

## PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

### NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE

# Informando política pública: um mapeamento analítico de estudos acadêmicos sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2003-2016)

Juliano Luís Palm

Claudia Job Schmitt



# **Informando política pública: um mapeamento analítico de estudos acadêmicos sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2003-2016)**

**Juliano Luís Palm<sup>1</sup>**

**Claudia Job Schmitt<sup>2</sup>**

## **1. Introdução**

Este trabalho tem como objetivo organizar um mapeamento analítico de diferentes estudos acadêmicos publicados entre 2003 e 2016, dedicados à análise da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). O recorte temporal adotado toma como marco inicial o ano de 2003, período em que teve início o processo de elaboração da PNATER. A formulação desta política, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi impulsionada pela transferência, por iniciativa da Presidência da República, da competência sobre a Assistência Técnica e a Extensão Rural (ATER) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o MDA<sup>3</sup>. A perspectiva de estruturação de uma nova ATER vinculava-se, naquele momento, ao fortalecimento e/ou criação de uma série de outros programas e ações de políticas públicas implementados a partir do primeiro Governo Lula, voltados à construção de estratégias de desenvolvimento rural sustentável centradas na agricultura familiar.

O recorte cronológico que orienta a construção deste artigo estende-se até o ano de 2016, marcado pela extinção, em maio deste ano, do MDA<sup>4</sup> e pela realização, entre 31 de maio e 1º de junho, em Brasília, da 2ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Foge, entretanto, aos objetivos deste texto dimensionar o impacto das rupturas políticas e institucionais decorrentes do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e do advento do Governo Michel Temer sobre a construção e implementação da PNATER. No entanto, nos parece razoável supor que as alterações ocorridas no cenário

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Integrante do Grupo de Pesquisa em Ciência, Natureza, Informação e Saberes (CINAIS).

<sup>2</sup> Socióloga. Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Integrante da equipe do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

<sup>3</sup> Ver: Decreto nº 4.739 de 13 de junho de 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4739.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4739.htm). Acesso em: 01/02/2017;

<sup>4</sup> Medida Provisória nº 726 de 12 de maio de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm). Acesso em: 01/02/2017.

político nacional no período mais recente apontam para possíveis discontinuidades na trajetória de desenvolvimento desta política.

O processo de formulação e implementação da PNATER mobilizou, desde 2003, uma rede heterogênea de atores e instituições incluindo gestores públicos, consultores ligados a organismos multilaterais, lideranças dos movimentos sociais, sindicalistas, técnicos com atuação na chamada ATER governamental, representantes de Organizações Não Governamentais (ONGs), pesquisadores, cooperativas de serviços envolvidas na execução de serviços de ATER, entre outros. A chamada Nova ATER<sup>5</sup> buscava não apenas “assegurar, com exclusividade aos agricultores familiares<sup>6</sup> (...) o acesso a serviço de assistência técnica e extensão rural pública, gratuita, de qualidade” (BRASIL/MDA, 2004, p. 7) mas, além disso, estabelecer um Sistema Descentralizado de ATER Pública, com participação de entidades estatais e não estatais, reorientando as ações desenvolvidas com base em uma abordagem interdisciplinar e multidisciplinar, “estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia” (BRASIL/MDA, 2004: 7).

A mudança proposta abarcava, portanto, nos termos propostos por Muller (2005: 156), transformações em três diferentes níveis: (i) nos objetivos e quadros normativos orientadores da ATER como uma política pública; (ii) nos instrumentos capazes de impulsionar processos de intervenção neste domínio específico; (iii) nos quadros institucionais que conformam rotinas, procedimentos, convenções, crenças, paradigmas e códigos que sustentam a ATER como uma ação pública.

Os desafios envolvidos na construção, não apenas de uma nova concepção capaz de orientar os serviços públicos de assistência técnica e extensão rural, mas, também, de um processo continuado de mudança política e institucional desdobravam-se, portanto, em múltiplas dimensões. Tornava-se necessário, entre outras coisas: alinhar diferentes atores em torno de uma proposta compartilhada de reestruturação dos serviços de ATER; acumular força política e legitimidade de forma a assegurar, ao longo do tempo, investimentos nessa área, sobretudo por parte do Governo Federal e, juntamente com isso, um esquema viável de operacionalização destes recursos; desenvolver mecanismos adequados de coordenação das

---

<sup>5</sup> O termo Nova ATER aparece na literatura referente ao tema já em 2003, no artigo intitulado *Bases para uma Nova ATER Pública*, elaborado por Francisco Roberto Caporal, apresentando de forma mais detalhada na seção 3 deste texto. O termo seria utilizado, posteriormente, no próprio documento orientador da PNATER, publicado em 2004.

<sup>6</sup> Incluindo sob esta designação, não apenas agricultores familiares, proprietários ou não de terra, mas também assentados de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, aquicultores, povos da floresta, seringueiros, entre outros beneficiários dos programas do MDA. (BRASIL/MDA, 2004).

diferentes ações e iniciativas; estruturar um leque de instrumentos capaz de dinamizar a implementação de serviços de ATER junto a diferentes grupos de beneficiários<sup>7</sup>, considerando a diversidade econômica, social e ambiental existente no território brasileiro; estruturar um sistema de acompanhamento e monitoramento da nova política, corrigindo rumos e evidenciando os impactos preferencialmente positivos gerados pela PNATER. O presente texto procura resgatar o conhecimento produzido acerca deste processo de inovação política e institucional em um conjunto selecionado de espaços acadêmicos.

Este artigo toma como objeto de análise um conjunto de reflexões produzidas acerca da PNATER e que buscam, a partir de diferentes perspectivas, avaliar os objetivos, as ações e os efeitos desta política. Optou-se, aqui, por privilegiar a produção de caráter mais acadêmico, deixando de lado, portanto, um conjunto extremamente rico de materiais relacionados à implementação desta política produzidos no espaço do MDA, incluindo aí os relatórios de gestão apresentados anualmente ao Tribunal de Contas da União (TCU), bem como diversos trabalhos de consultoria elaborados no âmbito de projetos de cooperação técnica estabelecidos pelo Ministério com organismos multilaterais. O recorte adotado deixou de lado, também, as avaliações sobre a PNATER produzidas no espaço das conferências e seminários nacionais de ATER, bem como nas reuniões do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

Os trabalhos que integram este mapeamento podem ser vistos, em linhas gerais, como esforços de avaliação da PNATER. A referência ao termo avaliação, na forma bastante abrangente como o mesmo é utilizado neste artigo, exige, entretanto, alguns esclarecimentos. Na ampla literatura existente referente à análise de políticas públicas<sup>8</sup>, a avaliação aparece, muitas vezes, como uma ferramenta que busca alimentar, de diferentes maneiras, a ação do Estado no contexto de um determinado ciclo de política (em inglês, *policy cycle*). De acordo com esse modelo, cujas referências remontam aos anos 1950, o processo de estruturação de políticas públicas poderia ser dividido em diferentes estágios, incluindo: a construção da agenda, a formulação da política, o processo decisório, a implementação e a avaliação (Jann e Wegrich, 2007). A referência ao chamado ciclo de políticas já foi objeto de diferentes questionamentos e a grande maioria dos autores concordaria que o exercício de avaliação não

---

<sup>7</sup> Vale a pena lembrar que os debates em torno da ATER indígena, ATER quilombola, ATER para mulheres, ATER dirigida à pesca artesanal, entre outras modalidades, estiveram bastante presentes ao longo de todo o percurso de construção e implementação da PNATER.

<sup>8</sup> Cabe aqui reforçar as observações feitas por Marques e Faria na introdução da coletânea *A política pública como campo multidisciplinar* (Marques e Faria, 2013, p. 7-9), chamando atenção, não apenas, para a expansão no período mais recente dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, mas, também, para o fato de que a estruturação deste campo tem se dado a partir de contribuições advindas de um conjunto diferenciado de áreas disciplinares e temáticas.

se restringe, necessariamente, a uma etapa específica do ciclo de existência de uma dada política pública, mas atravessa as diferentes fases do processo de intervenção estatal (Jann e Wegrich, 2007)(Muller, 2011). Como observa Muller (2011), seria melhor conceber uma política pública “...não como uma série de sequências sucessivas, mas como um conjunto de sequências paralelas interagindo uma em relação às outras e se modificando continuamente” (Muller, 2011, p. 12).

É preciso considerar, ao mesmo tempo, que a “função de avaliação” não se restringe necessariamente ao Estado. As políticas públicas são influenciadas em sua formulação e implementação por uma complexa rede de atores e de relações interinstitucionais que produzem, desde diferentes perspectivas, interpretações e avaliações sobre a atuação dos poderes públicos. Neste caso específico, a opção adotada foi identificar nas revistas especializadas e plataformas de programas de pós-graduação em desenvolvimento rural, desenvolvimento sustentável e extensão rural os trabalhos existentes sobre a PNATER<sup>9</sup>. Foram feitas, também, buscas em plataformas eletrônicas que pudessem apontar outros estudos de relevância para a pesquisa<sup>10</sup>. O alcance deste mapeamento foi ampliado, ainda, a partir da identificação de outros trabalhos, citados nesta bibliografia. Estes procedimentos nos permitiram detectar não apenas diferentes esforços de pesquisa relacionados ao tema mas, mais do que isso, a existência de um diálogo reflexivo relacionado à experiência de implantação desta política no campo acadêmico. Vale ressaltar que as fronteiras que separam esta produção acadêmica dos espaços de formulação e execução da PNATER revelaram-se bastante permeáveis, na medida em que muitos dos autores atuaram também, em diferentes momentos, como gestores públicos.

Inicialmente foram levantados 66 trabalhos que citavam a PNATER, incluindo artigos, textos apresentados em congressos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e pós-doutorado. Com base em uma análise preliminar destes estudos, fizemos uma seleção dos materiais que tinham como foco principal a avaliação da política em âmbito nacional, o que resultou em um universo de referência composto por 14 diferentes trabalhos, incluindo duas

---

<sup>9</sup> Foram realizadas buscas nas plataformas das seguintes revistas: Extensão Rural – UFSM, Revista de Extensão e Estudos Rurais – UFV, Revista de Ciências Sociais e Econômicas – Raízes – UFCG, Revista do Centro de Estudos Rurais – RURIS – Unicamp, Revista Brasileira de Agroecologia – ABA, Revista Sociedade e Agricultura – CPDA/UFRRJ e na Revista **Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – IDEAS - CPDA/UFRRJ**.

<sup>10</sup> Foram realizadas, também, buscas nas plataformas [Scientific Electronic Library Online \(SciELO\)](#) e [Google Acadêmico](#), utilizando como palavras-chave: Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e a sigla PNATER. Foi efetuada, também, uma busca no Banco de Teses e Dissertações da CAPES utilizando a sigla PNATER, tendo sido obtidos 40 registros. Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>. Acesso em: 10/12/2017.

teses de doutorado, uma tese de pós-doutorado, dois artigos apresentados em congressos e nove artigos científicos publicados em periódicos.

Não estamos dialogando, aqui, com trabalhos de avaliação elaborados em função de uma demanda do poder público, seja por consultores seja por funcionários públicos, o que não significa que alguns dos autores não atuassem, também, na esfera da gestão ou participando como extensionistas nas conferências e seminários nacionais. Ao considerar os estudos identificados através deste mapeamento como avaliações, estamos adotando uma abordagem ampliada da ação pública e de seus mecanismos de acompanhamento, compreendendo esta comunidade de reflexão como sendo composta por um conjunto diversificado de atores, incluindo: representantes políticos, quadros da administração pública, agentes de extensão com diferentes perfis, especialistas (consultores ou pesquisadores), movimentos sociais e cidadãos em geral (Jacot, 2007). Não se trata, portanto, de discutir a eficiência da PNATER, com base neste ou naquele conjunto de indicadores, buscando consolidar um conjunto de evidências científicas capazes de informar a ação pública. Nossa intenção aqui foi, principalmente, reforçar as conexões já existentes entre o debate acadêmico e as dinâmicas políticas e institucionais associadas à construção social da PNATER, através de um sistema plural de produção de conhecimentos. Com este trabalho objetiva-se contribuir com os gestores públicos e demais atores envolvidos nos processos de formulação e implantação da PNATER, através da sistematização de diferentes questões apontadas pela bibliografia. Para os estudiosos desta temática, o mapeamento poderá cumprir a função de sinalizar possíveis caminhos para o avanço das pesquisas.

O trabalho foi subdividido em três seções, além desta introdução. A próxima seção buscou organizar um breve histórico da PNATER, com o objetivo de contextualizar os estudos relacionados a esta política. Na seção subsequente apresenta-se a sistematização da bibliografia analisada, destacando-se a forma como os diferentes estudiosos avaliaram a PNATER ao longo do período 2003-2016. Por fim, são retomadas as principais questões levantadas a partir da análise desta literatura, adicionando-se a isso alguns breves apontamentos relacionados ao desenvolvimento de futuras pesquisas ou esforços de avaliação nessa área.

## **2. Breve histórico da PNATER**

O sistema brasileiro de assistência técnica e extensão rural passou por diferentes fases ao longo de sua trajetória de desenvolvimento. Segundo Peixoto (2008), já é possível

identificar em meados do século XIX esforços de diferentes legisladores visando regulamentar, ainda que de forma pontual, diferentes iniciativas que poderiam ser enquadradas como “ações de assistência técnica e extensão rural”. A título de exemplo cabe mencionar a criação dos institutos imperiais de agricultura, dos cursos ambulantes de agricultura e das conferências agrícolas. Na segunda metade da década de 1940 foi instituída, através de um convênio estabelecido entre o governo do estado de Minas Gerais e a Fundação Rockefeller, a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), cujo desenho institucional e metodologias de atuação foram fortemente inspirados pelo modelo americano de extensão rural (ASBRAER/SAF-MDA, 2007; Oliveira, 2013). Em 1954 o governo federal, sob a presidência de Juscelino Kubitschek, assinou um acordo com o governo norte-americano criando o Projeto Técnico de Agricultura (ETA), para a execução de projetos de desenvolvimento rural. A ACAR-MG, assim como as demais associações criadas nesta mesma época sob o estímulo deste projeto, eram entidades civis sem fins lucrativos e que possuíam, ao que tudo indica, um considerável grau de autonomia. A partir de 1956 estas associações passaram a ser coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) (Peixoto, 2008; Oliveira 2013). Nos anos 1970 o Sistema ACAR foi progressivamente transformado em Sistema EMATER e as associações passaram a se vincular às secretarias estaduais de agricultura. Em 1974 foi criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

Considerando os objetivos deste trabalho nos parece importante ressaltar o fato de que os serviços de ATER assumiram no Brasil diversos formatos institucionais, exercitando diferentes tipos de relação com o poder público e carecendo, em vários momentos, de estruturas de coordenação na esfera federal. A articulação entre os entes federados e das ações de ATER com o crédito mantiveram-se como um desafio ao longo desta trajetória.

A partir do final da década de 1970 o setor público de extensão rural passou a receber fortes críticas acerca de seus objetivos, público beneficiário e metodologias de ação (Caporal,1998: 292) tendo sido, também, progressivamente afetado pela crise fiscal do Estado. Estes questionamentos guardavam, sem dúvida, relação com um debate mais amplo, travado em nível internacional, acerca dos impactos negativos (sociais e ambientais), da Revolução Verde. Verifica-se, nesse mesmo período, a progressiva expansão das chamadas ONGs de desenvolvimento, incluindo nesse rol as entidades vinculadas à Rede Projetos em Tecnologias Alternativas (Rede PTA)<sup>11</sup>. Estas organizações, cuja atuação era financiada nesse

---

<sup>11</sup> Rede de organizações de assessoria, vinculada originalmente à organização não governamental denominada *Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)*, com forte atuação no campo das

período sobretudo com recursos da cooperação internacional, passaram a desenvolver, nas diferentes regiões do país, referências de “trabalho de base” e “assessoria técnica” que buscavam romper com o modelo de intervenção gerado pela Revolução Verde.

Em meados dos anos 1980, em um contexto de redemocratização da sociedade brasileira e de ascensão dos movimentos sociais, foi nomeado para a EMBRATER, ainda no início do Governo Sarney, o extensionista Romeu Padilha de Figueiredo, extensionista de carreira com atuação em Pernambuco, politicamente próximo aos setores progressistas da Igreja Católica inspirados pela Teologia da Libertação. A gestão Romeu Padilha representou, segundo Oliveira (2015), um marco na trajetória da EMBRATER, notadamente pelo seu engajamento na implantação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) e sua estreita relação com os movimentos sociais.

No início da década de 1990, com o governo Collor, e na esteira de um processo mais amplo de privatização de serviços estatais, foi extinta a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER, que havia coordenado, financiado e executado os serviços de extensão rural estatal no Brasil desde meados da década de 1970<sup>12</sup>. Desta forma, o interregno temporal que vai da década de 1990 a princípios dos anos 2000 foi marcado pela ausência de apoio federal e inexistência de uma estrutura governamental nacional de ATER (Caporal, 2006; Weid, 2011; Diesel *et al*, 2015)<sup>13</sup>.

A partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em meados da década de 1990, passam a ganhar expressão as discussões acerca da necessidade do governo federal retomar as ações de ATER. Diversas análises sobre o PRONAF<sup>14</sup> apontavam para a necessidade de medidas adicionais para o bom desempenho do programa, com destaque para o acesso, por parte dos agricultores familiares, a serviços de assistência técnica e extensão rural. Um panorama da cobertura dos serviços de ATER em meados da década de 1990 pode ser obtido no Relatório FAO/INCRA (2000), em que se observa que apenas 16,7% das unidades de produção familiar tinham acesso, no período

---

*tecnologias alternativas. Este trabalho era realizado nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste do país, em parceria com os movimentos sociais.*

<sup>12</sup>Caporal (1998) compreende que o principal motivo para extinção da EMBRATER foram as exigências dos organismos financeiros internacionais, ao impor os pacotes de ajuste estrutural de caráter neoliberal, que determinavam a redução do tamanho do Estado com cortes de gastos públicos. Ou seja, não se tratava de uma crise de objetivos, método e conteúdo, propriamente.

<sup>13</sup>Neste sentido, destaca-se a observação de que o início da década de 1990 foi marcado pela reforma do Estado e pela redução da capacidade de intervenção do Governo Federal por meio de políticas públicas. Por outro lado, observa-se que, a partir da década de 1990, os sucessivos governos brasileiros buscaram promover o país como exportador de commodities agrícolas para enfrentar os estrangulamentos da balança de pagamentos (Delgado, 2010; Caporal e Petersen, 2012).

<sup>14</sup> Principal programa implementado pelo governo federal direcionado à agricultura familiar naquele período.



pesquisado, a serviços de ATER, independentemente do fornecedor, frequência ou qualidade do atendimento recebido<sup>15</sup>. Esta demanda justificava, pelo menos em parte, a retomada da atuação do governo federal nesta área.

No entanto, a política de ATER posteriormente institucionalizada não foi concebida levando em conta, exclusivamente, as demandas do PRONAF. A concepção da PNATER foi marcada por uma proposta que defendia a instituição de uma “nova extensão rural” para a agricultura familiar, tendo como marco o Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural realizado em 1997, em Brasília. Da mesma forma, observa-se que a PNATER foi bastante influenciada pela experiência de incorporação de um enfoque agroecológico e de metodologias de intervenção participativas desenvolvidas pela EMATER do Rio Grande do Sul entre os anos de 1999 e 2002 (Diesel *et al*, 2015; Luzzi, 2007).

Desde 2001 já estava em curso o processo de formulação de uma proposta de Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS (Diesel *et al*, 2015). Em meados de 2003, com a transferência do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural - DATER para o MDA<sup>16</sup>, criou-se um grupo de trabalho para coordenar e formular uma nova política nacional de ATER<sup>17</sup> (Luzzi, 2007: 144).

Este grupo de trabalho elaborou um marco de referência para a Política Nacional de ATER, que serviu de base para a realização de “um amplo processo de consulta, a partir de audiências, encontros e seminários, envolvendo representações dos agricultores familiares, de movimentos sociais e de prestadoras de serviços de ATER governamentais e não-

---

<sup>15</sup> Esse documento chama, também, atenção para as profundas desigualdades regionais existentes no que diz respeito à cobertura dos serviços de assistência técnica e extensão rural: Região Nordeste, 2,7% dos estabelecimentos agrícolas com acesso à assistência técnica; Centro-Oeste 24,9%; Norte 5,7%; Sudeste 22,7%; Sul 47,2% (2000: 28). Dentro destas regiões, o Relatório destaca, ainda, as grandes discrepâncias existentes entre agricultores com diferentes faixas de renda, estando os serviços de ATER significativamente concentrados entre aqueles com maior nível renda (FAO/INCRA, 2000: 57).

<sup>16</sup>Atendendo à demanda pela necessária e desejável sinergia entre as ações de assistência técnica e crédito (Diesel *et al*, 2015).

<sup>17</sup> Este grupo foi formado por um conjunto de especialistas em extensão rural, muitos dos quais orientados por uma perspectiva agroecológica, e com experiência de atuação em diferentes regiões do país. Francisco Roberto Caporal e Eros Marion Mussoi, por exemplo, haviam realizado seu Doutorado em Agroecología, Campesinato e Historia, no Instituto de Sociología y Estudios Campesinos da Universidad de Córdoba – Espanha, o qual concluíram no ano de 1998. Caporal contava com larga experiência em extensão rural no Rio Grande do Sul, onde ocupou o cargo de Diretor Técnico da EMATER no Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2002, durante o governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Entre os anos de 2003 e 2010 foi Diretor Substituto e Coordenador Geral de ATER e Educação no Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Mussoi trabalhou na [Empresa de Pesquisa e Extensão Rural de Santa Catarina](#) (EPAGRI) entre os anos de 1990 e 2008, atuando também junto ao DATER entre 2003 e 2006. Além destes, o grupo de especialistas era composto por: Guilherme de Freitas Ewald Strauch, Romeu Padilha de Figueiredo, Argileu Martins, Fani Mamede, Hur Ben Corrêa da Silva, Inocêncio Gasparin, Joaquim Thomas, Márcia Muchagata, Nicolau Schaun e Roberta Maçada Lange.

governamentais” (Caporal, 2006: 9). Deste processo culminou o lançamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER, em 2004. A PNATER propunha uma nova orientação para os serviços de ATER, buscando promover uma ATER orientada pela perspectiva da agroecologia (Caporal, 2006: 12).

No contexto de publicação da PNATER as contradições e disputas entre diferentes concepções de desenvolvimento rural passaram a ganhar expressão dentro do MDA. Nesse período (2004-2007), as iniciativas de articulação e divergências emergentes entre ATER e PRONAF assumiram especial relevância, havendo certo tensionamento para que os serviços de ATER se subordinassem ao PRONAF. Todavia, “limites percebidos no PRONAF forneceriam razões suficientes para restringir a disposição dos gestores de ATER à integração subordinada de assistência técnica às demandas desse programa” (Diesel *et al*, 2015: 114). Por outro lado, os gestores da PNATER buscavam construir mecanismos que assegurassem os avanços perseguidos. Nesse sentido, criou-se o Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER e estabeleceu-se as instâncias de gestão e execução da PNATER, “explicitando a pluralidade de agentes que compunham o arranjo operacional da política” (Diesel *et al*, 2015: 116)<sup>18</sup>.

A partir de 2008, a definição de estratégias viáveis para a implementação da PNATER tornou-se um imperativo, pois a ATER passou a integrar, com um espaço maior de visibilidade, o Plano Plurianual 2008-2011. Neste contexto, passaram a ser questionados alguns dos valores que fundamentavam a PNATER, a partir da análise de seus resultados, considerados pouco objetivos e morosos, não sendo vistos como palpáveis no curto prazo (Caporal, 2011)<sup>19</sup>.

A partir destes questionamentos, que não foram contrapostos de maneira consistente por parte dos defensores da formulação original da PNATER<sup>20</sup>, foram sendo construídas propostas de solução que culminaram na formulação de um novo instrumento jurídico (Lei n°

---

<sup>18</sup> O DATER/SAF/MDA assumiu a coordenação do processo de implementação da PNATER; o Comitê de ATER do CONDRAF ficou responsável pela gestão social da política e as entidades de ATER, tanto públicas como privadas, atuavam na prestação dos serviços.

<sup>19</sup> Neste contexto, o Tribunal de Contas da União – TCU passou a influenciar, de forma mais direta, no uso de suas atribuições como órgão de controle, a execução dos programas do MDA. Os técnicos responsáveis por esse acompanhamento levantavam questionamentos no que diz respeito à estrutura gerencial dos programas do Ministério, incluindo aí a necessidade de obtenção de resultados palpáveis, no curto prazo. Nesse ambiente, fortalecia-se a visão de determinadas lideranças político-burocráticas que tensionavam os objetivos e formulações propostos na PNATER (Diesel *et al*, 2015).

<sup>20</sup> Em 2008 foram realizados a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em Pernambuco, e o Seminário Nacional de ATER. Estes eventos poderiam ter se constituído como espaços de legitimação ou revisão da formulação inicial da PNATER. Todavia, os gestores públicos e as organizações sociais ali representadas não mostraram ter capacidade de contra argumentar as críticas então lançadas à concepção da PNATER (Diesel *et al*, 2015).

12.188), promulgado em janeiro de 2010 depois de um intenso diálogo com o Congresso Nacional. Por meio desta lei seriam dispensadas as licitações para a contratação de serviços públicos ou privados de ATER, que passariam a ser realizados através de Chamadas Públicas, o que deveria conferir considerável celeridade ao processo. Da mesma forma, as inovações trazidas por esta Lei tornavam mais objetivas as demandas governamentais por resultados, visto que as Chamadas Públicas definiam, *a priori*, as áreas de atuação, número de agricultores atendidos e produtos a serem entregues pelos prestadores dos serviços de ATER (Diesel *et al*, 2015). Alterações que respondiam a alguns dos problemas de implementação da PNATER vivenciados até então (Mussoi, 2011).

Todavia, o novo marco legal também substituiu o termo “agroecologia” pela seguinte orientação aos serviços de ATER: adotar “princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentável” (Caporal, 2011)<sup>21</sup>. Além disso, as Chamadas Públicas passaram a condicionar, através de diferentes mecanismos, as metodologias empregadas na prestação dos serviços de ATER.

Ao longo deste processo foi sendo produzido um conjunto de estudos que, de diferentes formas e em graus diversos, incidiram sobre a Política e nos debates realizados sobre a mesma. Com o objetivo de contribuir com o trabalho de gestores públicos que atuam nesta temática e estudiosos que se debruçam sobre a mesma apresentaremos, na próxima seção deste trabalho, uma revisão bibliográfica de um conjunto selecionado de estudos de avaliação da PNATER publicados no interregno 2003-2016.

### **3. Avaliando a PNATER**

Um aspecto que chama atenção ao se realizar uma revisão de estudos acadêmicos referentes à PNATER diz respeito à produção bibliográfica de atores que também estiveram diretamente envolvidos com o processo de construção desta política. Este é o caso de Francisco Roberto Caporal e Éros Marion Mussoi, por exemplo, que integraram o grupo de trabalho que coordenou a elaboração da PNATER a partir de 2003 e tiveram importante participação no processo de implementação desta política ao longo da década de 2000. Da mesma forma, observa-se que outros estudiosos também tiveram algum tipo de envolvimento no processo de construção e implementação da política, em diferentes momentos no tempo, particularmente como consultores, como parece ser o caso de Ladjane Ramos, Kleber Pettan,

---

<sup>21</sup> Esta mudança indicava “um reposicionamento governamental sobre um tema central, que foi legitimado no processo participativo que culminou na PNATER: a transição agroecológica” (Diesel *et al*, 2015: 122).

Ricardo Abramovay e Marcelo Miná Dias. Neste sentido, pode-se observar que o processo de construção e operacionalização da PNATER se deu em constante interlocução com a produção acadêmica sobre a mesma<sup>22</sup>.

Um exemplo dos trabalhos que influenciaram o processo de construção da PNATER pode ser encontrado em Caporal (2003)<sup>23</sup>. No texto intitulado “Bases para uma nova ATER pública”, o autor parte da compreensão de que a crise socioambiental contemporânea, “gerada pelos estilos convencionais de desenvolvimento e extensão rural”, exige um rompimento com o modelo extensionista “baseado na Teoria da Difusão de Inovações e nos tradicionais pacotes da ‘Revolução Verde’” (2003: 2). Duas alternativas estariam colocadas, neste sentido, para o agro brasileiro: mudanças via processos de “intensificação verde” ou via a “agroecologização”. No primeiro caminho, a ATER pública teria pouca relevância. Assim, o autor salienta a necessidade de uma “nova ATER”, “baseada na orientação epistemológica da Agroecologia” (2003: 4).

Dentre os pressupostos que necessariamente deveriam ser observados no estabelecimento desta “nova ATER”, Caporal (2003) destaca: aumentar a produção de alimentos sem causar danos ao meio ambiente e à saúde pública; fortalecer a agricultura familiar, com especial atenção à problemática da pobreza rural; priorizar os setores menos favorecidos do meio rural<sup>24</sup>; compatibilizar os objetivos de equidade social e sustentabilidade ambiental. Estas novas orientações conduziram a uma ampla redefinição metodológica dos serviços de ATER. Os agentes extensionistas deveriam se aprofundar nos modos de vida das populações rurais e nas características dos agroecossistemas sobre os quais pretende intervir; resgatar o conhecimento local em interação com o conhecimento científico; garantir horizontalidade comunicativa e igualdade nas oportunidades de ação na relação entre agricultores e extensionistas; promover processos educativos capazes de potencializar a cidadania; privilegiar a sistematização de experiências como forma de socializar conhecimentos e avaliar as ações realizadas.

Da mesma forma, Caporal (2003) salienta que a “nova ATER” somente poderia se viabilizar com a realização de mudanças estruturais e a implantação de uma nova forma de gestão do aparato extensionista, pautada por mecanismos de controle descentralizados e gestão compartilhada entre agentes do Estado e representantes dos beneficiários. O autor

---

<sup>22</sup> Neste sentido, também se destacam os trabalhos produzidos por Francisco Roberto Caporal e José Antônio Costabeber no período anterior à construção da PNATER, que tiveram grande importância na formulação das diretrizes desta política.

<sup>23</sup> Neste artigo o autor apresenta um dos capítulos de sua tese de doutoramento, Caporal (1998).

<sup>24</sup> Tendo em vista a necessária seletividade para a prestação de serviços públicos gratuitos imposta pelos ajustes econômicos realizados ao longo da década de 1990.

destaca, ainda, que a “nova ATER” necessitaria de um “novo profissionalismo” por parte dos agentes de ATER, que deveriam estar preparados para realizar análises globais dos agroecossistemas, desenvolvendo a “capacidade de pôr as pessoas antes das coisas, com especial atenção aos grupos menos favorecidos” (2003: 13).

Destarte não se tratar de uma avaliação da PNATER, este trabalho é de relevância para a presente pesquisa por justificar e delinear orientações que depois iriam embasar a PNATER. Da mesma forma, observa-se que este trabalho levanta questões que permearam os debates no entorno desta Política ao longo de seu processo de implementação.

### *A PNATER e a elevação nos investimentos públicos federais em ATER*

A ampliação dos investimentos financeiros nos serviços de ATER, a partir da publicação da PNATER em 2004, foi destacada por um amplo conjunto de autores, a exemplo de Caporal (2006), Caporal e Ramos (2006), Dias (2007), Pettan (2010), Weid (2011), Mussoi (2011), Caporal e Petersen, (2012) e Diesel et al (2015). Já em uma das primeiras avaliações da PNATER que se teve conhecimento, realizada por Caporal (2006), este fator é destacado. Neste trabalho autor apresenta uma sistematização das ações desenvolvidas nos primeiros dois anos de execução da Política, examinando, além disso, alguns limites e desafios enfrentados pela mesma. Entre os avanços alcançados com a PNATER, o autor destaca, como uma linha estratégica, as ações no campo do conhecimento, particularmente a realização de uma série atividades de formação<sup>25</sup>, com base em um enfoque agroecológico e de acordo com os princípios da PNATER, e que contaram com a participação de milhares de técnicos, agricultores, estudantes e outros interessados.

Por outro lado, Caporal (2006) destaca como principal fator limitante para a implementação da PNATER as macro orientações das políticas de desenvolvimento dos governos federal, estaduais e municipais, que continuavam apoiando e financiando, majoritariamente, atividades agropecuárias insustentáveis, baseadas nos pacotes tecnológicos da Revolução Verde. Além deste limitante, o autor chama atenção para um conjunto de desafios a serem enfrentados para que a Política pudesse ser executada de acordo com seus princípios: a) necessidade de mudanças institucionais, especialmente nas instituições governamentais de ATER, que se estruturaram de forma extremamente hierárquica visando obter resultados de curto prazo, deixando, assim, de avaliar as ações dos agentes de ATER no

---

<sup>25</sup> Cursos, seminários, oficinas, encontros de nivelamento, convênios com instituições de ensino e pesquisa.

médio e longo prazo, com poucos avanços nas diferentes dimensões da sustentabilidade; b) necessidade de uma profunda transformação nos paradigmas e bases curriculares das escolas técnicas e universidades, que formam os profissionais das ciências rurais e agrárias; c) necessidade de um “novo profissionalismo” dos agentes de ATER, que deveria se caracterizar, como já foi mencionado anteriormente, “pela capacidade de colocar e ver as pessoas antes das coisas” (2006: 27); d) necessidade de institucionalização e alocação de recursos financeiros de forma permanente no âmbito da PNATER, tendo em vista a frágil legitimação e institucionalização da Política, que ainda carecia de um marco legal mais consistente.

#### *As orientações da PNATER em relação aos agentes e instituições de ATER*

Os desafios colocados pela formação profissional dos agentes de ATER e pela configuração das instituições de ATER também são destacados por Caporal e Ramos (2006), Dias (2007), Pettan (2010), Mussoi (2011) e Oliveira (2012). Caporal e Ramos (2006) consideram que, destarte o significativo aporte de recursos financeiros destinados às organizações prestadoras de serviço de ATER e à formação de um amplo número de técnicos e agricultores, em diálogo com os princípios orientadores da Política, um dos principais entraves para que se alcançasse os objetivos da PNATER dizia respeito à estrutura e lógica de atuação das instituições de ATER, especialmente as estatais, devido a sua “enorme força de inércia, que faz com que os serviços sigam pautados por velhas práticas difusionistas, usando as obsoletas metodologias de extensão que, se foram úteis para a etapa de introdução da modernização conservadora, mostram-se ineficientes e inadequadas quando se preconiza a necessidade de uma nova Extensão Rural, baseada no enfoque agroecológico” (2006: 7).

Neste sentido, Caporal e Ramos observam que para a PNATER atingir seus objetivos é indispensável “o envolvimento e o engajamento dos membros das organizações de Ater de todos os níveis hierárquicos, de modo que a participação preconizada para a prática da Extensão Rural seja exercitada no interior das entidades, democratizando-se as decisões e estimulando-se a co-responsabilidade nos avanços da Extensão” (2006: 8). Ainda nesta direção, os autores salientam a necessidade de qualificação dos extensionistas para que os mesmos possam contribuir com as transformações institucionais e, ao invés de focarem em ações pontuais como “crédito, vacinação, distribuição de sementes”, estabeleçam e negociem metas com as comunidades em um planejamento participativo, sendo mobilizadores e animadores “das comunidades na busca do desenvolvimento rural sustentável” (2006: 19).

De forma semelhante, Marcelo Miná Dias (2007), ao realizar um resgate da trajetória histórica dos serviços de ATER no Brasil, analisando as mudanças de orientação sinalizadas pela PNATER, salienta que o “difusionismo produtivista” historicamente marcou a formação de extensionistas e de instituições de ATER, continuando a orientar as concepções e práticas da maioria destes serviços no país. Assim, Dias ressalta que, ainda que a PNATER tenha sido construída a partir de um amplo processo de consulta aos agentes e instituições de ATER em todo o país, suas orientações, especialmente seu “foco na transição agroecológica”, confrontam as concepções predominantes entre extensionistas e instituições de ATER. Neste sentido, o autor considera que as inovações propostas na PNATER seriam importantes oportunidades para a revisão da institucionalidade que fundamenta a ação extensionista no país. Todavia, para que estas possibilidades sejam alcançadas, Dias salienta a necessidade do Estado desenvolver mecanismos de avaliação e monitoramento dos serviços de ATER que permitam observar sua conformidade com a Política. Caso estes mecanismos não sejam desenvolvidos “prevalecerá a trajetória histórica de cada instituição, a força dos habitus e o modo como cada um lidará com a inovação proposta” pela PNATER (2007: 19).

Em sua tese de doutorado Kleber Pettan (2010) desenvolve uma tipologia dos perfis dos extensionistas e das entidades cadastradas no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), analisando seu alinhamento ou não em relação à PNATER. Desta forma, o autor busca avaliar se teriam ocorrido alterações nas configurações institucionais e nas ações dos extensionistas de forma a reposicionar a prestação de serviços de ATER de acordo com as orientações da PNATER<sup>26</sup>.

Assim, a partir da aplicação (via web) de um questionário em âmbito nacional<sup>27</sup>, Pettan pôde identificar três “grupos comportamentais de extensionistas” no que diz respeito ao seu alinhamento ou não à PNATER: fortemente alinhados, moderadamente alinhados e levemente alinhados. A proporcionalidade de cada um destes grupos seria bastante simétrica em relação ao total de extensionistas que responderam ao questionário, sendo cada grupo representado por cerca de 33% do total. O autor também salienta que nenhum dos extensionistas que respondeu ao questionário poderia ser classificado como não alinhado às orientações da Política, pois, em alguma medida, todos demonstraram ter algum

---

<sup>26</sup> Além disso, o autor realiza uma instigante pesquisa acerca do processo de implementação da Política, avaliando a distribuição no tempo dos recursos investidos e sua abrangência territorial, em que observa que os recursos e ações da PNATER tornaram-se mais expressivos, principalmente, a partir de 2007. Nesse período a Política “chegou às regiões mais carentes e necessitadas da oferta de serviços de Ater, regiões Norte e Nordeste” (2010: 220), superando deficiências existentes na prestação daqueles serviços nestas regiões.

<sup>27</sup> Nestes questionários o autor busca trabalhar os 12 eixos temáticos orientadores da PNATER, desdobrando-os em questões para os entrevistados. Desta forma, analisa o grau de aceitação e proximidade dos extensionistas e instituições de ATER com os princípios orientadores da Política.

conhecimento ou relação com pelo menos uma das temáticas que compõem as orientações da PNATER. Desta forma, Pettan entende ser possível “concluir que a maioria dos extensionistas está colocando em prática os princípios orientadores da atual política nacional de ATER” (2010: 268).

Ao analisar as entidades de ATER, Pettan também identifica três tipos de comportamento em relação à capacidade organizacional e institucional de implementação da PNATER: moderadamente alinhado, alinhado e não Alinhado”. Nestas instituições os profissionais de ATER entrevistados estariam distribuídos da seguinte forma: “o Grupo 1 agrega 49,4% dos extensionistas que atuam em organizações Moderadamente Alinhadas; no Grupo 2 se encontram 20,3% dos extensionistas que trabalham em organizações Não Alinhadas e no Grupo 3 os 30,3% dos extensionistas que atuam em organizações Alinhadas à PNATER” (2010: 328).

A partir destes resultados, Pettan considera ser possível “afirmar que estão ocorrendo mudanças na ação dos extensionistas analisados e que elas são orientadas, predominantemente, pelos princípios da Ater Agroecológica contidos na atual política nacional de Ater e menos pelos princípios difusionistas e produtivistas do modelo implementado no país na segunda metade do século passado” (2010: 336). Assim, o autor faz uma avaliação positiva do processo de implementação da PNATER, considerando que, “embora muitos autores tenham apontado dificuldades na implementação da política”, sua pesquisa demonstra “que tanto os extensionistas quanto as organizações de Ater estão se ajustando às novas proposições” (Pettan, 2010: 337).

Éros Mussoi (2011), em sua tese de pós-doutorado, analisa as instituições estatais de ATER e pesquisa agropecuária com o objetivo de entender como se deu, no período que vai de 2003 a 2010, o processo de implementação da proposta de transição agroecológica via PNATER nestas entidades. O estudo de Mussoi encontra-se ancorado em sua longa trajetória profissional no campo da ATER<sup>28</sup> e na realização de entrevistas semiestruturadas (via web) com profissionais vinculados às instituições estatais de ATER e pesquisa agropecuária.

Com base no material empírico coletado, Mussoi salienta que “los entrevistados apuntan de manera incisiva que las instituciones estatales no asumieran con la misma

---

<sup>28</sup> Conforme salienta o autor: “Nuestro análisis es el resultado de 40 años de vida profesional en la Extensión Rural en Brasil (actuando en una institución pública de la extensión rural y en la enseñanza de esta disciplina en una universidad federal) y 5 años de trabajo en la FAO – Organización de Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas, en apoyo a la organización de los servicios de extensión en Mozambique desde 1985 a 1990, además de los últimos servicios de asesoramiento para apoyar la continuidad de los servicios en ese país africano. La actuación en el MDA-Ministerio de Desarrollo Agrario en Brasil (de 2003 a 2006), ayudando a formular e implementar la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural, ha traído importantes subsidios (y preocupaciones) en esto campo” (2011: 9).



intensidad la prioridad de la transición institucional y técnica a favor de la Extensión Agroecológica” (2011: 67). Neste sentido, o autor considera que a prioridade dada à PNATER em âmbito federal não é considerada pelas entidades estaduais, que, embora apresentem discursos e planos de trabalho sintonizados com as diretrizes da PNATER, visando aprovar os projetos, na prática não executariam os mesmos projetos conforme as prioridades estabelecidas. Desta forma, Mussoi observa a existência de “un enorme descompaso entre la política pública federal y sus intencionalidades estratégicas y su implementación por parte de las entidades estaduais” (2011: 70).

Neste sentido, Mussoi observa que maioria das experiências de serviços de ATER com enfoque agroecológico desenvolvidas em diferentes partes do país é muito mais um resultado de trabalhos individuais ou de pequenos grupos de técnicos do que de uma efetiva ação institucional. Na sua compreensão, esta realidade é condicionada, principalmente, pelos modelos autoritários e hierárquicos em que estão estruturadas as instituições de ATER e de pesquisa, resultantes de sua construção a partir do enfoque difusionista disseminado através dos pacotes da Revolução Verde (2011: 77).

A partir deste estudo, Mussoi conclui que os problemas observados exigem ações que devem ser realizadas de forma integrada, chamando atenção para a necessidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário passar a contratar pessoas para seu quadro permanente, qualificando também o corpo de profissionais já existente a partir das temáticas norteadoras da PNATER: agroecologia, desenvolvimento sustentável, territorialidade, extensão rural e investigação agroecológica, gênero, etnia, processos interculturais e intergeracionais. Estes mesmos técnicos deveriam também ser capacitados para desenvolver uma gestão pública democrática (2011: 86). Por parte das entidades de ATER e investigação agropecuária, Mussoi destaca a necessidade de se enfrentar as debilidades relacionadas à gestão político-institucional, com vistas à democratização destas instituições, possibilitando uma maior abertura na interlocução com a sociedade civil (2011: 90).

Cabe mencionar, por fim, ainda que rapidamente, a tese de doutorado desenvolvida por Maria Neuza da Silva Oliveira (2012) que buscou verificar em que medida os Cursos Técnicos profissionalizantes em Ciências Agrárias estavam incorporando temáticas relacionadas à PNATER e ao Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS), tendo sido selecionados para esta análise alguns cursos ofertados pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. A autora identificou, de modo geral, um baixo nível de incorporação de temas relacionados à PNATER e ao DRS nos cursos analisados.

### *Carência de avaliações territorializadas acerca da PNATER*

Marcelo Miná Dias (2008) realiza uma revisão bibliográfica buscando analisar as possíveis repercussões das inovações propostas pela PNATER sobre o sistema brasileiro de assistência técnica e extensão rural, na perspectiva dos autores consultados. A partir deste trabalho, o autor salienta que poucos estudos analisavam como esta Política estava sendo operacionalizada em seus diferentes contextos de implantação. Neste sentido, Dias observa que, até aquele momento, o debate travado pelo conjunto de pesquisadores que buscavam avaliar os resultados da PNATER centrava-se em questionamentos gerais, ancorados, em sua maioria, em uma crítica aos referenciais teóricos e políticos que embasavam a política.

Frente este quadro, Dias salienta a necessidade de avaliar de forma mais aprofundada os resultados gerados pela Política em diferentes contextos territoriais. Na sua visão, o poder de efetivação da PNATER encontra-se relacionado a uma complexa rede de interações, em que os interesses de múltiplos atores podem confluir para aceitação ou rejeição de suas propostas e orientações. Da mesma forma, Dias destaca que “é no cotidiano das organizações que trabalham com a ATER que será possível verificar o sentido atribuído à proposta de promoção do desenvolvimento rural com foco na agricultura de base familiar, na agroecologia e na participação política dos envolvidos na gestão da política” (2008: 112).

### *Críticas aos embasamentos conceituais da PNATER*

As críticas mais contundentes às orientações conceituais que embasam a PNATER podem ser encontradas nos trabalhos de Cleyton Gerhardt (2009, 2014) e Ricardo Abramovay (2007). A tese central defendida por Gerhardt, em dois artigos (2009, 2014), é de que tanto na PNATER quanto na “produção perita que a apoiou”<sup>29</sup>, identifica-se uma circularidade discursiva que fortalece suas proposições normativas, baseada na “invenção de um sistema de oposições binárias simplificadoras” e em “uma argumentação tautológica autoexplicativa” (2009: 6). A oposição se daria entre a “Nova ATER”, conceituada positivamente como sendo “agroecológica-participativa-holística-dialógica”; em contraste com a ATER “convencional-difusionista-cartesiana-paternalista”, concebida como negativa. Esta oposição, segundo Gerhardt, está na base da PNATER, pois a “Nova ATER” aí proposta

---

<sup>29</sup> Neste sentido, autor destaca os trabalhos desenvolvidos por Francisco Roberto Caporal e José Antônio Costabeber entre o final dos anos 1990 e primeiros anos da década de 2000.

só se sustentaria quando contraposta à interpretação negativada da ATER até então hegemônica.

O grande problema, na compreensão de Gerhardt (2009), estaria no grau de legitimidade que tal “sistema de oposições binárias simplificadoras” ganha com sua institucionalização em uma política pública nacional. Até a publicação da PNATER as concepções da “Nova ATER” se constituiriam apenas em proposições, mas com a publicação da Política seu conteúdo teria passado a dar credibilidade a determinado enfoque, o da “Agroecologia científica”. Assim, segundo Gerhardt (2014: 35), “ao usar e reforçar as diretrizes da PNATER, processa-se uma retroalimentação entre publicações que defendem uma mesma profecia. Se antes os textos de apoio influenciaram a elaboração da PNATER, a partir de certo momento, é ela que se transforma em um artefato discursivo usado na pregação da ‘transição à agricultura de base sustentável’” (2014: 38).

As críticas de Ricardo Abramovay centram-se na compreensão de que a orientação estratégica da extensão rural, tal qual definida na PNATER, “é um obstáculo à implantação de um sistema moderno e operacional de avaliação de seus resultados” (2007: s/p). O autor desenvolve esta crítica a partir de cinco tópicos, nos quais pontua os limites da visão da PNATER para um processo de avaliação. Abramovay considera, inicialmente, que a PNATER teria sido construída a partir de uma perspectiva setorial, assim, seus parâmetros de avaliação se restringiriam a analisar a capacidade dos serviços de extensão rural de apoiar o aumento da produção agropecuária e a melhoria de sua qualidade, ampliar a renda dos agricultores e evitar que as práticas tecnológicas utilizadas afetem a integridade dos recursos naturais. Por outro lado, o autor considera que em uma ótica territorial, os parâmetros de avaliação deveriam ser ampliados visando a formulação de projetos voltados à redução da pobreza, ao uso sustentável dos recursos naturais por parte dos agricultores familiares e outros atores inseridos no território e ao aumento da renda dos diferentes atores que se encontram em situação de pobreza no meio rural.

Em segundo lugar, o autor questiona o recorte de público estabelecido pela PNATER, considerando que o fortalecimento da agricultura familiar não depende de uma extensão rural que esteja exclusivamente a seu serviço. Em sua compreensão, o Estado deve estimular dinâmicas sociais virtuosas, abrindo oportunidades que permitam compatibilizar três elementos básicos a todos os atores dos diferentes territórios: acesso a ativos (a exemplo de crédito e terra), dinamismo econômico e inovação técnica, social e organizacional. Partindo da compreensão de que a agroecologia é apenas uma corrente dentro do pensamento agrônomo, Abramovay questiona a opção exclusiva da PNATER por este enfoque, por

considerar que isto restringiria a capacidade de aprendizagem e de mobilização de conhecimentos visando a resolução de problemas.

Em quarto lugar o autor critica a forma como a PNATER preconiza a participação social. Na sua compreensão, as organizações e movimentos que participam do processo de gestão da política não deveriam ser selecionados apenas por serem representantes de segmentos do público beneficiário da mesma, mas sim pelo seu foco de atuação e pelo resultado de suas ações, que deveriam adotar os princípios da inovação e da aprendizagem<sup>30</sup>. Por fim, Abramovay critica o fato de a PNATER não fazer menção ao papel do setor privado no desenvolvimento rural. Pois, em sua compreensão, “a capacidade de fazer com que os territórios ofereçam às empresas atrativos ligados ao conhecimento, à inteligência, à valorização do trabalho e dos recursos naturais” deve se constituir como um aspecto decisivo em uma estratégia de desenvolvimento para as regiões rurais.

A partir desta análise, Abramovay conclui que o documento da PNATER “é fortemente marcado por uma visão corporativista que vê na participação social organizada condição necessária e praticamente suficiente de sucesso na execução de políticas públicas”. Em contraposição, o autor considera que as políticas de desenvolvimento devem viabilizar a implantação de “bens públicos voltados à valorização do conhecimento, da inteligência, dos laços sociais localizados, dos recursos naturais e das virtudes paisagísticas de uma região”, o que só seria possível a partir de organizações que teriam na inovação e na aprendizagem seus elementos decisivos.

#### *Limites para o desenvolvimento de serviços de ATER em uma perspectiva agroecológica decorrentes da Lei de ATER*

Com a publicação da Lei 12.188 (Lei de ATER), instituindo a Política e o Programa Nacional de ATER na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), as definições impostas pelo novo regulamento ganham centralidade nos debates acerca da PNATER. Caporal (2011) foca sua análise nas implicações desta Lei em sua relação com o texto original da PNATER, datado de 2004. Na compreensão do autor, as mudanças propostas pela Lei de ATER, particularmente no que diz respeito às formas de contratação dos serviços de ATER via chamadas públicas e à supressão do termo “agroecologia”, que constava no

---

<sup>30</sup> Neste sentido, o autor também salienta a necessidade de se observar que os processos de participação social podem esconder práticas corporativistas, podendo produzir resultados nefastos. A PNATER, em sua leitura, apesar de salientar a importância dos processos de participação, não estaria atenta em sua formulação a este tipo de risco.

texto de 2004, além de inviabilizar que a Política pudesse promover serviços de ATER em uma perspectiva agroecológica, teria aberto espaço para o retorno do modelo difusionista e produtivista de ATER. Neste sentido, Caporal levanta um conjunto de hipóteses acerca dos retrocessos trazidos pela nova Lei para os serviços de ATER: a) as chamadas públicas passaram a estabelecer, a priori, um conjunto de métodos de ATER que comprometem a implementação de processos participativos nestes serviços; b) os orçamentos limitados e as dificuldades para o incremento dos mesmos dificultam a continuidade dos serviços de ATER; c) as novas normativas impõem dificuldades no sentido de viabilizar pagamentos condizentes com os pisos salariais profissionais dos agentes de ATER, o que ataca, em especial, as organizações da sociedade civil; d) a legislação não prevê orçamento para a formação continuada dos agentes de ATER; e) os formatos estabelecidos pelas Chamadas Públicas impedem a seleção de entidades que já tenham vínculos consolidados com as bases sociais dos territórios a serem atendidos pela Política.

Da mesma forma, Caporal e Petersen (2012), em uma análise mais ampla acerca da incorporação dos referenciais conceituais e metodológicos da agroecologia nas políticas públicas brasileiras, pontuam os entraves que esta Lei trouxe para o desenvolvimento de serviços de ATER voltados à transição agroecológica. Na compreensão destes autores, as proposições metodológicas introduzidas na Lei de ATER de 2010 “contrariam frontalmente princípios básicos para o desenvolvimento de serviços de ATER guiados pela perspectiva agroecológica, entre outras razões por reforçar a abordagem difusionista na ação dos profissionais” (2012: 68). Estas alterações foram possíveis, em grande parte, pela falta de participação efetiva e ativa dos setores interessados. Neste sentido, Caporal e Petersen salientam a compreensão de que a razão da agroecologia continuar “sendo uma ciência marginal nos âmbitos de decisão e, portanto, na formulação de políticas públicas”, se deve ao fato de a mesma não fazer parte dos “valores dominantes tanto na sociedade civil como nos governos, que não incluem, de fato, uma proposta de mudança de paradigma nas orientações de políticas para a agricultura e o desenvolvimento rural” (Caporal e Petersen, 2012: 69).

Na mesma direção, Jean Marc Von der Weid<sup>31</sup> (2011) realizou uma instigante avaliação dos primeiros oito anos da PNATER (2003-2011)<sup>32</sup> em que salienta os limites colocados pela contratação de organizações de ATER via chamadas públicas, conforme estipulado pela Lei de ATER. Na sua interpretação, este período demonstrou as dificuldades a

---

<sup>31</sup> Conselheiro do CONDRAF, vinculado à ONG Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa e com histórica atuação junto às organizações da sociedade civil com atuação no campo da agroecologia.

<sup>32</sup> Este estudo foi elaborado com o objetivo de subsidiar as discussões preparatórias para a 1ª Conferência Nacional de ATER.

serem enfrentadas na conversão dos sistemas de ATER a partir do enfoque proposto pela agroecologia por meio de uma Política Nacional de ATER. Estas dificuldades estariam concentradas, especialmente, no principal instrumento operacional da Política, as Chamadas Públicas para os projetos de ATER, que definem o local dos projetos, sua duração tamanho e tipo do público, demandas, atividades e, com isso, sua metodologia de execução. Vinculadas a estas questões, o autor também salienta algumas das principais dificuldades operacionais enfrentadas pelas entidades de ATER que acessaram os financiamentos da PNATER ao longo do período analisado: “falta de DAPs em parte significativa do público, em particular os mais pobres; tamanho do público alvo que obriga as entidades a uma expansão acelerada de seu quadro técnico sem tempo para um processo de formação; inexistência de um adiantamento de recursos no início da execução dos projetos, o que deixa as entidades não governamentais trabalhando no vermelho até o recebimento da primeira parcela; atrasos no processamento da comprovação das atividades por parte do governo, o que retarda os pagamentos; dificuldades de execução do cronograma extremamente carregado de atividades” (2011,s/p).

Desta forma, Weid observa que esta configuração é totalmente inadequada para o desenvolvimento de um processo de ATER voltado para a transição agroecológica. Para que isto fosse possível, os técnicos deveriam ter o papel de “identificar propostas técnicas oriundas das práticas tradicionais ou inovadoras dos agricultores ou do arsenal oferecido pelo conhecimento científico e submetê-las à escolha dos agricultores de cada grupo de experimentadores”(2011: s/p). Da mesma forma, técnicos e agricultores mais avançados nos processos de experimentação deveriam “manter uma dinâmica de trocas de experiências nos grupos de agricultores de forma que os avanços e problemas encontrados sejam socializados coletivamente e sirvam para retroalimentar os experimentos de cada um”. Todavia, na compreensão de Weid, isto não seria possível com o formato das Chamadas Públicas para projetos de ATER. Com vistas a superar este engessamento metodológico, o autor propõe como solução “entregar às entidades que competem em cada Chamada a definição dos métodos e, portanto, das atividades que vão ser desenvolvidas, remunerando não só o trabalho dos técnicos como dos agricultores e de suas organizações” (Weid, 2011: s/p).

#### *A PNATER e as disputas entre diferentes estratégias de desenvolvimento para as regiões rurais*

Uma excelente análise do processo de formulação da PNATER no interregno 2004-2014 foi realizada por Diesel et al (2015), trabalho que já foi citado em outras partes deste

texto. O artigo elaborado pelo autores aporta um conjunto bastante instigante de questões relacionadas à institucionalização da PNATER e de suas propostas de inovação. O estudo chama atenção para a importância das disputas entre diferentes concepções no apoio público à PNATER. A implementação desta proposta, na visão dos autores, foi limitada, essencialmente, pelo tempo de gestão e pela necessidade de gerar resultados objetivos característica dos programas governamentais. Neste sentido, os autores consideram ser possível “pensar que as dificuldades surgiram porque os gestores estabeleceram uma política a partir de uma concepção de desenvolvimento rural, quando as expectativas eram de uma ATER instrumental a outros programas do MDA”, e que, mais contemporaneamente, “a diversidade temática das Chamadas de ATER e a criação de uma agência gestora nos moldes da ANATER parece apontar para o reforço a uma perspectiva instrumental de ATER, embora o TCU aponte para requisitos de coerência com normatividade dessa política” (2015:136).

### **Considerações finais**

A partir da análise empreendida foram observadas cinco grandes questões que norteiam o conjunto de trabalhos examinados: avanços obtidos com a PNATER; dificuldades de adequação dos profissionais e instituições de ATER às orientações da política; carência de estudos de avaliação da PNATER com base em pesquisas territorializadas; obstáculos à execução de serviços de ATER em uma perspectiva agroecológica em função da Lei de ATER (2010); e a necessidade de se analisar o processo de construção da Política em sua relação com as disputas entre diferentes perspectivas de desenvolvimento rural. A forma como estas questões são trabalhadas pelos diferentes autores parece oferecer um instigante conjunto de reflexões para gestores públicos que atuam em políticas públicas de ATER, como também para os estudiosos que se debruçam sobre esta temática.

Neste sentido, chamam atenção as análises que buscaram focar aspectos operacionais da Política, com os trabalhos de Weid (2011), Mussoi (2011), Pettan (2010) e Caporal (2011). Da mesma forma, destaca-se as contribuições que apontam para as dificuldades de efetivação de uma Política Nacional em âmbito estadual/municipal/territorial, incluindo aí as contribuições de Caporal e Ramos (2006), Mussoi (2011) e Pettan (2010).

Todavia, em que pese a riqueza da produção acadêmica mapeada, ainda é possível identificar uma certa carência de análises que permitam melhor avaliar os resultados desta Política em seu processo de implementação em diferentes ambientes rurais, conforme já destacado por Miná Dias (2008). Apresenta-se, como um caminho promissor, o

desenvolvimento de pesquisas a partir de um enfoque territorial<sup>33</sup>, como também a realização estudos, com uma perspectiva mais antropológica, que poderiam trazer instigantes contribuições para a avaliação e redefinição dos nortes da Política, avaliando, também, os diferentes arranjos sócio-políticos em que a mesma se insere.

Chama atenção, também, o fato de que as relações entre pesquisa pública e ATER foram pouco exploradas nesta literatura. Lacunas foram também identificadas na análise dos quadros institucionais que conformam rotinas, procedimentos, convenções, crenças, paradigmas e códigos que sustentam a ATER como uma ação pública, nos termos propostos por Muller (2005).

Da mesma forma, observa-se a necessidade de se avaliar, tanto os avanços obtidos com a PNATER quanto os diversos obstáculos e dificuldades enfrentados na sua implantação, considerando as fragilidades institucionais em que a PNATER foi gestada e implementada até o momento bem como as disputas políticas que atravessam a opção por diferentes estratégias de desenvolvimento. Se, por um lado, alguns autores parecem ter incorporado estas questões de forma instigante em seus estudos, a exemplo de Caporal e Petersen (2012) e Diesel et al (2015), por outro, considera-se que algumas das críticas dirigidas à PNATER parecem ter negligenciado, ao menos em parte, o campo de disputas em que a Política esteve inserida ao longo do processo de sua construção, como também as complexidades envolvidas em sua implantação.

### **Referências bibliográficas:**

ABRAMOVAY, Ricardo. Estratégias alternativas para a extensão rural e suas consequências para os processos de avaliação. Trabalho apresentado na mesa redonda: *Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: Desafios para os Próximos Anos*. XLV Congresso da SOBER. Londrina-PR, 2007.

ASBRAER/SAF-MDA. *Projeto Indicadores de Avaliação de Resultados de ATER - Texto Final*. Belo Horizonte, Instituto Cultiva, 12 de junho de junho de 2007. Disponível em: [www.noticiasagricolas.com.br/dbarquivos/Ruda2.doc](http://www.noticiasagricolas.com.br/dbarquivos/Ruda2.doc). Acesso em: 02/02/2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário, SAF/DATER. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasil, maio de 2004.

CAPORAL, Francisco Roberto. Política nacional de Ater: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. In: TAVARES, Jorge e RAMOS, Ladjane (org.). *Assistência Técnica e Extensão Rural: construindo o conhecimento agroecológico*. Manaus: Bagaço, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei de Ater: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. *Cadernos de*

---

<sup>33</sup>Salienta-se, neste sentido, a proximidade do enfoque agroecológico com o territorial, conforme ressaltado nos trabalhos de Leite et al (2008) e Cazella et al (2009).



*Agroecologia*, v. 6, n. 2, dez. 2011.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, Ladjane F. Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. In: MONTEIRO, D.; MONTEIRO, M. *Desafios na Amazônia: uma nova Assistência Técnica e Extensão Rural*. Belém: UFPA, 2006.

CAPORAL, F. R.; PETERSEN, Paulo. Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil. *Agroecología* 6: 63-74, 2012.

CAZELLA, Ademir A., BONNAL, Philippe e MALUF, Renato S. (orgs.). *Agricultura familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. R. Janeiro, Ed. Mauad, 2009.

DELGADO, Nelson Giordano. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In.: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina Landim (org.). *Dimensões rurais de políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: MAUAD X; Seropédica: EDUR, 2010.

DIAS, Marcelo Miná. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) face ao difusionismo. *Revista Oikos*, Viçosa-MG, v.18, n.2, p.11-21, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, Vol. 1, Nº. 1, P. 101-114, Jan/Jun 2008.

DIESEL, Vivien; DIAS, Marcelo Miná; NEUMAN, Pedro Silvino. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, Catia, SCHNEIDER, Sérgio. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

FAO/INCRA. *Novo retrato da Agricultura Familiar*. O Brasil redescoberto. Projeto de cooperação técnica INCRA/FAO. 2000. Disponível em: <https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/novoretratoID-3iTs4E7R59.pdf>. Acesso em: 02/02/2017.

GERHARDT, Cleyton. Circularidade discursiva e reificação da retórica messiânica. Da transição agroecológica nos discursos da Nova ATER. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. 2009.

\_\_\_\_\_. Tautologia e retórica messiânica da “transição agroecológica” na “nova extensão rural”. *Revista Extensão Rural, DEAER – CCR – UFSM*, Santa Maria, v.21, n.3, jul./set. 2014.

JACOT, Henri. Introdução. In: JACOT, H.; FOUQUET, A.; MONNIER, E. *Le citoyen, l'élú, l'expert*. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publique. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 15-28.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and method*. Boca Raton / London / New York: CRC Press, 2007. p. 43-62.

LEITE, Sérgio P. et al.. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: Miranda, C. e Tiburcio, B. (orgs.), *Articulação de políticas públicas e atores sociais*, Brasília, IICA, 69-169 (Série DRS Vol. 8), 2008.

MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue Française des Sciences Politique*, v. 55, 2005/1.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques. Que sais-je?* Paris: Presses Universitaires de France, 2011.

LUZZI, Nilsa. *O debate agroecológico no Brasil: uma construção a partir de diferentes atores sociais*. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ). Rio de Janeiro, 2007.

MUSSOI, Eros Marion. *Política de Extensión Rural Agroecológica en Brasil: avances y desafíos en la transición en las instituciones oficiales*. Tese de pós-doutorado - Universidades Internacional de Andalucía y de Córdoba (Espanña) y Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil). 2011.

OLIVEIRA, Maria N. da S. *A formação de técnicos e extensionistas rurais no contexto do Desenvolvimento Rural Sustentável e da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão rural*. Tese de Doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) – UNB. 2012.

OLIVEIRA, Pedro C. F. de. *Extensão rural e interesses patronais no Brasil: uma análise da Associação Brasileira de Crédito e Extensão Rural – ABCAR (1948-1974)*. Dissertação de Mestrado - Programas de Pós-Graduação em História – UFF. 2013.

OLIVERIRA, Pedro C. F. *I PNRA, reforma agrária e extensão rural no Brasil: controvérsias e consensos*. Anais do encontro “Marx e o Marxismo 2015: insurreições, passado e presente”. Niterói-RJ, 24 a 28 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.niepmarx.com.br/MM2015/anais2015/mc12/Tc124.pdf>. Acesso em: 02/02/2015.

PETTAN, Kleber Batista. *A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): percepções e tendências*. Tese de doutorado – Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI)– Unicamp. 2010.

PEIXOTO, Marcus. *Extensão Rural no Brasil – Uma Abordagem Histórica da Legislação*. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Centro de Estudos, Texto para Discussão nº 48. Brasília, outubro de 2008.

VON DER WEID, Jean Marc. *Texto de referência do campo agroecológico para a conferência nacional de ATER*. Rio de Janeiro, ASPTA, 2011.