foram as metas. Essa coisa muito quadradinha eu não gosto, nunca gostei e eu tenho bastante dificuldade nisso. Então eu sempre tentei fazer coisas alternativas conforme dava para eu fazer, mas tinham questões que eu tinha que seguir. Mas era uma coisa que me deixava muito triste porque ou é meta ou é qualidade, essa coisa de quatro visitas eu não gosto porque, como eu falei, tem famílias que demandam muito mais de quatro visitas, que com

quatro visitas não dá pra fazer nada. Como é que a pessoa vai diversificar com quatro visitas, mas enfim era o método (Técnica 2, COOPSAT).

Nesta fala da entrevistada, percebe-se a insatisfação com a estrutura de instrumentos de ação estabelecida para a implementação. Percebe-se que a técnica buscava atingir os objetivos mesmo tendo dificuldades de execução das metas planejadas. Este foi um relato marcante, uma vez que a técnica estabelece a relação entre implementar da forma como o modelo da Chamada Pública se propõe versus implementar uma política de qualidade. E, a opção da técnica era implementar a política a partir da sua forma de ver, atendendo a demanda das famílias beneficiárias, mesmo tendo problemas na execução do cronograma de metas.

Entre as estratégias adotadas pelos extensionistas destaca-se uma que transformava a atividade individual em atividade coletiva, isto é, de uma meta de visita técnica se realizava uma oficina com a participação de mais famílias. Segundo a técnica:

Desenvolvia podas, fazia mini atividades, eu pegava três, quatro pessoas e íamos na casa de um e fazia as podas, fazia biofertilizante na casa de um e dividia para os outros, e isso aí valia como uma atividade (Técnica 2, COOPSAT).

Percebe-se que estas improvisações não ocorreram com a intenção de simplificar o trabalho, mas de transformá-lo metodologicamente num desenho que se adaptasse ao objetivo do extensionista. Para trabalhar as questões propostas era, na opinião da técnica, didaticamente melhor, juntar um grupo de famílias para a ação.

A relação entre o trabalho de ATER e o pertencimento aos movimentos sociais também apareceram nas entrevistas da COOPSAT. Segundo uma entrevistada da COOPSAT:

Às vezes eu me desgasto muito mais do que se eu só simplesmente fizesse porque eu acho que é importante o pessoal lembrar que existimos, e como a cooperativa é ligada a movimentos, os pequenos agricultores, então não é simplesmente uma chamada, tem a questão do movimento, porque tem casas que eu vou que se lembram de mim como a Ju do MPA, então também tem essa questão que é muito além da simples chamada pública de Ater. (Técnica 2, COOPSAT).

Percebe-se que a extensionista, o fato de ser ligada a uma organização que tem relação com o MPA fazia com que seu compromisso de atuação era diferente, isto é, não era apenas a implementação de uma política, mas também a representação

de um movimento social que buscava representar um contingente de agricultores. Neste caso, percebe-se que a técnica busca antes de representar o Estado na implementação da política, ela representa um movimento social. Contudo, isso não diminui sua responsabilidade com os resultados da implementação, ao contrário, percebe-se que a responsabilidade pelos resultados das orientações técnicas fica ainda mais presente.

Ao avaliar a execução do trabalho pela sua organização e comparar a execução entre os distintos extensionistas, o técnico passa a refletir sobre a atuação dos colegas:

Cada técnico tinha a sua especialidade, ele focava em uma área maior, talvez por uma característica própria do técnico dele ter um interesse ou uma vontade de trabalhar com determinados temas, eu percebi que na equipe tinha uma diversidade muito grande nisso, então cada técnico trabalhava com um foco diferente. Eu focava mais na questão dos insumos ou focava mais em determinadas culturas (Técnico 1, COOPSAT).

O extensionista busca justificar sua atuação a partir de critérios econômicos, de redução da aquisição de insumos químicos. Sua ação, contudo, vai no mesmo caminho da orientação da prestadora.

Avaliando que o maior investimento e custo de produção do agricultor se resumia aos insumos, eu tentei fazer um trabalho voltado mais para questão dos insumos alternativos, exemplo: a produção de um fertilizante, a produção de um repelente natural ao invés de usar um inseticida, um biofertilizante ou um composto orgânico ao invés de usar um adubo químico. Porque eu sempre pensei na lógica de que se o agricultor não gasta e ele mesmo produz, então é um dinheiro que sobra para ele usar para investir em outra alternativa e foi através disso que conseguimos muitas coisas. Quando o agricultor começa a reconhecer isso, começa a sobrar aquele dinheiro que ele investiria talvez em um adubo químico ou em um inseticida e começa a investir em outras coisas é um nicho que ele compra, é uma planta ou é uma muda, ele acaba investindo na sua propriedade e sobra aquele recurso que ele gastaria talvez só em insumos. Então pensando nisso foi quando eu desenvolvi mais essa questão das alternativas aos insumos químicos, principalmente (Técnico 1, COOPSAT).

Outra extensionista definiu sua atuação a partir de especialidades distintas. Percebeu-se que a rede de estudo e pesquisa que a técnica faz parte possui forte influência nas escolhas de trabalho que a mesma faz à campo. Segundo ela:

Eu trabalho na universidade muito com insumos alternativos, com bactérias, com fungos, com reprodução de microorganismos no geral e eles contribuem para produção. Então os agricultores me chamavam de dona bactéria porque eu estava sempre ensinando eles a fazerem alguma coisa desse tipo (Técnica 2, COOPSAT).

Mesmo diante de ações em que o ativismo institucional estava pautado em valores comuns com a organização, os extensionistas apresentavam maneiras de implementação distintas. O caso das sementes crioulas é um exemplo, segundo a técnica:

Buscamos trabalhar a questão das sementes crioulas. Eu tinha o meu banco móvel de sementes, que eu pegava de uma casa e ia passando pra outra. Eu carregava uma caixinha preta com as sementes e aí agora eu adaptei. Eu falava: “a minha caixa preta” - para um isopor, por uma questão térmica (Técnica 2, COOPSAT).

O uso do termo “minha caixa preta” é um exemplo de formas que a extensionista usava para chamar a atenção dos beneficiários sobre a importância da diversidade de sementes existentes. A técnica consistia em entregar algumas variedades de sementes crioulas para algumas famílias. Da mesma forma, o banco de sementes era alimentado pelas sementes doadas pelos agricultores. Era uma forma de organização que buscava que os agricultores valorizassem as sementes distribuídas.

A questão da compra de insumos para a realização das atividades também apareceu com um item que também comprova a existência do ativismo institucional na atuação dos extensionistas. Segundo a técnica:

O que aconteceu era de eu chegar e pedir dinheiro para comprar sulfato de cobre, enxofre e tal para fazer uma calda e eles falarem que não tinha recurso. Aí fazíamos uma vaquinha com agricultores. Não era o mais legal de fazer, mas eu achava, na época, que era importante e realmente eu faço porque eu gosto. Acho que é importante para agroecologia, porque antes de ser técnica, sou uma militante da cultura da agroecologia, Então, eu acho que é importante (Técnica 2, COOPSAT).

A questão das atividades coletivas, às vezes eu queria mostrar sobre a reprodução de microorganismos fazendo na propriedade e aí precisava de uma estrutura maior. Aí precisávamos comprar isso e os guris se incomodaram muito, porque a gente não tinha recurso, mas eu dei um jeito e conseguimos comprar. Enfim, foi bem útil e aí hoje utilizamos para outras coisas na cooperativa, não foi perdido. Eu acho que tem coisas que tinha como conseguir, mas tem coisas que não, variava muito, mas o que não dava nos virávamos como dava. Quando trabalha a campo e com essas chamadas ou com movimento, enfim, que não tem recurso, tem que se adaptar à situação, mas se tivesse seria muito melhor, as famílias saíam bem mais beneficiadas com isso (Técnica 2, COOPSAT).

Percebe-se nestes trechos que os técnicos buscavam maneiras para conseguir implementar mesmo que a organização não fornecesse a estrutura pretendida. Entre as razões para isso estava a crença na causa em que estava atuando e o julgamento

sobre a importância destas atividades. Neste sentido, a formação política dos técnicos era o que levava a busca de formas de implementar as ações técnicas mesmo diante da falta de estrutura. Essa formação política convergia com os valores da organização e eram também determinadas pela formação universitária individual da extensionista.

Por outro lado, questões envolvendo a elementos estruturais podem ser visualizados como elementos de uma accountability de mercado onde os custos de implementação são fatores relevantes na escolha dos caminhos a serem seguidos pelos burocratas, isto é, a discricionariedade é influenciada pela pressão para implementar com formas que gerem menos custos para a organização.

Figura 7: Atividade coletiva de orientação sobre preparação de caldas, COOPSAT.



Fonte: acervo COOPSAT.

A accountability político-administrativa também foi identificada. Ela ocorria nos momentos de planejamento, onde era monitorado a execução das ações definidas anteriormente. Neste sentido, o monitoramento das ações ocorria essencialmente pelo número de atividades. Esta forma de monitoramento garantia maior autonomia

aos extensionistas durante a execução, permitindo diferentes rotinas de trabalho. Conforme o extensionista da COOPSAT:

Cada técnico tinha a liberdade de fazer a sua organização, nós tínhamos uma meta, tantas visitas por mês ou tantas visitas semanais, eu acredito que a forma como a cooperativa talvez nos avaliava seria através do cumprimento das metas (Técnico 1, COOPSAT).

O extensionista da COOPSAT apresenta sua forma de organização do trabalho:

Eu sempre tentei fazer mais do que a meta, se na meta eram 50 visitas, eu fazia 80. Sempre tentei fazer a mais em um mês para no outro mês eu poder dar uma relaxada, de poder passar um tempo maior na casa do agricultor, de poder dar uma atenção maior para o agricultor ou até mesmo ter um tempo para fazer uma visita a mais, um atendimento a mais (Técnico 1, COOPSAT).

O técnico tinha uma organização pessoal onde buscava concluir as metas antecipadamente com o objetivo de reduzir o estresse por conta de cobranças e permitir maior autonomia na execução do trabalho. Desta maneira, ao estar com a execução adiantada tinha liberdade para ficar o tempo que julgasse necessário nas visitas técnicas.

Figura 8: Ações de campo através de visitas técnicas, COOPSAT



Fonte: acervo COOPSAT.

Portanto, nas reuniões de planejamento pode-se visualizar a existência da accountability político-administrativa. O número de atividades era um fator que

mensurava o desempenho, não apenas da organização frente à ANATER, mas do extensionista frente à organização.

Outra técnica da mesma organização tinha uma rotina diferente e, por não conseguir fazer visitas no tempo estabelecido nas normas, acabava não executando todas as atividades planejadas na reunião com os coordenadores da prestadora. Segundo ela:

Eu tentava, eu juro, fazer duas visitas de manhã e duas de tarde, mas acabava fazendo uma de manhã e uma de tarde. [...] Às vezes as casas já tinham encerrado aquelas quatro visitas ou eu já tinha feito a visita uns dois, três dias antes. Então eu não podia fazer, muito quadradinho o Programa, o Projeto. O que eu fazia? Eu passava na casa no intervalo de uma casa e outra. Então, normalmente eu me organizava quando eu não tinha demanda. Tipo assim, eu ia na casa uma vez e depois o pessoal me demanda (Técnica 2, COOPSAT).

Pelo relato pode-se perceber que a técnica priorizava a qualidade da ação técnica e buscava formas para atender a demanda existente. Entre estas formas, destacou a possibilidade de realização de atividades não contabilizadas, nos seus intervalos. Ainda, tinha uma organização pessoal que após a realização da primeira visita técnica, somente planejava as demais quando demandada pelas famílias.

Essa preocupação da extensionista pode ser interpretada como resultante da accountability social, isto é, a extensionista se importava com a opinião das famílias onde o trabalho era executado, a percepção da sociedade quanto ao seu trabalho prevalecia diante do mero cumprimento das metas estabelecidas.

A partir da descrição das atividades envolvendo a implementação das ações dos extensionistas vinculados à COOPSAT pode-se perceber a existência de discricionariedade de ativismo institucional nas ações extensionistas. No entanto percebe-se influência da organização e dos beneficiários na atuação dos extensionistas a partir de diferentes tipos de accountability.

## 6.2 A IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DOS EXTENSIONISTAS DO INSTITUTO CULTURAL PADRE JOSIMO

Nesta seção são apresentada as características da implementação da Chamada Pública a partir das entrevistas com dois extensionistas do Instituto Cultural Padre Josimo (ICPJ). Assim como a COOPSAT, o ICPJ é uma organização que possui vinculação ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

Os extensionistas do ICPJ entrevistados eram militantes antes de entrarem para o quadro de extensionistas do ICPJ. Pode-se dizer que o ingresso nesta organização ocorreu em função da convergência entre a orientação política dos militantes e a da organização. Um dos técnicos se aproximou devido ao seu curso de medicina veterinária, que era para integrantes dos movimentos sociais, principalmente MST, na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). O outro técnico era oriundo do Paraná (PR), e veio para o RS pela possibilidade de trabalhar em uma organização que convergisse com seus valores quanto à orientação para os produtores rurais.

A diferença das entrevistas dos técnicos do ICPJ em relação aos profissionais do CAPA e da COOPSAT foi o grau de formação. Enquanto os técnicos de ICPJ entrevistados foram os de nível superior, nas demais organizações da sociedade civil foram os de nível médio. Neste sentido, em consonância com as entrevistas com os gestores, percebe-se que os técnicos de nível superior eram engajados politicamente nas organizações antes da implementação da Chamada Pública e tinham um papel de formação dos profissionais de nível médio, que tinham como qualidade principal que justificasse suas contratações a proximidade com a produção de tabaco e a localização na região de implementação da política.

Figura 9: Atividade Coletiva de ATER realizada pelo ICPJ.



Fonte: acervo do ICPJ.

Como pode ser visualizado no relato do extensionista, foi a partir dos valores contidos no tema da agroecologia que o técnico se engajou no projeto da organização implementadora. Segundo o técnico:

Eu digo sempre que a minha história na agronomia foi um tiro no escuro que acertei no alvo, uma coisa que eu me identifiquei demais e que desde o início na agroecologia. Eu já me identificava com a agricultura familiar, com agroecologia. Eu trabalho com os pequenos agricultores desde o início da minha formação. Eu me formei na Universidade Federal do Paraná há oito anos e logo que eu me formei na universidade tive um contato com o pessoal da Cooperfumos. Quando me formei eu tinha um amigo que trabalhava lá, que me convidou para conhecer e quando vi já estava envolvido (Técnico 1, ICPJ).

No que se refere a seleção das famílias para a participação da Chamada Pública, o ICPJ teve dificuldades uma vez que a organização ainda não conhecia o público. Isso ocorreu porque esta foi a primeira chamada pública no âmbito do PNDCT que a organização venceu. A região que ela assumiu a prestação dos serviços de ATER anteriormente era atendida pela EMATER. A estratégia adotada pela organização foi de buscar relação com as entidades locais no intuito de facilitar a entrada no território. Segundo o integrante da organização:

Eu participei no início do acompanhamento na abertura dos cadastros das famílias e nós tivemos muita dificuldade para fazer esses cadastros porque na região de Camaquã que pega o município de Cerro Grande, Dom Feliciano, São Jerônimo, Cristal, aquela região toda ali são oito município, a gente não tinha nenhuma base, não tinha nenhuma relação com nenhuma entidade, então nós procuramos a EMATER, a Secretaria da Agricultura, os sindicatos e nos apresentamos. (Técnico 1, ICPJ)

Nós começamos fazer um mutirão, juntamos a equipe que iria trabalhar no município, fomos pra Camaquã e a partir de algumas relações que fizemos com quem era do município, começamos a fazer visitas nessas comunidades e fizemos uma atividade efetiva de apresentação do projeto e partindo daí fizemos um cadastro com as famílias, e já tínhamos a identificação de qual seria o técnico que iria acompanhar essas famílias, esse técnico já se deslocou para as primeiras visitas, o cadastramento, o diagnóstico e se apresentar melhor para essas famílias, apresentar a instituição. (Técnico 1, ICPJ)

Fizemos uma mobilização muito grande, conseguimos um mutirão que nos facilitou bastante esse trabalho coletivo de visita e chamar para essa atividade, e o técnico depois começou a fazer o papel de apresentação da instituição, apresentação mais aprofundada do trabalho seria realizado. (Técnico 1, ICPJ)

Percebeu-se, desta forma, que na região de Cristal – RS as organizações deram preferência, inicialmente, para os agricultores com melhor localização, isto é,

famílias em que o deslocamento para implementação do trabalho de extensão fosse menor. Somente após esgotar este público é que as famílias mais distantes passaram a ser procuradas. A necessidade de buscar estas famílias foi encarada como uma necessidade visto que a outra organização estava prestando assessorias às famílias mais próximas.

Figura 10: Atividade Coletiva de ATER realizada pelo ICPJ.



Fonte: acervo do ICPJ.

Estes relatos e escolhas estão em consonância com a literatura de implementação de políticas públicas. Lipsky (2019), por exemplo, afirma que os burocratas fazem escolhas visando casos mais fáceis em detrimento dos mais complexos. Nos casos apresentados até aqui, os extensionistas procuraram selecionar beneficiários que fossem menos custosos em deslocamento, seja pela distância a ser percorrida ou pelo fato de já estarem sendo atendidos. Contudo essas escolhas também podem ser influenciadas pelas organizações uma vez que a literatura mostra as organizações buscando minimizar custos no processo de implementação (SAGER, et al. 2019).

A rotina de trabalho dos extensionistas do ICPJ consistia em realizar visitas técnicas nas famílias ou em realizar reuniões, cursos ou outras atividades coletivas. Percebeu-se que alguns conteúdos específicos eram abordados, utilizando-se para isso, a discricionariedade. Segundo este extensionista do ICPJ, sua rotina consistia em:

Geralmente saía oito horas da manhã, oito e meia, em algumas situações eu ligava para família, como a gente tinha construído uma relação boa com eles. Geralmente achávamos o pessoal nas lavouras, no paiol de fumo ou a campo e se colocava à disposição da família. Tinha aquela demanda anterior que eles tinham apresentado, levava alguma coisa que eles tinham demandado. Trabalhamos muito com receitas caseiras, alternativa para teto de vaca, fazer algumas pomadas, então desenvolvíamos isso na família. Ou tinha desenvolvido uma atividade coletiva e a família estava com dificuldade, ia ver o os animais da família, passar algum protocolo, a questão das pastagens, a questão do piqueteamento. Enfim, também levamos um material que não estava no plano de ação, de pastagens, material da forrageira, para ir multiplicando para algumas famílias (Técnico 1, ICPJ).

Foi possível perceber que os temas trabalhados pelos extensionistas do ICPJ eram bastante influenciados pelos valores e estratégias de atuação da organização. Contudo, a formação do extensionista influenciava nas escolhas dos temas a serem trabalhados. A agroecologia é um dos temas utilizados para sintetizar o modo de atuação da organização. No ICPJ, o cerne do trabalho da agroecologia estava no cuidado com o solo. Neste sentido, uma das principais ações enfatizadas pelos técnicos era a substituição de insumos convencionais pelo uso do “pó de rocha”. Segundo o extensionista:

Divulgamos muito o “pó de rocha” porque é uma coisa que a gente acredita muito e dá certo. Mas como as pessoas vão usar o “pó de rocha? Mas e o recurso para isso? Tem gente que já mandou trazer um caminhão, porque tem recurso, né? Outros ficam só na vontade. Conheceu o “pó de rocha” porque entregamos um saco para cada agricultor (Técnico 2, ICPJ).

A partir da fala do extensionista, percebe-se que apesar da busca pelo incentivo desta forma de cuidado com o solo, o grande entrave para a difusão da técnica estava no poder aquisitivo das famílias beneficiárias. Desta forma, a escolha adotada para possibilitar o acesso para todas as famílias assistidas foi a distribuição de pequenas quantidades do “pó de rocha”.

Outro tema perceptível a partir da discussão com o técnico foi a presença da incerteza enquanto componente da ação técnica. Conforme presente em diversas falas dos extensionistas, eles relatam a necessidade de “jogo de cintura” para trabalhar com a ATER. A incerteza remete as possíveis respostas e demandas das famílias atendidas ou mesmo a imprevistos que ocorrem cotidianamente no dia-a-dia do trabalho à campo. Neste sentido, a capacidade de improvisação é um elemento chave do processo de implementação da Chamada Pública.

O acesso à internet facilitou o processo de planejamento já que era possível avisar aos beneficiários e agendar as visitas técnicas. Desta forma, as famílias já

esperavam pela visita técnica. Por outro lado, o uso da internet complexificou mais o processo, uma vez que o telefone e as mídias sociais se tornaram uma ferramenta de extensão não contabilizada, conforme foi possível compreender a partir dos relatos.

No meu caso, tinham muitas coisas que eu resolvia por telefone, porque aparecia muito problema de animal e o pessoal me ligava ou mandava um *Whatsapp*, então têm coisas que dá para resolver pelo telefone (Técnico 2, ICPJ).

Neste sentido, percebeu-se a existência do entendimento por parte dos extensionistas de que esta forma de contato com as famílias beneficiárias não compreende o processo de implementação. Além disso, apontam a existência de divergências sobre o que é concebido e cobrado pela ANATER daquilo que deveria ser realizado na prática, ou que quem está deliberando nos andares mais altos da burocracia estatal não entende como é o processo de implementação.

Nesta perspectiva, a implementação só poderia ser compreendida por quem efetivamente trabalhava no campo. Em relação a isto, uma das questões que geraram grande descontentamento dos técnicos foi a necessidade de aplicação pelos de extensionistas de um questionário para as famílias beneficiárias. Sobre isso um técnico disse:

Para ANATER é como se a gente fosse um técnico do IBGE, um dos trabalhos da ANATER é pagar as entidades para coletar dados. No questionário querem saber, o que planta, como que planta, qual que é a renda, a renda da venda, coisinhas mínimas. A ANATER aproveite esse momento, já que tem um técnico a campo. E eles que formulam esses questionários, chamam de atualizações da unidade de produção agrícola (Técnico 2, ICPJ).

Percebe-se também, principalmente relatado em relação ao trabalho social e de gênero, a necessidade dos extensionistas saberem trabalhar diante das questões sociais vivenciadas sem deixar estes temas prejudicarem sua saúde psíquica. Neste sentido, umas das questões levantadas refere-se à quantidade de produtores e ex-produtores de tabaco que sofrem com a depressão, ou de dilemas na área social, como casos de machismo e até de violência doméstica.

A forma de fazer extensão rural pelos extensionistas do ICPJ é bastante semelhante à da COOPSAT. Inicialmente percebe-se que os extensionistas, a partir das visitas técnicas, buscam realizar uma leitura de cada família para definição da estratégia para abordagem. Segundo este extensionista:

Eu pessoalmente procurei conquistar a família antes de apresentar alguma coisa, fazer uma leitura, ver que cada uma é diferente da outra (Técnico 2, ICPJ).

Pelos relatos percebeu-se a preocupação de que a família adote as recomendações passadas nas atividades. Para isso, buscaram realizar a leitura da família e traçar uma linha de atuação que contemple os objetivos delas facilitando que as orientações passadas sejam efetivas.

Percebeu-se que as formações profissionais dos extensionistas tinham interferência nas suas atuações, mesmo dentro dos parâmetros da agroecologia. Em outras palavras, a leitura do contexto vivenciado pelas famílias beneficiárias era determinada pela formação profissional do agente implementador. Desta forma, enquanto o extensionista agrônomo tinha atuação pautada em técnicas produtivas (podas, caudas, sementes) o médico veterinário acabava preferindo levar temas relativos à produção animal. Este tema, não era presente nas equipes que não contavam com veterinários. Segundo este médico veterinário:

Eu comecei a participar, principalmente, onde apresentava mais demanda, na parte da veterinária, eu comecei a atuar um pouco mais nas atividades de manejo sanitário, atividades de nutrição, as atividades de medicina veterinária alternativas com receitas caseiras, fazendo manipulação, primeiros socorros e a medicina veterinária preventiva através de vacinação (Técnico 2, ICPJ).

Como eu já tenho acompanhado parte do serviço de inspeção, então contribuimos nesse sentido com alguma coisa, mas apareciam muitas demandas, o pessoal com abatedouro clandestino, o pessoal com áreas de postura com entreposto que não conseguia legalizar, outros com casa de mel que não conseguiam avançar, então tem muitas demandas na parte animal. Eu avalio que na ANATER as metas estabelecidas são muito mais direcionadas para a parte agrícola e não a parte animal, mas não temos mais profissionais nas equipes que possam contribuir nesse sentido (Técnico 2, ICPJ).

As diferentes formas de *accountability* estavam presentes na atuação dos extensionistas do ICPJ. Da mesma forma que que a COOPSAT, a *accountability* político administrativa estava presente não apenas na relação entre a organização e a ANATER, mas entre o ICPJ e os extensionistas, que eram monitorados pelo número de ações executadas. A *accountability* profissional também estava presente. Nas primeiras visitas, técnicos experientes acompanhavam os novos extensionistas mostrando a forma de atuação da organização. A questão dos valores ligados à

defesa do campesinato e da agroecologia eram temas relevantes neste processo de formação fazendo que os extensionistas se tornassem ativistas institucionais.

### 6.3 A IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DOS EXTENSIONISTAS DO CAPA

Nesta seção são apresentadas as características da implementação a partir das entrevistas com dois agentes implementadores do CAPA, uma organização que tem sua atuação pautada no ideário agroecológico, o que pode ser visualizado a partir das entrevistas com os extensionistas.

O CAPA já atuava na região onde venceu a Chamada Pública e as famílias beneficiárias da ATER já conheciam a natureza do trabalho realizado pela organização. Deste modo, o CAPA buscou manter aquelas famílias que já eram atendidas anteriormente. Segundo os extensionistas entrevistados a entrada de novas famílias para participação na Chamada Pública ocorria essencialmente pela indicação de famílias já participantes. Quando não havia possibilidade, era construída uma lista de espera para quando o ingresso fosse possível. Segundo o extensionista:

As Chamadas Públicas como um todo, o pessoal gostava de participar, gostava de receber técnico, então praticamente já vinha com a lista de espera para as Chamadas Públicas, muitas vezes o pessoal procurava e falava que quando tivesse uma oportunidade gostaria de participar. Alguns já participavam mesmo não estando na Chamada, quando estava passando na comunidade chegava naquela casa, vê se tinha uma demanda, eles participavam das reuniões, participavam do dia de campo (Técnico 1, CAPA).

Percebe-se que assim como nas demais organizações da sociedade civil, os extensionistas forneciam algum tipo de assistência técnica às famílias que não eram o público cadastrado na política pública, mesmo que as atividades não pudessem ser contabilizadas. Aponta-se que os extensionistas realizavam este trabalho por conta do seu ativismo institucional e usavam da discricionariedade para encontrar tempo para estas atividades. A realização de convites para a participação em atividades coletivas é um exemplo de como isso ocorria.

A ligação entre alguns técnicos com o território e com a produção de tabaco também foi um fator importante para os extensionistas ligados ao CAPA. Uma das técnicas entrevistadas relata que antes de atuar na organização, trabalhava na produção de tabaco. Enfatizou que a necessidade estabelecida pelas normas da Chamada Pública de ter extensionistas mulheres nas equipes fez com que o CAPA a contratasse. No entanto, ela tinha conhecimento da região onde iria atuar além de ter

total conhecimento sobre a produção de tabaco, o que facilitava o diálogo com os produtores e, por conseguinte, a execução da Chamada Pública.

Figura 11: Atividade técnica do extensionista do CAPA.



Fonte: acervo do CAPA.

O outro técnico do CAPA, também de nível médio, já trabalhava há vários anos na organização, sendo que com a oferta de ATER na Chamada Pública para diversificação da produção em áreas com produção de tabaco, seu trabalho foi direcionado para este grupo de agricultores. Neste caso, o extensionista trabalhava com outro grupo além das famílias beneficiárias da política de ATER no âmbito do PNDACT. Assim, ele continuou atuando na extensão com grupos de agricultores ecologistas, inclusive, dando atendimento ampliado a agricultores beneficiários da Chamada Pública que demandassem atendimento diferenciado.

Relatos sobre empenhos extras buscando o engajamento dos beneficiários com as causas contenciosas envolvidas no processo de implementação também foram expressos por extensionistas do CAPA. Como o exemplo de uma técnica que realizou a aquisição de mudas para que a beneficiária de sua ação técnica tivesse a

possibilidade de plantar um cultivo incentivado pela organização (produção de morango) no período correto. Segundo a extensionista:

Mais essa questão do morango, tu acabas buscando a muda e entrega para o agricultor. E faz tudo com o teu dinheiro, porque de fato a gente quer que as coisas aconteçam, que minimamente as pessoas consigam diversificar e consigam ter acesso a outras políticas públicas (Técnica 1, CAPA).

Na passagem percebe-se a extensionista fazendo algo além do que estava previsto em suas ações por acreditar no seu trabalho, e pela busca de resultados. Neste sentido, julgam parte do seu trabalho como militância em torno de uma causa ou se identificam com os casos trabalhados a ponto de realizarem uma atuação além do estabelecido nas normas de implementação do trabalho de ATER. O cultivo de morango era uma das linhas de trabalho fortemente propagadas na região pelo CAPA. Neste sentido, o uso da discricionariedade pela extensionista possui forte relação com os valores da organização.

Figura 12: Atividade coletiva, CAPA.



Fonte: acervo do CAPA.

A organização tinha um papel importante no monitoramento das ações que ocorriam no aspecto quantitativo, principalmente no que concerne às visitas técnicas individuais. Por outro lado, realizavam encontros de formação para os técnicos com o intuito de orientá-los no uso da discricionariedade. O extensionista dá o seguinte relato:

Nós temos bastante liberdade de definir as nossas ações desde que cumprindo as metas do projeto de ATER. Sempre tem essa questão das metas, mas se eu conseguir adiantar bastante as minhas visitas eu posso me planejar para outras atividades. Temos a coordenação técnica onde vamos conversando e passando essas informações, avisando se eu estou bem adiantado nas minhas visitas, então essa semana eu vou fazer outras coisas. Então temos esse diálogo muito tranquilo dentro da entidade (Técnico 2, CAPA).

Percebe-se que a organização busca ter o controle sobre a execução individual de cada extensionista. Neste caso, entende-se que o uso da discricionariedade é influenciado pela necessidade de ter o desempenho de acordo com o que a organização espera, o que pode ser entendido enquanto existência da accountability político administrativa.

A complexidade da atuação aparece na dificuldade de planejamento das ações a serem implementadas. Os extensionistas relatam a necessidade de ações que vão além do estabelecido no plano, bem como a dificuldade de planejar de antemão as ações a serem implementadas. Isso porque a execução do trabalho de ATER não passa apenas pela vontade do extensionista, mas também pela recepção e escolhas das famílias beneficiárias. Segunda a extensionista:

Cada família é de um jeito, tu tens que primeiro aprender a ouvir, e depois tu tens a proposta de trabalho para fazer com eles para eles fazerem parte da tua chamada pública, da tua proposta de trabalho. Mas tem que ouvir muito eles porque a partir do momento que tu ouves, tu sabes qual a linha que tu vais seguir trabalhando com eles (Técnica 1, CAPA).

O tema da agroecologia é utilizado pelos extensionistas para sintetizar o modo de atuação da organização, sendo a defesa da agroecologia a principal causa contenciosa verificada nas falas dos extensionistas. Neste sentido, o extensionista aponta o público prioritário que a organização busca em sua atuação:

O CAPA trabalha muito forte a questão da produção agroecológica, eu volto sempre para o orgânico, se eu tenho uma demanda que o agricultor fala, vou parar de produzir tabaco, vou me dedicar à produção orgânica. Aí também nós já incluímos o nosso trabalho extra vamos dizer assim, sem ser do ATER

da Diversificação, é trabalhar com os grupos. Bom, ali naquela localidade tem um grupo, já inserimos esse agricultor dentro do grupo e ele passa a receber assistência técnica do CAPA também pelo grupo de produção agroecológica (Técnico 2, CAPA).

Neste sentido, foi possível perceber que a maior demanda de trabalho é das famílias que aderem ao propósito da ação que a técnica apresenta. Entende-se que este motivo se faz importante para que os técnicos busquem soluções para atender a demanda, isto é, são os beneficiários que diversificam os que mais recebem dedicação dos técnicos. Poderia ser diferente, isto é, os beneficiários que não diversificam que poderiam receber maior atenção com o intuito de a diversificação da produção ocorrer. Contudo, o que foi percebido é que são os que aderem a algumas das propostas de trabalho dos técnicos aqueles que ganham mais atenção dos extensionistas. O relato do técnico indica:

A demanda é maior nas famílias dispostas a diversificar. A partir do momento que vamos conhecendo a família vai abrindo um leque de opções para ela nessa questão da diversificação. [...] Essas coisas que vamos buscando para nos ajudar no nosso trabalho a campo, tem famílias que fazem encomendas e facilitamos essa entrega quando vamos na propriedade. Isso que eu digo que é a demanda, tem umas famílias que diversificam muito mais do que outras, demonstram mais interesse. Tem outros colegas que trabalham bastante na área do leite, então às vezes tem demandas nesse sentido (Técnica 1, CAPA).

No momento em que foi realizado às entrevistas com os técnicos do CAPA eles ainda estavam executando a política e se encontravam preocupados com a da promessa de que o aplicativo onde registravam a execução das visitas técnicas começaria a cronometrar o tempo de cada visita. Segundo o extensionista:

E a mesma coisa é o tempo de visita, para duas horas, mas aí tu chegas lá e o agricultor está em uma correria. Tu consegues até fazer uma visita boa em meia hora, em uma hora. Então, muitas vezes, o que está no papel não é, o que temos dialogado bastante junto. Fizemos a formação com a ANATER, mas eles não entendem, não... se está lá que a visita é para ser duas horas, tem que ser duas horas (Técnico 2, CAPA).

Percebe-se no relato a insatisfação com a ANATER no que se refere às regras para contabilização da atividade técnica a partir de visitas individuais em cada família. Relatam a dificuldade destas atividades terem um tempo definido a priori, uma vez que nem sempre os agricultores têm o tempo livre para a recepção do técnico. Neste sentido questionam o que é uma atividade com qualidade, enfatizando que não é

apenas o tempo o melhor indicador, embora este seja cobrado pela ANATER. Segundo a extensionista:

No planejamento nós temos um tempo determinado para ficar na casa dos agricultores. Dependendo da demanda do agricultor tu não ficas tanto tempo na casa dele, vamos dizer assim. E agora está vindo uma adequação para tu ter que ficar aquele período na casa do agricultor. Então, tem coisa do projeto que é assim, mas isso foi feito no planejamento, então, agora a parte da execução tem que executar, não tem muito o que reivindicar, vamos dizer assim (Técnica 1, CAPA).

Percebe-se que apesar de discordar do funcionamento da mensuração das ações por parte da ANATER, a técnica busca se adequar à norma, uma vez que a ANATER tem o poder de estabelecer as regras de execução.

Portanto, da mesma forma que nas demais organizações da sociedade civil, os extensionistas do CAPA realizavam ações preocupados com o público beneficiário. Por exemplo, repetindo visitas técnicas mesmo sem a possibilidade de contabilizá-las enquanto metas executadas. Segunda a extensionista:

É geralmente aparece outras coisas, tu planejas alguma coisa, mas tem um agricultor que te liga nesse meio tempo, às vezes tu teve ontem na propriedade, mas hoje o agricultor te liga, não entendeu uma coisa e tu tem que voltar. Então, geralmente aparece e a gente, além do trabalho de campo, que tu fazes as visitas, tem todo um trabalho muitas vezes remoto, tipo tu estás em casa e o agricultor está te ligando. As demandas dos agricultores também são bastante grandes e principalmente onde tu consegues desenvolver um trabalho de diversificação (Técnico 2, CAPA).

Neste sentido, o uso do telefone e de aplicativos de trocas de mensagens acabou sendo controverso uma vez que facilitou o processo de planejamento das ações, mas forneceu um canal extra de comunicação entre os beneficiários e extensionistas que precarizou o trabalho, uma vez que este modo de extensão não foi considerado uma ação técnica. Contudo, para o extensionista a relação de confiança e proximidade com as famílias era primordial na execução do trabalho, o que dificultava o estabelecimento de limites para o diálogo com os beneficiários fora do ambiente e horário de trabalho, o que na literatura de regimes de accountability pode ser caracterizado como a influência da accountability social, onde os extensionistas preocupavam-se com a percepção dos clientes em relação ao trabalho executado. Do mesmo modo, consideravam essa ação importante para os objetivos relativos aos valores transmitidos pela organização, como o tema da agroecologia, por exemplo.

Desta forma, o trabalho extra também era de militância em torno do ideário agroecológico convergente entre os valores da organização e dos extensionistas.

A preferência pelo trabalho com determinados públicos foi percebida no CAPA. Por exemplo, a extensionista mulher tem a preferência com o trabalho junto ao público feminino. Segundo ela, as mulheres aderem mais facilmente à proposta de trabalho.

Para mim é mais fácil trabalhar com as mulheres porque tem vários temas que a gente consegue ir adequando com a chamada pública, e é mais fácil aderir as mulheres, pois elas que cuidam mais dessa parte da alimentação, das sementes, mas tem que ter todo assim um acordo da família para o teu trabalho conseguir ter andamento (Técnica 1, CAPA).

Segundo esta extensionista, a redução da oferta de políticas impactou diretamente nas possibilidades de diversificação, segundo ela:

Então é muito difícil tu conseguir, tu enxergas famílias com problemas graves de saúde, mas ao mesmo tempo a questão da comercialização é a que mais pesa. Quando a gente tinha o PAA e o PNAE mais forte, que as pessoas conseguiam de fato produzir, vender era mais fácil de diversificar, mas agora com essa questão do fumo em alta as pessoas só querem aumentar o pedido da plantação (Técnica 1, CAPA).

Esta falta de integração com outras políticas para diversificação traz consigo dificuldades no trabalho de ATER, principalmente na construção de estratégias de comercialização. Quando as políticas de compra de produtos da agricultura familiar e de suas organizações eram mais presentes, a possibilidade de produção de outros gêneros alimentícios para estes mercados era uma grande porta de entrada para os extensionistas discutirem a diversificação da produção com as famílias. Com a redução destas políticas a demanda pela produção reduziu e a garantia de mercado deixou de existir.

O CAPA implementou uma política no âmbito da Chamada Pública que não contava no plano de trabalho. A política foi a construção do projeto do Cadastro Ambiental Rural<sup>25</sup> (CAR). A obrigatoriedade do CAR foi imposto pelo governo no período em que a organização estava executando a Chamada Pública. Neste sentido, as propriedades precisavam ter o CAR para acessar políticas de crédito. A entidade

---

<sup>25</sup> “O Cadastro Ambiental Rural – CAR é um registro público eletrônico nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2022 (<https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-imovel-rural-no-cadastro-ambiental-rural-car>)).

buscou fazer este serviço sem custos para as famílias beneficiárias da política de ATER com o objetivo de aproximação das famílias com a organização.

As dificuldades da implementação também ocorreram devido às distâncias percorridas pelos técnicos para implementação da política. Por se tratar de famílias na zona rural, muitas vezes elas ficam a grandes distâncias da sede da organização, complexificando o processo de implementação. Segundo a entrevistada:

Então, tudo é muito longe. Têm lugares que tu andas praticamente duzentos quilômetros, em apenas um dia. Então, antes sair de casa, tu tens que verificar carro, combustível, estepe, tudo, porque é um dia todo. [...] tem que levar alimentação. O carro quase vira a sua casa (Técnica 1, CAPA).

Além da distância em relação às famílias beneficiárias foi apontado o envolvimento com questões que não são de natureza técnica e que a técnica se via envolvida, embora não fosse uma indicação da organização implementadora. Segundo a técnica:

Tu te acostumas, mentalmente tu tens os roteiros, as estradas, as famílias, os problemas. O problema, para mim, por exemplo, é que eu absorvo muitos os problemas de coisas que nem faz parte do trabalho técnico. Quando você vê já está tentando ajudar, e acaba que se envolve muito. Eu, pelo menos, me envolvo (Técnica 1, CAPA).

Ela considerava este “envolvimento” com os problemas das famílias assentadas enquanto um problema que a desgastava no ambiente de trabalho. Contudo, tinha como característica este envolvimento.

As entrevistas realizadas no CAPA revelam a existência de diferentes tipos de accountability na atuação dos extensionistas. A existência de metas de desempenho e a pressão para a execução em torno das regras estabelecidas configuram a accountability político administrativa. No entanto, a frequência de planejamentos e capacitações revelam a prática da accountability profissional onde os valores da agroecologia eram transmitidos e compartilhados entre os membros da organização. A preocupação com a percepção das famílias beneficiárias e do atendimento à famílias que não faziam parte do público oficial da Chamada Pública mostram a existência de accountability social. A crenças e os valores em torno da agroecologia eram muito fortes entre os extensionistas do CAPA sendo que esta pode ser considerada a principal causa contenciosa defendida por eles. Neste sentido, os

extensionistas podem ser considerados enquanto ativistas institucionais a partir da defesa da agroecologia.

#### 6.4 A IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DOS EXTENSIONISTAS DA EMATER

Nesta seção é apresentada a implementação da política pública a partir das entrevistas com os extensionistas da EMATER.

Assim como com as demais organizações, discutiu-se nas entrevistas com os extensionistas da EMATER a seleção das famílias beneficiárias que fizeram parte da política implementada. Conforme apresentado, o período de implementação objeto de análise sucedeu o trabalho de ATER que teve objetivos semelhantes, em anos anteriores. As Chamadas Públicas e no IEP em estudo, apesar de haver algumas variações nos territórios atendidos, podem ser consideradas como uma continuidade do trabalho.

Os extensionistas da EMATER apresentaram duas perspectivas distintas na seleção das famílias atendidas. Em Vera Cruz – RS os extensionistas esclareceram que o processo de implementação deste IEP ocorreu com famílias cuja EMATER já vinha desempenhando atividades de extensão rural. Contudo, a organização, a partir do IEP, atendeu menos beneficiários. A escolha realizada pelos extensionistas foi de priorizar algumas famílias que desejassem participar desta modalidade de implementação. Neste sentido, foi possível perceber que o IEP alterou pouco a dinâmica de trabalho já realizada pelos extensionistas. Em geral, a alteração foi a busca pelo cumprimento das ações na sequência e periodicidade que estava estabelecido no plano de trabalho, retirando parte da autonomia dos extensionistas.

Se tratando mais específico do IEP foi muito facilitado porque já vínhamos com esse público de 280 [famílias beneficiárias], a gente fez um filtro maior desses 280 para tentar chegar em 120. (Técnico 2, EMATER).

Estou falando isso também pra dizer o que fomos afunilando para fazer uma otimização de beneficiários que realmente nos demandassem nas áreas que já trabalhamos no dia a dia. [...]. Muitos produtores ali que separamos em temas, áreas técnicas específicas como bovino de leite, agroindústria, olericultura, avicultura, cooperativa, grupo de mulheres. A partir disso a gente consegue ter um filtro mental, pra citar essas pessoas que a gente realmente trabalha mais (Técnico 2, EMATER).

Portanto, os extensionistas tiveram autonomia para escolher um conjunto de famílias que seriam atendidas no âmbito desta política pública. Percebe-se que os extensionistas entendiam que não conseguiriam ofertar um trabalho com a qualidade que desejavam, visto a relação de grande número de famílias para cada técnico. Desta forma, eles utilizaram seu poder discricionário para seleção das famílias organizadas nas temáticas definidas localmente pelos próprios extensionistas. A lógica de escolha era de que o trabalho ficasse facilitado e os resultados mais visíveis e fáceis de serem alcançados. Segundo o extensionista:

Na minha área mais específica eu cadastrei a maioria das agroindústrias, porque a maioria das agroindústrias eram produtoras de fumo (algumas ainda são e outras não são mais em virtude do trabalho de diversificação), e alguns outros públicos da área do leite, alguns outros produtores que já vinham da chamada de trabalhos (Técnico 2, EMATER).

Percebe-se que este extensionista usou seu poder discricionário para colocar as famílias que ele já ofertava os serviços de extensão com o intuito de facilitar seu trabalho, uma vez que teria que atender estas famílias independentemente de fazerem parte do público do IEP. Eram famílias que já tinham um histórico de trabalho, onde os resultados seriam mais facilmente observáveis.

Percebeu-se que um dos técnicos da EMATER era defensor assíduo de que o processo de agroindustrialização era o melhor caminho para as famílias deixarem de produzir tabaco. Neste sentido, a escolha das famílias beneficiárias da Chamada Pública por ele seguiu inicialmente este critério. Contudo, percebeu-se também a influência de critérios que se encaixam nas principais ações da organização prestadora da ATER, a partir da construção de tipologias de produtores de tabaco. Famílias que também atuavam na atividade leiteira e outras produções vegetais que faziam parte do planejamento municipal da EMATER tinham prioridade. Desta forma, os técnicos foram categorizando as famílias a partir de temas onde a organização atuava. Percebeu-se o favorecimento pela escolha de beneficiários que não produziam exclusivamente tabaco, isto é, já existia um processo de diversificação em curso.

Já no município de Cristal – RS, existiam duas prestadoras executando a política, a EMATER, a partir de IEP, e o ICPJ, vencedor da Chamada Pública na região. Desta forma, a entrevistada da EMATER relata que muitas das famílias que a instituição desejava atender já estavam cadastradas para receber ATER pelo ICPJ.

Isso fez com que a instituição tivesse que buscar famílias que até então nunca tinham sido atendidas pela organização, o que, na visão dela, trouxe maior complexidade para o processo de execução do IEP.

Em Cristal, no momento, estava atuando somente a EMATER com extensão rural e encaminhando agroindústria, fazendo todos os projetos e acompanhando e fazendo a extensão rural de fato. E quando nós fomos cadastrar as famílias e fazer esse levantamento, o Instituto Padre Josimo já estava atuando nesta chamada em Cristal há alguns meses. Então, grande parte das famílias que nós tínhamos uma relação mais íntima, mais próxima que a gente conseguiria convencer mais as famílias, porque é um trabalho que tu não chegas, assim, de cara, ah, tudo bem, eu sou a técnica “X”, trabalho na EMATER e a gente quer trabalhar com vocês aqui e agora sobre a diversificação do tabaco. Né? Não é! A gente leva um tempo para construir essa relação de confiança. Especialmente em Cristal, a gente tem essa cultura do pessoal ser meio fechado, nós temos muita cultura alemã, que é a qual eu faço parte, então o pessoal tem uma resistência a mudanças e o tabaco está muito consolidado aqui na região (Técnica 3, EMATER).

Então, no início nós fizemos as atividades de diagnóstico e de planejamento e o problema que a gente teve para atuar coletivamente foi, como ICPJ já estava cadastrando famílias, então a gente ficou com famílias que meio que sobraram, que eles não tinham cadastrado e o que acontece, nós não tínhamos por exemplo uma comunidade onde as famílias estavam próximas para gente fazer uma reunião. Então a gente tinha uma, duas, três famílias no Paraíso, quatro ou cinco no Palanque, que são das comunidades, seis ou sete no São Geraldo, duas na Santa Tereza, Colônia Nova. Então, público muito espalhado (Técnica 3, EMATER).

Neste caso, a extensionista considerou a execução do trabalho mais difícil por não poder escolher as famílias participantes, sendo que teve que “*pegar as que sobraram*” e que, devido a distância entre elas, dificultava a realização do trabalho.

O ingresso dos extensionistas na organização ocorreu via concurso público. Percebeu-se influência da trajetória progressiva dos extensionistas na atuação na organização. Dos técnicos entrevistados encontramos um perfil ativista na promoção de técnicas socioprodutivas tendenciadas para os valores contidos na Chamada Pública, tendo um viés para a agroecologia e, outro, técnico que trouxe consigo o histórico de atuação na iniciativa privada permanecendo atuando no mesmo tema do trabalho anterior quando ingressou na EMATER.

Na EMATER havia trajetórias mais diversas dos extensionistas. O engajamento com a agricultura familiar, valores ou a defesa de causas contenciosas progressivas ao ingresso na organização nem sempre foram evidenciados nas entrevistas realizadas. Segundo este extensionista, sua trajetória até ingressar na EMATER foi a seguinte:

Me formei em 2012, fiz um estágio eu uma fazenda de ovinocultura em Santiago. Estou um pouco mais inclinado para a parte animal, mas também trabalho bastante com a parte da agroindústria. Aí, após me formar, passei no concurso e, até ser chamado, eu trabalhava em um frigorífico em Santa Maria, onde adquiri uma boa bagagem para trazer para EMATER, onde eu atuo com o foco maior em agroindústria aqui no município (Técnico 2, EMATER).

Percebe-se neste caso a experiência pregressa do extensionista era no setor privado.

Para outra técnica entrevistada, a EMATER havia sido a única experiência profissional, uma vez que fez o estágio na organização e posteriormente foi aprovada e selecionada através de concurso público. Segundo ela:

Estudei no interior de São Lourenço do Sul, na Escola Técnica. Não sei se você conhece, mas ali tem uma é uma escola técnica que ela atua no ensino médio e técnico em agropecuária. Fazia o ensino médio pela manhã e à tarde fazer o curso técnico. Quando eu finalizei o curso técnico, a fiz o estágio obrigatório. Eu optei por fazer o meu estágio na EMATER, em 2011. [...] Então finalizei o estágio e fui incentivada muito a fazer o concurso da EMATER, fazer o processo seletivo. Na época eu tinha 16 a 17 anos. Finalizei o estágio e realmente abriu o concurso. Eu fiz e entrei (Técnica 3, EMATER).

Já o outro técnico entrevistado apresentou trajetória diferente. Segundo ele:

Voltando um pouco, depois de formado, eu estagiei em uma cooperativa que já trabalhava com, não me recordo agora se eram Convênios ou Chamadas Públicas. na COOPTEC no Núcleo Operacional de São Gabriel, no ano de 2011. Eu trabalhava com o Programa de ATES na época, não sei se eram contratos ou convênios com o INCRA. Depois disso, trabalhei em alguns projetos de extensão lá na FURG, em Rio Grande - RS com cooperativas e associações de pescadores e artesanato, de feirantes, eu trabalhei lá em um núcleo de extensão e fiz uma pós-graduação, um mestrado, na área de educação ambiental. Então, depois desse tempo, eu comecei a trabalhar na EMATER (Técnico 1, EMATER).

A organização em que o extensionista trabalhou era ligada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que executava o trabalho de extensão rural para os assentados de uma região do RS. Percebe-se que este extensionista tinha em sua trajetória o trabalho em organizações com valores ideológicos e visões de mundo semelhantes às das organizações ligadas ao MPA o que acarretava numa visão distinta para a execução do trabalho.

A organização na EMATER era distinta do que foi visualizado nas organizações da sociedade civil, uma vez que conciliavam ações do IEP com outras ações do escritório municipal. Neste sentido, havia maior demanda de trabalho envolvendo os diversos públicos e políticas que a organização atendia. Segundo o extensionista:

Descrever um dia de trabalho: eu tento às vezes priorizar, temos uma rotina que é muito baseada no nosso planejamento anual, que tem prioridades e metas a serem atingidas de atendimento e fazem parte do nosso trabalho, também como as metas contratadas no nosso contrato de prestação de trabalho com o Estado, as metas que têm que ser atingidas, que foram planejadas, e nesse meio tempo, como é da natureza do trabalho também, uma articulação com outras instituições do município e nessa articulação, nesse trabalho em conjunto, outras demandas vão sempre surgindo, algumas mais pontuais e outras que demandam bastante energia. O nosso planejamento está sempre sendo reprogramado e aí às vezes a gente acaba priorizando algumas coisas. Com relação à Chamada existe a questão de tu trabalhar e aproveitar o número de proximidade, à época e tudo mais para visitar as demandas daquela localidade, e existem situações que precisa fazer essas visitas que estão dentro do cronograma, fazem parte da chamada e é esse o objetivo. E aí realmente se percebe que já é um consenso de que algumas pessoas não conseguimos colocar uma rotina de trabalho que faça sentido, no sentido de concretizar o desenvolvimento daquela família, essa é uma dificuldade, eu costumo dizer que as famílias que não nos demandam muito que a gente também que não consegue implementar de fato uma perspectiva (Técnico 1, EMATER).

A partir deste relato percebe-se que na EMATER as categorias de análise oriundas de Lipsky (2019) ficam mais nítidas. Percebe-se que o trabalho é executado sem grande vigilância num contexto permeado de adversidades, incertezas e imedaticidades. Somado a isso, os trabalhadores possuem discricionariedade para a tomada de decisões e podem a utilizar visando simplificar a implementação das políticas buscando garantir maior controle e determinação sobre suas atuações. Essa simplificação pode ser entendida como visando a autopreservação. Desta forma, a atuação não advém necessariamente de alguma causa contenciosa, como, em grande medida, foi visualizado nas organizações da sociedade civil. Nesta organização, é bastante presente a priorização de determinadas ações em detrimento de outras, uma vez que os extensionistas não dão conta da carga de trabalho existente.

Por estarem em contato com outras esferas do poder público, a transferência de casos para outras instituições é comum. Segundo o extensionista:

É uma grande possibilidade de entrar em um processo que venha a desencadear o desenvolvimento, melhorando essa condição, as condições de vida, de renda, social, alimentação, saúde. Existe a possibilidade porque o leque com o qual nós trabalhamos, as relações que estabelecemos dentro do ambiente público com setores da saúde, da assistência social, órgãos da agricultura, temos essa interação institucional. Secretaria da Agricultura, que trabalha com políticas de fomento, o sindicato que trabalha com ações ali trabalhistas, previdenciárias, enfim, relação com a assistência social que trabalha com políticas públicas da assistência social, com a Secretaria da Saúde que trabalha com políticas públicas para saúde, promoção da saúde. Então a partir desse contato que gera uma interação existe uma possibilidade

de acesso às políticas públicas, que são muitas vezes o nosso trabalho é esse, de possibilitar um acesso ao que a pessoa tem direito e não sabe, acaba sendo uma ponte (Técnico 1, EMATER).

No caso da EMATER, a atuação em diversas áreas torna o cotidiano dos extensionistas ainda mais complexo. Percebeu-se uma atuação por temas onde o IEP era mais uma das atividades que os técnicos necessitavam executar. Neste sentido, as metas, algumas vezes, eram consideradas enquanto um entrave para organizar a rotina de trabalho dos extensionistas. Segundo o relato:

O IEP não ocupa a maior parte do nosso tempo, essas outras famílias com o potencial de estar concretizando um trabalho de diversificação que demandam uma frequência, uma presença mais frequente, mais intensa ou outro exemplo, jovens, quando surge algum jovem que queira ou esteja diversificando ou iniciando alguma atividade a sempre damos prioridade, a prioridade dentro da Chamada é que existem metas, não pode fugir, tem meta com data, tem meta e tem prazo, menos do que isso não dá pra fazer, mas mais do que isso fazemos, mesmo que não faça parte do programa quando há uma demanda, como eu vou te dizer, um potencial que percebemos de trabalho que seja no sentido da diversificação ou no sentido de sucessão esses pautas são importantes, são relevantes, são prioritárias no trabalho, áreas específicas, de diversificação, como uma produção de hortaliças, agroindústria familiar, piscicultura, apicultura, isso a gente sempre tenta dar uma priorizada, mesmo que não faça parte (Técnico 1, EMATER).

Percebe-se que existia um conjunto de temas que a organização priorizava que muitos dos agricultores atendidos no IEP se encaixavam. Desta forma, quando estes eram atendidos se registrava e se prestava contas. Contudo, os extensionistas poderiam dedicar mais tempo para as famílias que demandassem.

Na prática para nós o que acontece, como nós temos uma atuação contínua no município, isso acaba sendo um trabalho a mais dentro do cotidiano. É uma atuação que é padronizada, tem um uma quantidade específica de atividades coletivas, tem uma quantidade específica ali de planejamentos, de visitas, que está normalizado. No dia a dia a nossa atuação acaba sendo mais dinâmica, a priorização das ações no geral e dentro desses programas de ATER acabamos tendo uma necessidade de padronizar o atendimento dentro de um cronograma. Então há uma padronização melhor, talvez seja uma democratização, é um nivelamento no sentido de tu não priorizar o atendimento a quem demanda mais, não tem como priorizar, a não ser que seja por fora, fora da Chamada, e é o que acaba acontecendo. De certa forma, o que acontece é que algumas famílias que demandam mais ou que estão iniciando uma atividade diferenciada ou que necessitam de uma atenção especial às vezes para problemas pontuais, mas que precisam de duas, três visitas ali do acompanhamento mais próximo que não necessariamente está previsto ali no contrato, no instrumento de parceria. Se nós fôssemos trabalhar exatamente como tá ali, fazendo o número exato de visitas ao longo do ano não atingiríamos resultados, as famílias não iriam atingir os objetivos que elas pretendem, acabariam não obtendo um resultado naquela ação que ela tá promovendo (Técnico 1, EMATER).

Na entrevista o técnico entende a justificativa contratual de padronizar o atendimento para todas as famílias no sentido de receberem um atendimento isonômico. Contudo, justifica a priorização como resultado da necessidade de apresentação de resultados, que segundo ele, somente com as metas disponíveis no IEP são insuficientes.

O planejamento a gente fez lá em 2019, que lançamos os planejamentos das visitas com as famílias e ali olhava a atuação produtiva ou social, se essas famílias trabalham com a produção de tabaco e tem como atividade secundária apicultura e piscicultura, tem que optar pelo planejado. Na prática acaba sendo diferente, até porque a gente planejou com bastante antecedência, não fazíamos o planejamento de uma visita para próxima visita e aquilo lá ficou bem fictício. Como foi feito tudo no início mais para preencher papel tentando imitar o máximo a realidade. E na prática, uma coisa que eu usava era olhar a visita anterior para eu fazer a próxima visita ou as famílias que não tínhamos uma frequência mais intensa acabava que eu fazia isso, eu dava uma olhada antes no que foi conversado na visita anterior, para ser objetivo e nem sair muito da linha, às vezes a gente chegava e a demanda era bacana. O principal foi com relação a estiagem, foi o que impactou bastante e teve muita demanda, muita informação e ações mesmo (Técnico 1, EMATER).

A dificuldade de conciliar o planejamento do escritório municipal da organização com o planejamento realizado no âmbito do IEP é uma das causas que torna a implementação mais complexa. O tempo entre o planejamento e a execução foi um dos pontos destacados, apontando que o planejamento foi realizado em grande medida, para atender questões burocráticas.

O trabalho com jovens se mostrou um ponto crítico para a atuação dos extensionistas. Este extensionista lista a faixa de idade que tem preferência na execução das ações técnicas.

Não temos capacitação para trabalhar com jovens e eles não têm informação, na minha percepção eu também não tenho habilidade nata. Eu prefiro atender realmente o produtor um agricultor já mais estruturado, os de 40, 50 anos para mim é bem melhor o atendimento, eu me faço ele entender melhor, talvez é a questão da habilidade mesmo (Técnico 2, EMATER).

A questão que o jovem está mais propenso a cultivar tabaco devido à maior lucratividade também foi uma das questões que apareceram nas entrevistas. Desta maneira, como o público jovem está no auge de suas capacidades físicas, a penosidade do trabalho é compensada por um maior ganho econômico.

Por fim, o elemento entre a afinidade entre o técnico e beneficiário também é uma das questões que perfazem o cotidiano de trabalho dos extensionistas. Segundo

o extensionista, cada família tem suas especificidades que impactam na ação de troca de conhecimentos.

Mas, enfim as coisas são subjetivas, existe uma questão de afinidade de uma sincronia, que é subjetivo, algo feito pessoa com pessoa, existem essas variações aí que vão além do assunto a ser trabalhado, do perfil de renda, do perfil de pensamento, perfil de trabalho, mas existem pessoas que realmente são muito mais fáceis de tu chegar e tentar desenvolver um trabalho (Técnico 1, EMATER).

Esta passagem vai de acordo com a visão de Lipsky (2019) onde ele afirma que os beneficiários das políticas públicas não são indiferentes às ações dos burocratas de nível de rua. Desta forma, as relações pessoais assumem importância vital, onde tanto os beneficiários quanto o burocrata de nível de rua procuram se comportar de forma que maximize a aceitação do outro. Contudo, beneficiários ou extensionistas podem não estar de acordo com o comportamento do outro ou julgar que não está recebendo o tratamento adequado. Nestes casos, segundo o autor, pode ocorrer de não haver uma boa relação entre o burocrata e o cliente.

Ainda se referindo à relação entre técnicos e beneficiários, percebeu-se que a EMATER foi a organização que mais relacionou a política de ATER para diversificação em áreas com produção de tabaco com outras políticas públicas. Esta, por se tratar a organização pública de extensão, acabava auxiliando a implementação de diversas outras políticas, independente do desejo dos extensionistas. Neste processo, os técnicos de ATER indicavam e cadastravam famílias beneficiárias do PNDAC em políticas que julgavam serem complementares e possibilitariam maiores chances para a diversificação da produção agrícola.

Às vezes, por exemplo, uma família aqui, que ela já era atendida com frequência porque trabalha com produção orgânica, também trabalha com produção de hortaliças, que tem uma dinâmica bem, mas, me faltou uma palavra aqui pra não ser redundante, e tem um cotidiano mais dinâmico do que uma pessoa que trabalha com duas culturas por ano, então ele necessita de uma presença a mais, nesse meio tempo houve o interesse em formalizar uma agroindústria, isso demandou bem mais presença também. O outro exemplo, vamos pensar aqui, a instituição às vezes tem projetos de irrigação, tivemos nesse meio tempo, tanto em função da estiagem como em função da aplicação de políticas públicas de ATER, e dentro de um pequeno período tivemos que fazer várias visitas na mesma família para viabilizar isso, no caso, como eu te falei, são outros trabalhos do nosso dia a dia que vão para além da chamada, mas que atingem as mesmas famílias (Técnico 1, EMATER).

Neste relato percebe-se que a organização procurava inserir o grupo de famílias atendidas na IEP de ATER nas outras políticas implementadas, mesmo que isso demandasse mais trabalho para os extensionistas. Isso era possível porque eles não trabalhavam exclusivamente no IEP e, portanto, conseguiam fazer atividades extras. Neste outro relato o extensionista detalha outra intermediação para acesso a política de crédito.

Tem um caso bem interessante de uma família que tinha perspectiva de diminuir a produção de tabaco, porque estava rendendo pouco, porque fizeram um estudo de gestão da produção deles e a rentabilidade estava muito baixa, eles arrendavam o pé e aí nesse meio tempo eles já faziam parte da cooperativa, eles estavam produzindo alimento, eles estão vendendo no PAA, receberam um recurso através do FEAPER, montamos um projeto de irrigação, uma família que tem tudo, mas nesse meio tempo aconteceu justamente o contrário eles reduziram a hortaliça e botaram fumo e aí as visitas acabavam sendo um pouco mais difíceis, tanto pela rotina que eles adquiriram, de intensificar o trabalho na lavoura do tabaco, e essa intensificação diminuiu o tempo possível deles estarem recebendo as visitas e não só naquelas épocas de intensificação do trabalho do tabaco, porque a produção tem uns picos de mão de obra, mas quando tu aumenta muito a produção tem trabalho no decorrer do ano, o ano inteiro (Técnico 1, EMATER).

Neste caso, percebe-se o grande conhecimento que o extensionista tinha da organização da unidade de produção. Este grau de detalhamento somente era possibilitado por um acompanhamento constante e próximo do extensionista com a unidade familiar.

Então teve alguns projetos que a gente teve um bom desenvolvimento na parte pecuária. Milho, a gente aumentou muito a produção de milho,(...) mas o tabaco ele não anda sozinho para gente ter resultado, a gente precisou juntar várias outras políticas e projetos para conseguir desenvolver alguma coisa. A gente precisou do PRONAC, crédito rural, a gente precisou de um recurso que veio através do projeto via CPFL para manejo de conservação do campo nativo, o programa municipal de melhoramento genético bovino, um programa estadual para o milho, o que a gente foi divulgando, questão da secagem e armazenagem do milho. Então, para ter resultado a gente precisa ter várias coisas andando junto e apoio da prefeitura. Por que, simplesmente chegar na família e dizer: “ - aí, vamos pensar numa alternativa”. Não é simples, aquilo ali é a vida das pessoas, é o dia a dia delas, a renda delas, e principalmente, é o que fixa elas no meio rural (Técnica 3, EMATER).

Neste caso, a extensionista buscou parcerias na iniciativa privada e em políticas públicas para dar o volume de recursos necessários para a execução do projeto desejado. A definição dos agricultores em que a técnica faz ou não um esforço extra é definido a partir de critérios pessoais, usando da discricionariedade de forma

criativa. Percebe-se a identificação com alguns agricultores e a busca por soluções visando melhores resultados das ações envolvendo a diversificação.

Contudo, o fato de implementar várias políticas nem sempre é positivo. Segundo o extensionista:

É, aí foi um fator bem atípico porque na pandemia, em março do ano passado começamos a fazer o PROAGRO, que são as visitas de seguro, do dia 02 de março mais ou menos até o fim de maio, de visita fizemos de PROAGRO mesmo, a gente largou o IEP em função da seca. Ficou de novembro de 2019 a maio de 2020 sem chover. E eram dois técnicos para fazer às 120, aí foi bem complicado. E aí terminou o entrou o laudo de prorrogação com as medidas que estavam tendo para o produtor renegociar, aí foi bem em junho a julho, daí ficamos praticamente por conta de crédito de março até agosto (Técnico 2, EMATER).

Neste relato percebe-se que em alguns momentos a execução do trabalho de ATER no âmbito da política do PNDACT ficou em segundo plano devido a outras demandas mais urgentes. No exemplo, o extensionista usa o caso da seca que assolou a região em 2020.

Figura 13: Atividade coletiva, EMATER.



Fonte: Acervo escritório municipal da EMATER de Vera Cruz.

A partir dos pontos elencados na implementação da política de ATER para diversificação da produção em áreas com produção de tabaco pela EMATER pode-se visualizar algumas características centrais no que se refere ao uso da discricionariedade. Percebeu-se maior autonomia dos extensionistas para escolha da forma de implementação da política pública, com diferentes usos da

discricionariedade. A accountability político administrativo foi o tipo de accountability que mais influenciou o uso da discricionariedade dos extensionistas. Neste sentido, os técnicos buscavam formas de implementar esta política pública diante da reduzida capacidade operacional para implementar todas as ações necessárias. Por outro lado, foi possível visualizar também a existência da accountability social, em determinados momentos os técnicos davam orientações e acompanhamento fora das metas previstas em contrato. Esta característica é relacionada à preocupação com o atendimento adequado para os clientes, bem como, à preocupação com a percepção das famílias atendidas quanto ao desempenho da organização.

Entretanto, não foi possível atribuir à EMATER uma orientação ligada a valores ideológicos ou a visões de mundo específicas. Nesta organização os extensionistas possuíam maior liberdade para a atuação, e a história de vida pregressa ao ingresso na EMATER indicava possíveis preferências no processo de implementação das políticas públicas. Neste sentido, a defesa de causas contenciosas se manteve presente, mas se alinhando principalmente às crenças dos extensionistas.

## 6.5 ORGANIZAÇÕES, EXTENSIONISTAS E IMPLEMENTAÇÃO

A principal causa contenciosa visualizada na execução do trabalho de ATER no âmbito da PNDACT nas organizações estudadas foi a agroecologia. Contudo, verificou-se que apenas nas organizações da sociedade civil, COOPSAT, ICPJ e CAPA, a atuação dos extensionistas em torno deste tema também era pautada pelos valores existentes nas organizações. Na EMATER, quando visualizado a defesa de causas contenciosas tendo o tema da agroecologia como mote, verificou-se que sua defesa dependia essencialmente dos valores do extensionista.

Nas organizações da sociedade civil, durante várias das questões conduzidas durante a fase das entrevistas, as respostas tangenciavam direta ou indiretamente com o tema da agroecologia, o que indica que este assunto ocupa necessariamente posição central no trabalho cotidiano destes extensionistas. Do mesmo modo, percebeu-se que a agroecologia não é tratada somente a partir de elementos técnico produtivos. Em oposição, a agroecologia foi abordada como um *ideal* quando se refere ao modo de produzir defendido pelos extensionistas das organizações da sociedade civil. Desta forma, o termo é utilizado para expressar, também, um conjunto de crenças

a respeito da relação da organização da sociedade, principalmente ligado à forma e ao conteúdo da produção agrícola.

No mesmo sentido, percebeu-se que o ativismo é praticado em consonância com os valores das organizações da sociedade civil que implementam a política de ATER. Portanto, pode-se entender a agroecologia como uma causa contenciosa que os extensionistas, através do ativismo institucional, operam para a mudança na configuração produtiva nos territórios em que atuam. No processo de implementação buscam, a partir da produção agroecológica, que as famílias beneficiárias da política pública de ATER modifiquem os tipos de cultivos produzidos bem como as técnicas de produção utilizadas. Esta mudança tem o intuito de substituir a produção convencional de tabaco e seus malefícios sociais, ambientais, econômicos, para a saúde, etc. em detrimento da produção saudável ambientalmente, socialmente correta e que possibilite a segurança e a soberania alimentar nos territórios. Além disso, os extensionistas pretendem a partir das mudanças na esfera produtiva, que as famílias não tenham dependência econômica das grandes empresas que formam o complexo agroindustrial do tabaco.

Desta forma, vários outros elementos se agregam na implementação da política pública em consonância com os valores da agroecologia. Não obstante, os exemplos práticos utilizados se referem à questões produtivas, como o “plantar sem uso de venenos”, o “produzir sem adubação química”, o “ensinar a fazer caldas”. Do mesmo modo, temas gerais relacionados à independência financeira e social das famílias como a “não dependência da indústria”, a “segurança e a soberania alimentar” e o “produzir alimentos” foram utilizados. Estes temas também têm forte relação com a concepção de mundo que os extensionistas possuem, estando também de acordo com os ideais defendidos pelas organizações da sociedade civil em que estes extensionistas estão vinculados.

Da mesma forma, a concepção de extensão adotada e os princípios seguidos estavam em consonância com o texto da PNATER e a proposta de trabalho existente na Chamada Pública. Neste sentido, apesar da ANATER possibilitar mudanças metodológicas e orientativas, estas não estiveram presentes na implementação da política estudada. Portanto, o alinhamento entre as crenças e valores que orientaram a implementação da política de ATER no âmbito do PNDACT e as normas estabelecidas na PNATER se mantiveram, mesmo após a mudança de orientação do governo em âmbito federal.

Figura 14: Trabalho com sementes crioulas, CAPA.



Fonte: acervo CAPA.

Extensionistas e organizações da sociedade civil partiam de visões de mundo semelhantes, sendo que a atuação cotidiana foi marcada pelo ativismo em prol da difusão dos valores da agroecologia. Contudo, o fato de ter defesas de valores e ideais contendo a agroecologia como mote por extensionistas de todas as organizações pesquisadas não é suficiente para afirmar que o trabalho de ATER foi semelhante, independentemente da organização prestadora dos serviços. Outrossim, percebeu-se particularidades na execução. Na COOPSAT, por exemplo, foi percebida maior ênfase em técnicas de manejo da produção ao passo que no ICPJ a principal bandeira no processo de implementação foi relacionado ao cuidado com o solo. No CAPA, por sua vez, os processos de organização e de comercialização da produção ficaram mais evidenciados. E, na EMATER foi visualizado estratégias de implementação distintas nos dois municípios estudados.

Foi possível perceber também particularidades na ação dos extensionistas a partir de preferências por determinados temas no processo de execução em detrimento de outros. Essas características se adequavam ao Plano de Trabalho das organizações. Na EMATER as preferências dos extensionistas se fizeram mais evidentes. Nesta organização, pela forma de seleção do quadro de profissionais ser a partir de concurso público, foi visualizado maior diversidade de temas trabalhados. As causas contenciosas, quando defendidas, eram iniciativas dos extensionistas, e a trajetória profissional era relevante nos caminhos escolhidos para a implementação da política de ATER no âmbito do PNDACT.

Nas organizações da sociedade civil a transformação de alguns técnicos em ativistas institucionais ocorreu durante o processo de implementação da política, a partir da oferta dos serviços de ATER. Isto é, os técnicos de ATER foram adquirindo consciência e incorporando causas contenciosas na sua formação. Desta forma, a própria implementação da política pública fez parte da formação política dos extensionistas. A importância de temas como a agroecologia, as metodologias participativas e segurança alimentar tornaram-se presentes nas atuações técnicas, embora não fossem uma necessidade no momento de suas contratações.

Contudo, o uso da discricionariedade pelos extensionistas sofreu influência de diferentes tipos de accountability, em consonância com que foi apontado por Thomann *et. al.* (2018) e SAGER, *et. al.* (2019). Foi visualizado que a conduta dos extensionistas não era pautada não apenas pela conformidade legal, no aspecto normativo e sim, inserida num amplo arranjo de governança. Esse arranjo acarretava dilemas aos extensionistas no processo de implementação.

A accountability político administrativa foi encontrada na implementação por todas as organizações, onde o aspecto legal e normativo exercia pressão sobre o que e como as metas de execução do trabalho deveriam ser realizados. Neste sentido, a pressão para atender as regras de execução das ações de ATER eram exercidas pelas organizações, que por sua vez, atendiam critérios estabelecidos pela ANATER. Este tipo de accountability pode ser visualizado principalmente nas metas que cada extensionista deveria executar. Sua mensuração ocorria principalmente pelo número de atividades executadas.

Contudo, mesmo levando em conta o aspecto normativo, foi visualizado um arranjo de governança onde outros aspectos exerciam pressão sobre o comportamento e o uso da discricionariedade pelos extensionistas. A accountability

profissional, conforme abordado por Sager *et. al.* (2018), refere-se à pressão realizada pelos pares no ambiente de trabalho. Este tipo de pressão foi visualizado principalmente nas organizações da sociedade civil. Neste sentido, reuniões de planejamento e de monitoramento da execução não serviam apenas para contabilizar e planejar o número de atividades, mas também para formação do quadro de extensionistas. Ainda, no ICPJ, por exemplo, os extensionistas mais jovens, como forma de treinamento, eram acompanhados por extensionistas mais experientes na realização das primeiras visitas técnicas, a partir dos quais eram transmitidos os valores da organização.

O contexto local onde a política estava sendo implementada também exercia influência sobre o uso da discricionariedade dos extensionistas, no que SAGER, *et. al.* (2018) definiam como *accountability social*. Questões como a recepção das famílias e a demanda de ações de ATER por famílias que não constavam na lista de famílias beneficiárias exigiam respostas dos extensionistas. Algumas vezes, esta responsabilidade junto ao público local era mais relevante do que o aspecto normativo. Neste sentido, os extensionistas usavam do exercício da discricionariedade para conseguir encontrar brechas no acesso destas famílias no processo de execução. Quando isto não era possível, nas organizações da sociedade civil, houveram casos de realização de trabalho sem a devida contabilização como ação técnica, uma vez que a atuação dos extensionistas também ocorria pela defesa de causas contenciosas. Desta forma, ações desta natureza também se dava devido ao comportamento ativista destes extensionistas.

A *accountability de mercado* também ocorreu, embora não nos moldes do elencado por SAGER *et al.* (2018). Os serviços de ATER possuíam natureza distinta do abordado pelos autores. Na oferta desta política pública eram as organizações, a partir dos extensionistas, que selecionavam as famílias beneficiárias. O serviço de ATER não era uma condição para acessar outra política ou comercializar a produção em algum mercado, como era o caso estudado por SAGER *et al.* (2018). Não existia também, concorrência nos moldes do mercado. Contudo, foi visualizado busca por redução de custos e facilidades no processo de implementação. Ações deste tipo foram percebidas quando os extensionistas buscaram selecionar famílias mais próximas dos centros urbanos para reduzir tempo e custo de deslocamentos, caso que foram visualizados nos locais onde a EMATER e organizações da sociedade civil prestava assessoria em territórios semelhantes. Também, quando os extensionistas

tiveram que fazer improvisações ou adaptações metodológicas para a execução de determinadas atividades coletivas. Isto foi observado na COOPSAT, por exemplo, e era resultado de dificuldades pela organização para disponibilizar a estrutura ideal necessária para execução das ações técnicas previstas.

Contudo, um achado interessante refere-se à influência que valores e concepções de mundo das organizações, em consonância com o que era defendido pelos extensionistas, exerceram no uso da discricionariedade. Este achado vai na mesma direção que os estudos de Thomann *et. al.* (2018) e SAGER, *et. al.* (2019), que mostram a possibilidade deste tipo de accountability. Neste caso, as condutas são justificadas a partir de crenças ligadas a questões ideológicas. Isso pode ser visualizado na ação das organizações da sociedade civil, onde os extensionistas se viam como parte do MPA. Neste caso, além de implementarem a política pública, se viam como parte de um movimento social que atua em prol de bandeiras específicas. Neste caso, suas condutas estavam pautadas num contexto mais amplo em que a defesa da agroecologia era um ideal de organização da produção.

Portanto, retomando a hipótese do trabalho, pode-se confirmar a possibilidade de que os dilemas enfrentados pelos extensionistas das diferentes organizações podem ser distintos, podendo induzir a diferentes enfoques no processo de implementação desta política de ATER. Assim, diferentes organizações contratadas para implementar uma determinada política podem entregar serviços distintos para a sociedade. Contudo, mesmo com a diversidade de organizações que ofertaram os serviços de ATER, todas implementaram a política pública dentro do marco estabelecido pela ANATER e em consonância com as diretrizes legais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese analisou a implementação da política de ATER para agricultores familiares inseridos em áreas com produção de tabaco no RS.

A política foi implementada por meio da ANATER, que contratou serviços de ATER por duas modalidades. A primeira modalidade foi através de um instrumento denominado de Instrumento Específico de Parceria (IEP), no qual é realizada a transferência de recursos para as organizações de ATER públicas oficiais dos Estados realizarem a oferta dos serviços de ATER para o público acordado com a ANATER por meio da elaboração e execução de um plano de trabalho. A segunda modalidade foi realizada a partir do instrumento denominado de Chamada Pública. Os editais das Chamadas Públicas são elaborados e publicados pela ANATER para que entidades privadas ou organizações da sociedade civil sem fins lucrativos aptas a ofertar serviços de ATER concorram para ofertar tais serviços nos territórios estabelecidos. Desta forma, a partir da Chamada Pública, é selecionada uma entidade para atuação em cada território determinado em edital dentre o conjunto de entidades concorrentes. Desde 2017, no âmbito do PNDACT, a ANATER ofertou serviços de ATER para territórios situados nos três estados da região Sul do Brasil por meio de IEP e Chamadas Públicas.

A elaboração desta tese estudou a oferta de serviços de ATER realizados apenas no Estado do RS. Estes serviços foram prestados por quatro entidades. Uma das entidades é a empresa pública ligada ao Governo do Estado do RS chamada de EMATER, que teve sua relação com a ANATER formalizada a partir de contratualização de um IEP. As demais organizações eram ligadas à sociedade civil. Duas das entidades selecionadas para a oferta dos serviços de ATER eram ligadas ao MPA e uma delas é uma organização agroecologista de antiga atuação nos territórios do RS, SC e PR. As parcerias para a oferta dos serviços de ATER entre a ANATER e as organizações foram formalizadas no ano de 2018 sendo que a implementação deveria ocorrer até meados de 2020. Contudo, a finalização da execução dos contratos somente ocorreu em 2022, sem discussões sobre a continuidade da oferta dos serviços de ATER para este público.

Para análise da política de ATER objeto de estudo nesta tese, utilizou-se do arcabouço teórico da literatura de implementação de políticas públicas e de movimentos sociais. Neste trabalho considerou-se que o processo de implementação

da política de ATER se inicia na construção e na seleção das organizações prestadoras de ATER através do IEP e das Chamadas Públicas realizadas pela ANATER. O processo de implementação compreendeu também a execução das ações contidas no Plano de Trabalho acordado entre as organizações estudadas e a ANATER, isto é, na oferta do serviço de ATER propriamente dito para o público beneficiário localizado nos territórios. No processo de implementação deu-se especial atenção ao trabalho dos extensionistas, considerados como burocratas de nível de rua na literatura de implementação de políticas públicas. Particularmente, a análise focou no uso da discricionariedade como um elemento central das políticas efetivamente acessadas pelos usuários.

A discussão sobre discricionariedade veio no intuito de analisar a tomada de decisões dos extensionistas no processo de implementação. Neste sentido, o extensionista foi compreendido como um agente que tem a capacidade de alterar a política implementada. Apresentou-se um conjunto de literaturas que tratam da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua. O primeiro referencial utilizado foi o de Lipsky (2019), para quem os profissionais responsáveis pela implementação das políticas públicas exercem a discricionariedade essencialmente visando a sua autopreservação. Um segundo referencial utilizado foi de Maynard-Moody e Musheno (2003, 2012) para quem o comportamento dos burocratas de nível de rua é influenciado por elementos culturais e identitários. Maynard-Moody e Musheno utilizaram o conceito de improvisação pragmática influenciada principalmente pela conformidade cultural para mostrar como os burocratas de nível de rua utilizam de sua capacidade de agência dentro de um contexto de restrições formado pela influência de aspectos normativos e organizacionais.

Esta literatura foi complementada pela abordagem recente que trata da existência de regimes de accountability. Esta vertente dos estudos sobre burocracia de nível de rua mostra que os burocratas têm suas condutas influenciadas a partir dos arranjos de governança nos quais estão inseridos. Neste sentido, a tomada de decisões destes agentes não é influenciada apenas pelo aspecto normativo, denominada de accountability político administrativa, mas por um leque de formas de accountability que passam pela questão profissional, social e de mercado. Os autores levantam a possibilidade de um tipo de accountability ideológica no qual este trabalho também encontrou indícios.

Neste sentido, verificou-se que a implementação realizada por organizações da sociedade civil, com trajetórias de militância em torno de questões envolvendo a agricultura familiar, trazia peculiaridades para o processo de implementação. A partir disso, buscou-se no referencial da literatura de movimentos sociais conceitos utilizados para compreender as motivações do uso da discricionariedade pelos extensionistas rurais no processo de implementação da política em estudo nesta tese. Neste sentido, os dois principais conceitos utilizados foram o de *causas contenciosas* e o de *ativismo institucional*, oriundos de uma agenda de pesquisa recente e utilizados numa série de estudos no último período. Contudo, entende-se que a utilização empregada nesta tese, em conjunto com a literatura de implementação de políticas públicas apresenta-se como uma inovação no campo de pesquisa.

Esta literatura de movimentos sociais utilizada na tese rompe com a visão dicotômica da relação dos movimentos sociais e Estado e aponta para a possibilidade de fronteiras mais tênues entre estes. Neste sentido, apresenta a sociedade e o Estado com maior proximidade, não implicando necessariamente na ausência de conflitos, mas permitindo aproximações e confluências. Esta concepção de relação entre Estado e sociedade vem no sentido de permitir analisar as influências que os movimentos sociais exercem nas agendas governamentais a partir da ocupação de cargos no executivo.

O conceito de ativismo institucional foi utilizado com o intuito de mostrar como os burocratas usam sua capacidade de agência considerando a influência entre regras e recursos presentes nas estruturas. Neste sentido, o ativismo institucional pode ser usado para a mudança ou para a manutenção de instituições. Junto do conceito de ativismo institucional foi utilizado o de causas contenciosas. Este conceito remete aos principais temas da luta coletiva dos movimentos sociais ou de agentes. Neste trabalho, a principal causa contenciosa encontrada que orientava os extensionistas das organizações da sociedade civil na atuação enquanto burocratas de nível de rua foi a agroecologia.

O trabalho mostrou a política de ATER em âmbito geral, como um campo de disputas em torno dos seus rumos. Para isso, foi apresentado o histórico das diferentes fases pelas quais a institucionalização da política pública da ATER passou no país. Neste processo, foi mostrado que os dois principais enfoques em disputa estão ligados a concepção difusionista e a concepção que visa uma ATER dialógica, construtivista, participativa, influenciada pelo referencial da educação popular. A

primeira teve seu auge no período denominado de modernização da agricultura, sendo denominada de difusionismo produtivista, mas mantendo influência até os dias atuais. A perspectiva de ATER progressista teve seu apogeu a partir da eleição do presidente Lula, em 2002.

O trabalho apresentou a Chamada Pública como sendo parte do processo de implementação do trabalho de ATER no âmbito da PNDACT. Neste sentido, um dos achados da pesquisa foi de que as entidades da sociedade civil e movimentos sociais envolvidos no tema da diversificação da produção de tabaco permaneceram exercendo influência na ANATER mesmo depois do golpe realizado contra a presidenta Dilma Rousseff. A publicação das Chamadas Públicas que escolheram as entidades prestadoras de ATER no âmbito do PNDACT estudadas nesta tese foram publicadas no ano de 2018, já no governo do presidente Michel Temer. As entrevistas com os gestores das organizações indicaram que parte do quadro de consultores da entidade seguiu trabalhando na ANATER após a mudança de governo, fazendo com que algumas políticas seguissem tendo continuidade a partir de acordos anteriores. Contudo, a partir de restrições orçamentárias da ANATER, a política de ATER no âmbito do PNDACT sofreu cortes próximo de 50% nos contratos

No que se refere ao conteúdo das Chamadas Públicas foi mostrado que ambas tinham conteúdos similares. Neste sentido, apesar de materiais institucionais da ANATER, bem como parte dos especialistas na área, indicarem uma mudança na orientação da instituição, o conteúdo das Chamadas Públicas deu continuidade na orientação já existente em Chamadas Públicas anteriores com orientações condizentes com a PNATER. Temas caros como a agroecologia, os métodos participativos, a segurança alimentar e nutricional e a soberania alimentar, permaneceram sendo elementos em destaque nas orientações das ações contratadas pela ANATER no âmbito do PNDACT.

Ainda, foi mostrado que as Chamadas Públicas elencavam as atividades que deveriam ser realizadas pelas organizações, reduzindo a flexibilidade para a construção dos Planos de Trabalho pelas entidades que disputavam a concorrência. Foi mostrado que o texto da Chamada Pública indicava a manutenção dos mesmos beneficiários que participaram de ações anteriores no âmbito da PNDACT. Neste sentido, foi visto que a Chamada Pública buscava limitar a autonomia e a discricionariedade dos extensionistas no processo de implementação, porém permitia

espaços para a defesa de causas contenciosas a partir do ativismo institucional dos técnicos.

No que se refere aos métodos de seleção dos extensionistas pelas organizações implementadoras foi mostrado que apenas a EMATER tinha o processo seletivo a partir de concurso, por ser uma empresa ligada ao governo do Estado do RS. As organizações da sociedade civil tinham dois perfis de técnicos. Um primeiro perfil, geralmente formado por profissionais de nível superior, eram militantes das organizações, isto é, tinham valores e crenças compatíveis com os defendidos por elas. Estes profissionais tinham funções de orientação dos demais extensionistas. O segundo perfil era de profissionais, geralmente de nível médio, pertencentes a região onde a política estava sendo implementada, com conhecimento sobre o território e do processo de produção de tabaco. Neste sentido, as organizações investiam na formação destes técnicos, que se transformavam em ativistas institucionais a partir da incorporação de causas contenciosas em suas dinâmicas de trabalho.

O trabalho também discute a forma de seleção das famílias beneficiárias. nesta política são as próprias organizações que constroem a listagem de famílias beneficiárias dos serviços de ATER. No caso da EMATER foi mostrado que os extensionistas usaram critérios buscando escolher famílias que já eram atendidas ou que se adaptavam ao planejamento já realizado pela entidade. No caso do CAPA, foi apresentado que a entidade já tinha atuação na região, já tendo, inclusive, executado Chamada Pública para este público anteriormente. As organizações ligadas ao MPA, ICPJ e COOPSAT, tiveram duas estratégias. Nos locais onde não tinham inserção fizeram ações de mobilização junto a entidades do território e utilizando dos meios de comunicação. Onde já tinham inserção buscaram preservar os beneficiários atendidos. Verificou-se o uso de critérios diferentes para seleção das famílias, como a preocupação da existência de famílias com o perfil pretendido, que podia ser baseado em critérios produtivos, sociais e territoriais.

A trajetória social e profissional dos extensionistas foi outro tema debatido. Foi apresentado que na EMATER, os extensionistas apresentavam trajetórias profissionais e sociais anteriores ao trabalho em organizações variadas, podendo ter histórico ligado ao ativismo em movimentos sociais ou serem trabalhadores na iniciativa privada. Essas trajetórias interferiam no trabalho executado pelos técnicos. Nas organizações da sociedade civil, nem todos os extensionistas eram militantes anteriormente. Contudo, em alguns casos o fato de as organizações serem ligadas ao

MPA e trabalharem nas temáticas da agroecologia foi um fator determinante para a aproximação dos técnicos com a organização, caso dos técnicos do ICPJ, por exemplo. Já os técnicos da COOPSAT não tinham atuação ativista anteriormente ao ingresso na organização. Contudo, percebeu-se que a influência de participação em grupos de agroecologia no processo de formação universitária influenciava nas ações técnicas que eram realizadas no trabalho de extensão rural.

Outra questão discutida foi referente às estratégias empregadas pelos extensionistas no processo de implementação quando a estrutura de trabalho julgada necessária não estava disponível em virtude das dificuldades na questão orçamentária das organizações. Contudo, os técnicos da EMATER, o tema da estrutura para implementação não veio à tona nas entrevistas uma vez que a organização é mais capitalizada e pelas questões trabalhadas não exigirem investimentos além da estrutura já disponível. Neste sentido, foi mostrado o comportamento ativista dos técnicos das organizações da sociedade civil que buscavam soluções para execução das atividades. Essas “soluções” ocorreram quando os técnicos propunham que os próprios beneficiários das políticas pagassem para juntar materiais necessários para a realização de alguma atividade ou a partir de um trabalho extra, como no caso da técnica que comprava mudas de morango e entregava na casa dos agricultores.

Neste sentido, a rotina de trabalho dos extensionistas também foi discutida. Em todas as organizações percebeu-se estratégias tecnológicas da ANATER buscando estabelecer formas de controle sobre o processo de execução do trabalho dos extensionistas (LIPSKY, 2019; GILSON, 2015; HUPE, BUFFAT, 2014). Os autores apontam que o trabalho de nível de rua está passando por modificações em decorrência do avanço tecnológico, por exemplo anotar as informações em um sistema automatizado para registro e armazenamento de informações. Isto foi perceptível a partir da introdução de um aplicativo utilizado em dispositivos móveis para realização das visitas técnicas. No entanto, mesmo com o aplicativo, a discricionariedade dos técnicos para a realização das visitas foi mantida, embora alterada. Neste sentido, confirmou-se a tendência é de que os burocratas constroem adaptações e mantém a discricionariedade.

Na EMATER, foi onde a afirmação de Lipsky de que os burocratas buscam sua autopreservação se fez mais presente. Neste sentido, foi mostrado que estes extensionistas atuam num cenário permeado de adversidades. A quantidade de

extensionistas era considerada aquém da necessária para o público atendido e o número de políticas implementadas. Somava-se a isso um contexto de baixa vigilância. Assim, os extensionistas buscavam maior controle e determinação da sua atuação a partir do processo de tomada de decisões no cotidiano de trabalho.

Já nas organizações da sociedade civil foi percebido extensionistas com maior autonomia para a implementação e diferentes estratégias para atender a demanda de trabalho. Para estes extensionistas, o trabalho de ATER é uma prática ativista. Sendo assim, em suas atuações cotidianas estes trabalhadores nem sempre buscam a autopreservação, mas sim estratégias para atender à demanda de trabalho a partir dos instrumentos disponibilizados pela ANATER para a execução da política. Entre as estratégias que foram empregadas, várias resultaram em trabalho não contratualizado. A participação em movimentos sociais, para o caso de extensionistas da COOPSAT do ICPJ, complexificava ainda mais o processo de implementação. Quando os técnicos eram de organizações ligadas ao MPA, o compromisso com a qualidade da execução da política vinha, em grande medida, desta participação, isto é, a ação técnica era um momento de ativismo onde o técnico representava concomitantemente um movimento social.

Os instrumentos elencados pela ANATER para a implementação desta política de ATER buscam garantir o tratamento igualitário para as famílias beneficiárias, isto é, todas devem receber o mesmo número de visitas técnicas em suas propriedades. Contudo, foi possível verificar que algumas famílias recebiam maior atenção do que as demais. Geralmente beneficiários que tinham maior probabilidade de diversificar a produção recebiam atendimento prioritário. No caso da atuação do CAPA, a organização dispunha de estrutura para dar mais atenção a este grupo de agricultores desde que, a produção fosse seguir as orientações agroecológicas. No caso da COOPSAT e do ICPJ, os extensionistas encontravam estratégias para este atendimento, como atender mais rapidamente famílias com menor demanda visando garantir tempo para as unidades familiares que tinham maior demanda. Quando isto não acontecia, não foram raros os casos em que a atuação se dava em tempo extra, mesmo sem estarem recebendo por essas orientações.

A formação e o gênero dos extensionistas também foram fatores que impactam no processo de implementação. No CAPA, a composição das equipes técnicas foi um fator relevante para o resultado das políticas públicas de extensão rural. Neste

sentido, foi mostrado que as mulheres extensionistas tinham maior facilidade para interagir com o público feminino.

Já no que se refere à formação dos extensionistas, foi percebido que esta impacta diretamente nas escolhas discricionárias utilizadas para as orientações técnicas. Neste sentido, no ICPJ, a tomada de decisão do veterinário se mostrou distinta da estratégia de atuação do agrônomo, por exemplo. Desta forma, a importância da composição das equipes técnicas se coloca enquanto um fator de grande importância para os objetivos das políticas de extensão rural.

Também foi mostrado que a política de ATER no âmbito da PNDACT está integrada com outras políticas públicas. Contudo, no relato dos extensionistas foi possível perceber a redução de disponibilidade de recursos para políticas públicas assessórias no processo de diversificação. Os técnicos da EMATER foram os que mais executavam outras políticas públicas. Neste processo conseguiam utilizar outras políticas para fortalecer a política de diversificação da produção.

É perceptível a existência de uma consciência ou entendimento padrão dos extensionistas das organizações da sociedade civil de que a atuação nestas organizações exige um papel de militância uma vez que consideram que estão “*lutando contra o sistema*”. Neste sentido, relatos sobre atrasos ou insegurança quanto ao recebimento de proventos por conta do repasse de recursos da ANATER são tratados como habituais para os técnicos que não possuem vínculo de trabalho CLT.

Outro elemento importante refere-se a satisfação dos extensionistas quando visualizam resultados do seu trabalho. Essa satisfação não vem apenas de famílias que deixam de produzir tabaco, mas sim de pequenas atos ligados ao plantio de sementes crioulas, produção de alimentos para autoconsumo, ou uso de algum produto ou técnica que as famílias obtiveram a partir dos serviços de extensão rural. Neste sentido, pequenos e incipientes resultados positivos eram comemorados.

Por fim, o trabalho mostra que a principal causa contenciosa que orientou a execução da ATER, principalmente a partir das organizações da sociedade civil foi a agroecologia. Esta causa está em consonância com os princípios estabelecidos na PNATER e na Chamada Pública. Entretanto, foi percebido que os extensionistas eram ativistas institucionais a partir de concepções de agroecologia que partiam de suas preferências técnicas e estavam em consonância com as estratégias das organizações implementadoras. Neste sentido, era possível diferenciar o ativismo

institucional em torno da causa contenciosa que denominamos de agroecologia pelas diferentes organizações da sociedade civil. No caso da COOPSAT, uma preferência sobre técnicas e tratamento de cultivos, no caso do ICPJ, grande ênfase no cuidado do solo e o CAPA, ações que envolvem também a formação de grupos, o associativismo e a comercialização da produção.

A partir dos elementos colocados mostrou-se a possibilidade de que os dilemas enfrentados pelos extensionistas, quando vinculados à diferentes organizações e contextos de implementação, podem ser distintos. Assim, diferentes organizações contratadas para implementar uma determinada política podem entregar serviços distintos para a sociedade. Nos casos estudados, houveram particularidades no processo de implementação a partir da diversidade de organizações que ofertaram os serviços de ATER, mesmo que todas elas implementassem esta política pública em conformidade com o marco legal estabelecido pela ANATER.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. Institutions, Networks and Activism Inside the State: Women's Health and Environmental Policy in Brazil. **Critical Policy Studies**. 2020.

ABERS, R. N., OLIVEIRA, M. S.. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003–2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**. Campinas v. 21, nº 2, agosto de 2015, p.336-364.

ABERS, R. N., Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. In: **Conference of the Latin American Studies Association**, Boston, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Instrumento específico de parceria nº 019/2018. Acesso em: 6 de fev. 2022 Disponível em: < [https://www.anater.org/wp-content/uploads/2021/02/INSTRUMENTO-ESPECIFICO-DE-PARCERIA-No-019\\_2018-RS-TABACO.pdf](https://www.anater.org/wp-content/uploads/2021/02/INSTRUMENTO-ESPECIFICO-DE-PARCERIA-No-019_2018-RS-TABACO.pdf)>.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Termo aditivo nº 01 ao instrumento específico de parceria 019/18 que entre si celebram a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER RS. Disponível em: [https://www.anater.org/wp-content/uploads/2021/02/1o-ADITIVO-IEP-019\\_2018-RS.pdf](https://www.anater.org/wp-content/uploads/2021/02/1o-ADITIVO-IEP-019_2018-RS.pdf). Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Edital da Chamada Pública ANATER Nº 004/2018. Disponível em: <<https://www.anater.org/wp-content/uploads/2021/02/chamada-publica04.pdf>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Edital da Chamada Pública ANATER Nº 007/2018. Disponível em: <[https://www.anater.org/wp-content/uploads/2021/02/cp07\\_2018\\_tabaco\\_complementar.pdf](https://www.anater.org/wp-content/uploads/2021/02/cp07_2018_tabaco_complementar.pdf)>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Contrato de ATER nº 37/2018 que celebram entre si a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e a Cooperativa de Prestação de Serviços e Assistência Técnica e Educação Rural LTDA. Disponível em: < <https://www.anater.org/index.php/contratos-de-ater/>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Contrato de ATER nº 38/2018 que celebram entre si a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e o Instituto Cultural Padre Josimo

– ICPJ.. Disponível em: < <https://www.anater.org/index.php/contratos-de-ater/>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Contrato de ATER nº 92/2018 que celebram entre si a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e a Cooperativa de Prestação de Serviços e Assistência Técnica e Educação Rural LTDA. Disponível em: < <https://www.anater.org/index.php/contratos-de-ater/>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Contrato de ATER nº 93/2018 que celebram entre si a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e a Fundação Luterana de Diaconia. Disponível em: < <https://www.anater.org/index.php/contratos-de-ater/>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Minuta termo aditivo nº 05 ao contrato de ATER nº 037/2018, que celebram entre si a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e a Cooperativa de Prestação de Serviços e Assistência Técnica e Educação Rural LTDA – COOPSAT. Disponível em: < <https://www.anater.org/index.php/contratos-de-ater/>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Contrato de ATER nº 37/2018 que celebram entre si a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e a Cooperativa de Prestação de Serviços e Assistência Técnica e Educação Rural LTDA. Disponível em: < <https://www.anater.org/index.php/contratos-de-ater/>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Termo aditivo nº 01 ao contrato de ATER nº 038/2018 que entre si celebram a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e o Instituto Cultural Padre Josimo – ICPJ. Disponível em: < <https://www.anater.org/index.php/contratos-de-ater/>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Termo aditivo nº 01 ao contrato de ATER nº 092/2018 que entre si celebram a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e a Cooperativa de Prestação de Serviços e Assistência Técnica e Educação Rural LTDA. Disponível em: < <https://www.anater.org/index.php/contratos-de-ater/>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. Termo aditivo nº 01 ao contrato de ATER nº 093/2018 que entre si celebram a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER e a Fundação Luterana de Diaconia - FLD. Disponível em: < <https://www.anater.org/index.php/contratos-de-ater/>>. Acesso em: 6 de fev. 2022.

AGOSTINI, C. Capacidades estatais e discricionariedade na implementação do Programa Bolsa Família nos municípios da região do Vale do Taquari/RS. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul 2018. 296p.

ALMEIDA, M. S. Entre normas e a invenção: a atuação dos burocratas de rua nas medidas socioeducativas em meio aberto. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

Anais do III Encontro Nacional do GT de História das Religiões e das Religiosidades – ANPUH In: **Revista Brasileira de História das Religiões**. Maringá - PR v. III, n. 9, jan/2011.

ANUÁRIO BRASILEIRO DO FUMO 2019. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz. 2019.

ANUÁRIO BRASILEIRO DO FUMO 2020. Santa Cruz do Sul: Editora Gazeta Santa Cruz. 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS FUMICULTORES DO BRASIL - AFUBRA. Disponível em: <<http://www.afubra.com.br>>. Vários acessos a partir de 2017

BALLESTRIN, L.. Pós-democracias no sul global e a melancólica desdemocratização no Brasil contemporâneo. In: **Democratization**, v. 34, n. 6, p. 690-714, 2016.

BANASZAK, L. A.. Inside and Outside the State: Movement Insider Status, Tactics, and Public Policy Achievements. In MEYER, D. *et al.* (orgs.). **Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005. pp. 149-177.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 2833**. Ajusta as normas a serem aplicadas às operações contratadas no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) a partir de 1º de julho de 2016. 2016. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50189/Res\\_4483\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50189/Res_4483_v1_O.pdf)> Acesso em: 10 de outubro de 2020.

BARDACH, E. **The implementation Game**. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; THOMSON, C. R.; BORSATTO, R. S.. Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

BERMAN, P. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, L. F. A.. (Org.). **La implementación de las políticas**. México: Porrúa, 1993.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L.. The sociology of critical capacity. **European Journal of Sociology**, v. 2, n. 3, p. 359-377, ago. 1999.

BONATO, A. **Desafios e potencialidade para a diversificação na agricultura familiar produtora de tabaco**. Estudo a partir dos diagnósticos realizados nas Unidades de Produção Familiar da Chamada Pública de Ater para a Diversificação nas Áreas de Cultivo de Tabaco. Relatório. Pnud. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento MDA/SAF/Dater Ministério do Desenvolvimento Agrário Secretaria da Agricultura Familiar Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural, 2013.

BONATO, A. Perfil da produção de tabaco da agricultura familiar beneficiária da chamada pública de ATER 06/2013, nas três Estados da Região Sul. **Relatório Técnico as Organização Pan-Americana de Saúde**, 2018. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/publicacoes/relatorios/perfil-da-producao-de-tabaco-e-da-agricultura-familiar-beneficiaria-da>>. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

BONELLI, F; FERNANDES, A. S. A; COELHO, D. B; PALMEIRA, J. S; A Atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas no Brasil: uma proposta expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 799-815, 2019.

BOVENS, M. Public Accountability. In: FERLIE, E.; LYNN, L. E; LYNN JR, L. E; POLLITT, C. **The oxford handbook of public management**. New York : Oxford, 2005.

BOVENS, M. Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. **West European Politics** 33 (5): 946–967. 2010.

BRANDEBURG, A. Ecologização da agricultura familiar e ruralidade. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

BRANDENBURG, A. Movimento agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba: Ed UFPR, n. 6, 2002, p. 11-28.

BRASIL **Decreto 8.252**. Institui o serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural -Anater. 26 de maio de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8252.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8252.htm). Acesso em: 23 de fev. de 2020.

BRASIL. **Decreto 3.136**. Cria a Comissão Nacional para a preparação da participação do Brasil nas negociações internacionais com vistas à elaboração de convenção-quadro sobre controle do uso de tabaco, e dá outras providências. 13 de Agosto de 1999. Disponível em:

<<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=3136&ano=1999&ato=f6cUTRU5keNpWT869>>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 1.012 de 2005**. Aprova o texto da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, assinada pelo Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-1012-27-outubro-2005-539059-convencao-quadro-36837-pl.html>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.136**, de 13 de agosto de 1999. Cria a Comissão Nacional para a preparação da participação do Brasil nas negociações internacionais com vistas à elaboração de convenção-quadro sobre controle do uso de tabaco, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3136.htm#:~:text=DECRETO%20N%20o%203.136%2C%20DE,tabaco%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3136.htm#:~:text=DECRETO%20N%20o%203.136%2C%20DE,tabaco%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.064**, de 31 de Maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm)>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.759** de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)> Acesso em: 10 de outubro de 2020.

BRASIL. **Decreto s/n** da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, de 1º de agosto de 2003. Cria a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2003/dnn9944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9944.htm)>. Acesso em: 10 de outubro de 2020

BRASIL. **Lei 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2010. Disponível em: <> Acesso em: 10 de outubro de 2020

BRASIL. **Lei nº 12.897**, de 18 de dezembro de 2013. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2013.

BUAINAIN, A. M., ALVES, E., SILVEIRA, J. M. DA, NAVARRO, Z. (Orgs.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

CAPORAL, F. R. Lei de Ater: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Cadernos de Agroecologia**, v. 6, n. 2, dez. 2011.

CAPORAL, F. R. Superando a revolução verde: a transição agroecológica no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. In: CAPORAL, F. R., COSTABEBER, J. A. (Org.). **Agroecologia e extensão rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: MDA/SAf/DATER/IICA, 2004.

CASTRO, C. N. de; PEREIRA, C. N.. Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a Política Nacional de ATER. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. IPEA, 2017.

CENTRO DE APOIO E PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA – CAPA. Atuação. **Sítio na web**. Disponível em: < <https://capa.org.br/atuacao-pelotas/>> Acesso em 20/10/2021.

CENTRO DE APOIO E PROMOÇÃO DA AGROECOLOGIA – CAPA. História. **Sítio na web**. Disponível em: <<https://capa.org.br/historia/>> Acesso em 20/10/2021.

CHIPETA, S. **Demand Driven Agricultural Advisory Services**. Neuchâtel Group, 2006.

CONVENÇÃO-QUADRO PARA O CONTROLE DO TABACO – CQCT. Preâmbulo. 2003. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/publicacoes/legislacao/convencao-quadro-para-o-controle-do-tabaco-preambulo>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

COTRIM, D. S.; CANEVER, M. D.; LEITZKE, V. W. A caracterização dos agricultores familiares que cultivam tabaco no Território Centro-Sul/RS. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 239-257. 2016.

DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. (Org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

DEPONTI, C. M.; SCHNEIDER, S.; A extensão rural e a diversificação produtiva da agricultura familiar em áreas de cultivo de tabaco no Rio Grande do Sul: o caso de Dom Feliciano – RS. **Revista IDeAS**, Rio de Janeiro, n.2, p. 176-213, jul./dez. 2013.

DIAS, M. M. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. **Perspectivas em políticas públicas**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 202-114, 2008.

DIESEL, V.; DIAS, M. M. ; NEUMANN, P. S. . Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ed.Porto Alegre: UFRGS, 2015, v. 01, p. 107-128.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.. Fundamentos teórico-metodológicos da extensão rural – quais fundamentos? In: **2º Seminário Nacional de Ensino em Extensão Rural**. Santa Maria – RS, 2010.

DUBOIS, V. **La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère**. Paris: Economica, 2015.

DUTRA, R.; ARENARI, B.; Implementação de políticas públicas e inclusão social: a atuação de organizações implementadoras com populações de rua usuárias de drogas. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: **Boletim de Análise Político-Institucional nº 13**, p. 29-36, 2017.

EVANS, T.; HARRIS, J.; Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. **The British Journal of Social Work**, v. 34, nº. 6, 2004, p. 871–895.

FERNANDEZ, M. V.; GUIMARÃES, N. C.; Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 32. Brasília, mai – ago, 2020, pp 283-322.

FERREIRA, V. D. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e teoria dos campos. **Revista de Administração de empresas**, São Paulo, v. 47, nº 2, jun. 2007.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D.. **A theory of Fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

FREITAS, T. D. A Diversidade da Agricultura Familiar Produtora de Tabaco e a Homogeneidade do Programa Nacional de Diversificação: uma política para quem? **Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRRJ), v. 1, p. 43-69, 2016

FUNDAÇÃO DO CÂNCER. **Relatório do Seminário sobre Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco**. Florianópolis, 05 à 07 de jun, 2017. 90p.

GARROW, E.; GRUSKY, O. Institutional logic and street-level discretion: The case of HIV test counseling. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 23(1), 2013.

GLASENAPP, S. As instituições na trajetória das transformações produtivas e organizacionais das famílias produtoras de tabaco no Rio Grande do Sul (RS). 2016. 251f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

GREGOLIN, A. **Ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário para a diversificação da produção e renda em áreas cultivadas com tabaco no Brasil**. Brasília: MDA, 2010. 36p.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ed.Porto Alegre: UFRGS, 2015.

HALL, P. A. e TAYLOR, R C. R. As Três Versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, (58), 192-223, 2003

HALLETT, T.; VENTRESCA, M. J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **Theory and Society**, v. 35, n. 2, p. 213-236, 2006.

HERBSTHOFER, S.; COTRIM, D. S.; CANEVE, M. D. E.. **Revista de Desarrollo Económico Territorial** No. 15, junio pp. 57-78. 2019.

HILSINGER, R. O território do tabaco no sul do Rio Grande do Sul diante da convenção quadro para o controle do tabaco. 2016. 223f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública. Seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

HUPE, P. Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *Der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* v.6 p. 425 -440, 2013

HUPE, P; BUFFAT, A.; A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy, **Public Management Review**, v.16, nº. 4, 2014. p. 548-569.

IDE, H. H.. **A gente pega junto: protagonismo na agricultura familiar**. Trabalho e Porto Alegre: C&M, 2008.

INCA – Instituto Nacional do Câncer. **Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para o Controle do Tabaco no Brasil: dez anos de história – 2005 – 2015**. Rio de Janeiro: Inca. 2ª Ed. 2018, 88p.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. OBSERVATÓRIO DA POLÍTICA NACIONAL DO TABACO – INCA. **Política Nacional**. 2021 Disponível em:

<<https://www.inca.gov.br/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional>> Acesso em 10 de outubro de 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. OBSERVATÓRIO DA POLÍTICA NACIONAL DO TABACO – INCA. **Observatório da Política Nacional do Tabaco Programa Nacional de Controle do Tabagismo**. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/programa-nacional-de-controle-do-tabagismo>> Acesso em 10 de outubro de 2021.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 1995

LATOUR, B.. **Reassembling the Social: an introduction to actor-network-theory**. Oxford: University Press, 2005.

LIMA, L., L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013

LIMA, M. S. C. A Rede ATER Nordeste: participação e conflitos de interesses no processo de implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). 2018. 216 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola na área de concentração em Gestão de Sistemas na Agricultura e Desenvolvimento Rural) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/333222>>. Acesso em: 12 de mar de 2019.

LIPSKY, M. (2010[1980]). **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília. ENAP, 2019.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2010.

LOTTA, G. S.. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. S. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38.

LOTTA, G. S.. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**, Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, p. 20-49.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. C. P. A (re)produção de desigualdades sociais nos encontros entre os burocratas de nível de rua e usuários. **41º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, Minas Gerais, 2017.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 83, n. 1, 2017.

LOUZADA, J. A.. ATER em assentamentos de reforma agrária em Santa Catarina: o conteúdo das orientações técnicas. Santa Maria. Dissertação de Mestrado em Extensão Rural. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

MATLAND, R. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 2, v. 5, p. 145-174, Apr. 1995.

MAY, P. J.; WINTER, S. C.; Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory** 19 2009; p. 453-476.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. "Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists", **Public Administration Review**, vol 71, 2012, pp 16–23.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MAYNARD-MOODY, S.; PORTILLO, S. Street-Level Bureaucracy Theory. In: DURANT, R. (Ed.). **Oxford Handbook of American Bureaucracy**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p.. 321-349.

MEIER, K. J.; Latinos and Representative Bureaucracy Testing the Thompson and Henderson Hypotheses, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 3, nº. 4, 1993, p. 393–414.

NARDI, J. B.. **A história do fumo brasileiro**. Rio de Janeiro, ABIFUMO, 1985.

NARDI, J. B.. **O fumo brasileiro no período colonial**. São Paulo, Brasiliense, 1996.

NEUMANN P. S.; DALBIANCO, V. P.; ZARNOTT, A. V.. A política pública de extensão rural em assentamentos da reforma agrária: a construção de um sistema pluralista descentralizado. In: GRISA; C. SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ed.Porto Alegre: UFRGS, 2015, v. 01, p. 401-425.

NOVA ATER **Informativo da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER**. Ano III / Nº 14 / 2019. Acesso em:23/06/2019.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, M. M; CARVALHO, C. P; A implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. In: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Boletim de Análise Político-Institucional nº 13**, p. 21-28, 2017.

OLIVEIRA, M. N. S. A formação de técnicos e extensionistas rurais no contexto do desenvolvimento rural sustentável e da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLLAIK, L. ; MEDEIROS, J. J.. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública (Impresso)** , v. 45, p. 1943-1967, 2011.

OLSSON, J.; HYSING, E.. “Theorizing inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from below.” **Planning Theory & Practice**, vol. 13, nº 2, 2012. pp. 257-273.

PEIXOTO, M. Extensão Rural no Brasil - Uma abordagem histórica da legislação. [Textos para discussão, n.48] Brasília: **Consultoria Legislativa do Senado Federal** – Centro de Estudos, outubro/2008.

PENNA, C. Parceria e construção do “perfil de cliente da reforma agrária” como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra. In: PIRES, R. R.; (Org). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea. 2019. p. 595-619.

PETTAN, K. B. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): Percepções e Tendências. 2010. 393 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola na área de concentração em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável)-Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/256920> >. Acesso em: 04 de mar de 2019.

PETTINICCHIO, D.. “Institutional Activism: Reconsidering the Insider/ Outsider Dichotomy”. **Sociology Compass**, vol. 6, 2012. pp. 499–510.

PICOLOTTO, E. L. As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PIRES, R. R. C. Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 13, p. 7-14, out. 2017.

PIRES, R. R. C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, nº 81, p. 5-24, 2017.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G.; Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades: comparando perspectivas de análise. In.: PIRES, R. R.; (Org). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea. 2019.

PIRES, R. R.; (Org). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea. 2019.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being the saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1984.

RAMBO, A., G.; FREITAS, T. D.; RUDNICK; C. S.; SCHNEIDER, S.. Analisando a diversificação dos meios de vida de agricultores familiares produtores de tabaco: um estudo de caso no município de Arroio do Tigre/ RS. 2013. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 51., Belém/PA: SOBER, 2013.

RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília**, v.14, n.1, p.113-154, 1997.

RODRIGUES, C. M. Gênese e evolução da pesquisa agropecuária no Brasil: da instalação da corte portuguesa ao início da república. **Cadernos de Difusão de Tecnologia**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 21-38, jan./abr. 1987.

RODRIGUES, L. O papel da ATER no processo de implementação do plano Brasil Sem Miséria no meio rural: o caso dos pescadores no território do sertão do São Francisco. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) – Universidade de Brasília. 2016, 135 p.

RODRIGUES, L. P. D. Análise de políticas públicas: a influência dos street level bureaucrats (burocratas de nível de rua) no processo de implementação da Política habitacional do Estado de Minas Gerais (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2016. 141p.

ROVER, O. J.; BOEIRA, S. L.; BIROCHI, R.; FOLLMANN, T. M.. Modos de gestão para diversificação produtiva em regiões produtoras de tabaco. In.: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 13, n.º 2 p. 177-201. 2017.

RUDNICKI, C. P. S. As relações de Confiança no Sistema Integrado de Produção de Tabaco (SIPT) no Rio Grande do Sul/Brasil. 2012. 181f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

RUDNICKI, C. P. S.; WAQUIL, P. D.; AGNE, C. L. As diferentes faces da confiança na produção do tabaco no Rio Grande do Sul, Brasil: A relação dos agricultores com os orientadores técnicos agrícolas. **REDES - Rev. Des. Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 2, p. 224-241, maio/ago. 2014.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. Top-down and bottom-up approaches to implemetion research: a critical análisis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, n. 1, v. 06, Jan. 1986.

SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. In: **Estudos Avançados**. São Paulo: USP, v.9, n.25. 1995

SAGER, F., THOMANN, E., HUPE, P. . Accountability of Public Servants at the Street Level. In: SULLIVAN, H., DICKINSON, H., HENDERSON, H. (eds) **The Palgrave Handbook of the Public Servant**. Palgrave Macmillan, Cham. 2019.

SALAMON, L. The tools approach and the new governance: conclusions and implications. In: SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Nova York: Oxford University Press, 2002. p. 600-610.

SEFFRIN, G.. **O fumo no Brasil e no mundo**. Santa Cruz do Sul, AFUBRA.1995

SILVA, K. R. DA; A implementação da Chamada Pública de ATER Agroecologia no Vale do Ribeira (PR): desafios e habilidades. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural) Universidade Federal de São Carlos, 2017, 105p.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48, 2000.

SILVEIRA, K. R. K. da. A diversificação produtiva em áreas de tabaco - microrregião geográfica de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul. Dissertação de Mestrado. ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul, 2014. 115p.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DO TABACO – SINDITABACO. Disponível em: <<http://www.sindifumo.com.br>>.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DO TABACO – SINDITABACO. **PRONAF**. Disponível em: <<http://www.sinditabaco.com.br/pronaf/>> Acesso em: 10 de outubro de 2020.

SMITH, S.; LIPSKY, M. **Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting**. Cambridge, MA.; Londres, Harvard University Press. 1993.

SOTERO, E. M. Análise da implementação e da ação dos trabalhadores de linha de frente: um olhar para os técnicos de referência da medida socioeducativa de liberdade assistida (Dissertação de mestrado) Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo – SP 2018. 230p.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias** nº 16. Porto Alegre. Jul/Dez, 2006.

SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. Extinção de Políticas Públicas. Síntese Teórica sobre a Fase Esquecida do Policy Cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, p.1-19, 2015.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K.; Movimentos Sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.) **Burocracia e políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. p. 108-138.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C.; Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas: a controversa novidade dos programas associativos. In.: TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C.; **Movimentos sociais e políticas públicas** (Org). São Paulo, Editora da UNESP, 2021.

THOMANN, E.; HUPE, P.; SAGER, F.. Serving Many Masters: Public Accountability. In.: Private Policy Implementation. **Governance**, 31(2). 2018 p. 299-319.

TROIAN, A.; EICHLER, M. L.; SOGLIO, F. K.. A Convenção Quadro para Controle do Tabaco (CQCT) nas percepções de produtores de tabaco e agentes de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 10, n. 1, fev. 2014. ISSN 1809-239X. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1220>>. Acesso em: 10 out. 2021.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond. 2ª ed. 2006.

VENDRUSCOLO, R.. Instituições e críticas na fumicultura do Rio Grande do Sul: mudanças e reafirmações institucionais. Porto Alegre. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2017. 331p.

VERDEJO, M. E.. **Diagnóstico Rural Participativo: um guia prático** – DRP. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA / Secretaria de Agricultura Familiar, 2006.

VILLANUEVA, L. F. A.. Estudio introductorio. In: VILLANUEVA, Luis. F. Aguilar. (org.). **La implementación de las políticas**. México: Porrúa, 1993

WINTER, S. Implementation. In: PETERS, G. PIERRE, J. **Handbook of Public Policy**. SAGE Publication, 2006.

## APÊNDICE 1:

### Roteiro de entrevistas para os técnicos extensionistas:

**Nome:**

1. Qual a sua história de vida, de onde é onde se formou, onde trabalhou...
2. Qual era sua função na organização?
3. Há quanto tempo atua na ATER? Sempre nesta organização? Como se deu a entrada...
4. O que era a Chamada da Diversificação do Tabaco, pode me explicar um pouco?
5. Como que foi a relação contratual de trabalho na chamada?
6. A organização atende todos os agricultores fumicultores? Como foram escolhidos os agricultores que seriam os beneficiários da política?
7. Que tipo de ações você executou na Chamada Pública?
8. Como que se deu a definição das ações que você tinha que executar?
9. Como é escolhida a metodologia de trabalho?
10. Poderia me descrever um dia típico de trabalho?
11. Você lida com muitos casos fora da rotina? Poderia me dar um exemplo?
12. Você percebe como possível e/ou necessário fazer adaptações na implementação da política? Tem flexibilidade para fazer isso? Como ocorre?
13. Como lidam com casos excepcionais?
14. Você poderia me descrever um caso de sucesso na sua atividade?
15. Qual é o público mais fácil de atender? E o mais difícil? Por quê?
16. Na sua percepção, a estrutura de trabalho é suficiente para uma boa implementação da política?
17. No seu entendimento, qual seu papel na política de ATER para produtores de tabaco?
18. Que tipo de acompanhamento existe com respeito ao trabalho que você realiza? Como se dá esse acompanhamento?
19. O que é extensão rural para você?
20. Você conhece as principais Leis, regulamentos e normas que orientam a execução desta política? Qual a influência desses instrumentos em seu trabalho diário?

21. O que o termo ATER significa para você?
22. O que o termo AGROECOLOGIA significa para você?
23. Há algo que ainda gostaria dizer sobre tudo que conversamos.

## APÊNDICE 2:

### Roteiro para as entrevistas com os gestores:

**Nome:**

1. Primeiramente gostaria que você descrevesse sua organização.
2. Quando e como se deu a entrada do tema da diversificação produtiva em áreas com tabaco na atuação da organização?
3. Como ocorre/ocorreu a escrita deste projeto?
4. Em relação aos técnicos extensionistas que atuaram, como se deu a escolha?
5. Quais as principais características que os técnicos extensionistas precisam ter para a atuação neste projeto?
6. A organização estabelece algum procedimento padrão para atuação dos extensionistas na implementação da política?
7. Quais os principais problemas apresentados pelos extensionistas na implementação?
8. Existiram fóruns de discussão que integraram as demais organizações de ATER? Como se deram?
9. Como é definido a estratégia de atuação nos distintos municípios que compõe a Chamada-Pública?
10. Me diga como compreende a situação dos fumicultores atualmente?
11. Qual a sua avaliação sobre esta política?
12. Há algo que ainda gostaria dizer sobre tudo que conversamos?

## APÊNDICE 3:

### Roteiro para a segunda entrevista com gestor do COOPSAT:

1. Como foram os primeiros convênios para a diversificação? Pode me explicar quando foram?
2. Como se deu a articulação para que ocorresse Chamada Pública no governo Temer?
3. Porque a Chamada Pública teve um desenho “progressista”?
4. E a Chamada Pública Complementar, porque foi feita?
5. Rede de diversificação? Qual o papel? Quem faz parte? Qual seu histórico?
6. E a, Conicq, qual a relação com as organizações implementadoras?
7. Existiu um Seminário em 2017, de avaliação: quem puxou e qual o motivo?
8. Como se dá a atuação dos parlamentares em torno da diversificação? Tem uma bancada organizada?
9. No governo Temer, às organizações conseguiam ter alguma influência na ANATER? Como se dava? E no Gov. Bolsonaro?
10. Verifiquei forte coesão do trabalho entre os extensionistas? Como vocês conseguem ter a coesão no processo de implementação?

### APÊNDICE 4:

	<b>Organização:</b>	<b>Função:</b>	<b>Plataforma:</b>
Entrevistado 1:	EMATER/RS	Dirigente	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 2:	COOPSAT	Dirigente	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 3:	CAPA	Dirigente	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 4:	ICPJ	Dirigente	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 5:	COOPSAT	Extensionista	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 6:	COOPSAT	Extensionista	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 7:	ICPJ	Extensionista	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 9:	ICPJ	Extensionista	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 10:	EMATER/RS	Extensionista	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 11:	EMATER/RS	Extensionista	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 12:	EMATER/RS	Extensionista	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 13:	CAPA	Extensionista	<i>Google Meet</i>
Entrevistado 14:	CAPA	Extensionista	<i>Google Meet</i>