

REESTRUTURAÇÃO, REORIENTAÇÃO E RENOVAÇÃO DO SERVIÇO EXTENSIONISTA NO BRASIL: A (DIFÍCIL) IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (PNATER)¹

Raphael Fernando Diniz²
Antonio Nivaldo Hespanhol³

RESUMO

Tendo em vista a importância da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) para o processo de reestruturação, reorientação e renovação do serviço extensionista no país, buscamos neste artigo apresentar e analisar as ações destinadas à sua implementação, assim como identificar os avanços alcançados e os desafios enfrentados pela referida política. A partir da análise de estudos produzidos sobre a PNATER e de informações e dados disponíveis em documentos disponibilizados pelos órgãos gestores, constatamos que, não obstante as mudanças teórico-conceituais, metodológicas e a ampliação dos investimentos federais nas entidades extensionistas, diversos problemas estruturais e conjunturais ainda persistem e limitam a adoção de metodologias participativas, a transição agroecológica e a exclusividade no atendimento aos grupos sociais marginalizados. Ademais, constatamos que a distribuição de recursos financeiros destinados à execução das ações de ATER em todos os estados da federação ocorreu de forma bastante desigual, privilegiando as regiões e estados mais desenvolvidos e/ou com número pouco expressivo de agricultores familiares.

Palavras-chave: ANATER, assistência técnica e extensão rural, PNATER, políticas públicas, serviço extensionista.

RESTRUCTURING, REORIENTATION AND RENEWAL OF THE EXTENSION SERVICE IN BRAZIL: THE (DIFFICULT) IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL POLICY FOR TECHNICAL ASSISTANCE AND RURAL EXTENSION (PNATER)⁴

¹ Este artigo constitui parte das discussões construídas na tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia da FCT-UNESP – Campus de Presidente Prudente, pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (Processo 2013/25725-8).

² Graduado e Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Campus de Presidente Prudente-SP. Pós-Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás (Regional de Jataí-GO). E-mail: dinizrf@ufg.br

³ Graduado, mestre e doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Campus de Presidente Prudente-SP. E-mail: nivaldo@fct.unesp.br

⁴ This article is part of the discussions established in the doctoral thesis defended in the Graduate Program in Geography of FCT-UNESP – Presidente Prudente Campus, a research paper funded by the São Paulo Research Foundation (FAPESP) (Proceeding 2013/25725-8).

ABSTRACT

Taking into account the importance of the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (PNATER) for the process of restructuring, reorientation and renewal of the extension service in Brazil, this study sought to present and analyze the actions aimed at its implementation, as well as to identify the advances the challenges faced by the policy. Based on the analysis of studies developed on PNATER and on the information and data available in documents made available by management agencies, it was verified that, despite theoretical-conceptual and methodological changes and the expansion of federal investments in extension agencies, a number of structural and conjunctural problems still persist and limit the adoption of participative methodologies, the agroecological transition, and exclusivity in the service to marginalized social groups. Additionally, it was verified that the distribution of financial resources aimed at the execution of the actions of ATER in all the states of the federation occurred in a very unequal way, privileging the more developed regions and states and/or those with a low number of family farmers.

Key words: ANATER, extension service, PNATER, public policy technical assistance and rural extension.

1. INTRODUÇÃO

No decorrer da segunda metade do século XX, as instituições de assistência técnica e extensão rural (ATER) desempenharam um papel determinante para a intensificação e aceleração do processo de modernização da base técnica da agricultura e para sua integração com os capitais industrial, financeiro e comercial. Por meio da difusão de inovações científico-tecnológicas produzidas pelos centros de pesquisa agropecuária, estas instituições fomentaram a introdução de novas lógicas e racionalidades de produção estreitamente ligadas à ordem hegemônica do capitalismo global, contribuindo para dinamizar os processos de (re)produção e (re)organização dos espaços rurais no Brasil (FONSECA, 1985; QUEDA, 1987; RODRIGUES, 1997; CAPORAL, 2014).

Se em vista dos resultados obtidos com a integração técnica da agricultura com a indústria, entre os capitais financeiro, comercial, industrial e agrícola e de um maior estreitamento das relações entre o rural e o urbano, a modernização levada a cabo neste período pode ser considerada um sucesso, o mesmo não se pode dizer sobre seus efeitos sociais, econômicos e ambientais, uma vez que provocaram diversos impactos aos grupos sociais marginalizados, à saúde dos trabalhadores e consumidores, aos recursos naturais e à biodiversidade (DELGADO, 1984; GRAZIANO NETO, 1985).

Em decorrência das implicações negativas à sociedade e ao meio ambiente geradas pelas ações direcionadas à difusão do pacote tecnológico da Revolução Verde, as instituições de ATER passaram a ser objeto de críticas e questionamentos internos e externos, que culminaram, no início dos anos 1980, na emergência de um movimento de “repensar a extensão rural” em todo o país. No entanto, em que pese os esforços despendidos para romper com o modelo difusionista-inovador e a construção de uma extensão rural mais popular e democrática, a distância entre o discurso e a prática extensionista pouco foi alterada. Além disso, com a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) em 1990, encerrou-se a política extensionista no país e a participação efetiva do governo federal

no financiamento e na orientação dos serviços de extensão rural, que ficaram a cargo dos governos estaduais. Consequentemente, as instituições de ATER vivenciaram um período de crise marcado pela precarização dos serviços de ATER e até mesmo a sua extinção (RODRIGUES, 1997; CAPORAL, 2014).

No início dos anos 2000, atendendo às demandas dos movimentos sociais organizados, das entidades representantes dos agricultores familiares e dos agentes estatais e organizações não-governamentais de ATER, o governo federal instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), reestabelecendo, após mais de uma década, sua participação na oferta do serviço extensionista, tanto por meio de recursos provenientes do orçamento da União quanto pela criação de normas para reorientar a ação dos técnicos extensionistas (CAPORAL, 2006, 2014; DIAS, 2007, 2008; DIESEL et al., 2015).

Neste sentido, tendo em vista a importância dessa política para o processo de reestruturação, reorientação e renovação da extensão rural no país ao longo dos últimos quinze anos, buscamos neste artigo apresentar e analisar as ações realizadas pelo governo federal visando a sua operacionalização, assim como identificar os avanços alcançados e os desafios enfrentados para o cumprimento dos objetivos da PNATER. Almejamos, complementarmente, realizar uma análise geográfica dos recursos financeiros destinados à execução das ações de ATER em todos os estados da federação, examinando, com efeito, as desigualdades espaciais dos investimentos feitos com recursos provenientes do orçamento da União.

Para consecução desses objetivos, consultamos os documentos do então Ministério do Desenvolvimento Agrário-Secretaria de Agricultura-Familiar-Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (MDA/SAF/DATER) referentes à implementação da PNATER; Planos Safras da Agricultura Familiar (2003-2004 a 2015-2016); Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015); Relatórios de Gestão do MDA e da SAF (2008 a 2013) e estudos produzidos sobre a política. Adicionalmente, por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/11), solicitamos ao MDA/SAF/DATER os seguintes dados: valor dos recursos orçamentários transferidos às entidades estatais e não-estatais de ATER no período 2003-2014 e número de agricultores familiares, indígenas, quilombolas, mulheres e jovens beneficiados pelo serviço de extensão rural⁵ (DINIZ, 2018).

A partir da tabulação destes dados, foram produzidas tabelas, gráficos e mapas com o propósito de analisar a evolução histórica e a espacialização dos recursos investidos pelo governo federal na implementação da PNATER. No item a seguir, analisamos os dados e informações obtidos a partir dessas fontes, buscando criar uma inteligibilidade crítica sobre os avanços e desafios à consecução dos objetivos estabelecidos pela PNATER no período analisado.

2. UM PROJETO DE EXTENSÃO RURAL MAIS DEMOCRÁTICA, DIALÓGICA E AGROECOLÓGICA: AVANÇOS E IMPASSES NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNATER

A conjuntura política e socioambiental que marcou o início do século XXI foi caracterizada pela forte influência dos ideais do desenvolvimento sustentável e pela consolidação de um governo democrático e popular que procurava criar mecanismos de participação e controle social das políticas públicas no Brasil. Em meio a esse contexto, a PNATER foi elaborada buscando instituir novas bases filosóficas e teórico-metodológicas para a promoção de uma prática extensionista mais comprometida com

⁵ Protocolos Nº 54800.001395/2015-66; Nº 54800.001547/2015-21; Nº 54800.000007/2016-19.

a sustentabilidade dos agroecossistemas e com o empoderamento e emancipação de grupos sociais até então aliados das políticas de ATER no país, representando uma continuidade e um salto qualitativo da proposta de repensar surgida na década de 1980.

No que concerne à sua implementação, a PNATER se configura como uma política pública de gestão multicêntrica, pois confere protagonismo a diversos atores, estatais e não estatais (organizações não-governamentais – ONGs, organizações privadas, associações, organismos multilaterais etc.), na execução de ações para se enfrentar um problema de interesse coletivo (SECCHI, 2010). A partir dessa mudança, passaram a ser consideradas como entidades aptas a participarem do Sistema Nacional Descentralizado de ATER pública: instituições públicas estatais de ATER (municipais, estaduais e federais), empresas de ATER vinculadas ou conveniadas com o setor público, organizações dos agricultores familiares etc. (BRASIL, 2004).

Além das inovações apresentadas em sua formulação⁶ e gestão, a PNATER buscou instituir uma mudança radical nos enfoques teóricos, filosóficos e metodológicos que fundamentam a extensão rural. Para isso, suas diretrizes e princípios foram construídos com o propósito de estabelecer uma ruptura com a prática extensionista assentada no paradigma difusionista-inovador (vertical, autoritário e antidialógico) e no pacote tecnológico da “Revolução Verde”, reorientando-a por um enfoque holístico e integrador das estratégias de desenvolvimento, por uma abordagem multidisciplinar dos agroecossistemas e por um paradigma tecnológico baseado na agroecologia. Ademais, buscou-se garantir aos grupos sociais historicamente marginalizados (quilombolas, indígenas, ribeirinhos etc.) a exclusividade do acesso aos serviços de ATER, bem como assegurar o processo de sucessão familiar no campo. Para a atuação junto a este público, a ação extensionista passou a ser orientada ao uso de metodologias aplicadas de forma democrática, participativa, dialética e dialógica, tendo como ponto de partida a realidade e o conhecimento local e como finalidade tornar os sujeitos sociais rurais protagonistas de um modelo de desenvolvimento rural local e sustentável.

A partir de uma análise propriamente geográfica, percebe-se que a PNATER buscou instituir e/ou fortalecer outras formas de racionalidade na produção e organização do espaço rural, racionalidades paralelas e concorrentes que, incapazes de se subordinarem plenamente à racionalidade hegemônica, deveriam se insurgir como estratégias de resistência a ela e contribuir para o engendramento de novos e sustentáveis processos de reprodução socioespacial que assegurassem a emancipação e o empoderamento dos sujeitos sociais rurais. São outras formas de racionalidade que se configuram como *contra-racionalidades*, e estão localizadas, de acordo com Santos (2008[1996], p. 309):

De um ponto de vista social, entre os pobres, os migrantes, os excluídos, as minorias; de um ponto de vista econômico, entre as atividades marginais, tradicional ou recentemente marginalizadas; e, de um ponto de vista geográfico, nas áreas menos modernas e mais “opacas”, tornadas irracionais para usos hegemônicos.

A este respeito, há que se fazer uma ressalva. De acordo com Gerhardt (2014), o texto da PNATER utiliza-se de um padrão discursivo ligado a um sistema

⁶ A respeito do caráter “participativo” e “democrático” da elaboração da PNATER, certas afirmações devem ser relativizadas. Segundo Gerhardt (2014, p. 39) “os debates pré-PNATER, por exemplo, se partiram de instâncias locais (onde agentes “menos favorecidos” estavam presentes), avançaram até que um pequeno grupo (que não representa nem de longe a diversidade social rural) se reuniu, debateu entre si, fez escolhas e tomou decisões”.

classificatório dual, maniqueísta – novo modelo/velho modelo, extensão convencional/extensão agroecológica, relação dialógica/relação paternalista etc. –, o qual, além de ofuscar a diversidade de abordagens e pontos de vista sobre a extensão rural, gera um discurso salvacionista ao enfatizar os efeitos negativos de outros modelos de agricultura e extensão rural. Constrói-se, com efeito, uma retórica messiânica de que a promoção da sustentabilidade no campo se dará apenas por uma via única, a da *transição agroecológica*, implicando em riscos como o de se reforçar as assimetrias de poder entre técnicos e agricultores, assim como de submetê-los ao controle institucional daqueles que definem o que é ou não agroecologicamente correto (GERHARDT, 2014).

Visando, então, criar condições favoráveis ao início do processo de transição do modelo hegemônico de extensão rural para outro modelo assentado nos princípios, diretrizes, objetivos e metodologias estabelecidos na PNATER, o MDA/SAF/DATER, em cooperação com outros ministérios, institutos de pesquisa agropecuária, universidades etc. realizou, a partir de 2003, inúmeras ações no sentido de implementar a política.

Inicialmente, foi criado o Comitê Nacional de ATER no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), formado paritariamente por entidades governamentais e da sociedade civil com o objetivo de orientar as atividades desenvolvidas pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) e se tornar um espaço democrático de debates, proposições e acompanhamento das ações empreendidas desde a institucionalização da política (CAPORAL, 2006, 2008; DIESEL et al., 2015).

A partir disso, foram firmados contratos para execução de Projetos de Capacitação de Agricultores Familiares e Técnicos; convênios com as entidades de ATER dos 27 estados federativos visando a ampliação e modernização da infraestrutura de trabalho; seminários em todos os estados da federação, nos quais foi apresentada a PNATER aos agentes de extensão rural e feitas propostas às entidades extensionistas para a elaboração de um Plano Estadual de ATER; Oficinas de Nivelamento Conceitual sobre as novas bases conceituais da política; criação de Redes Temáticas de ATER buscando articular as entidades de extensão rural e aprimorar o intercâmbio de conhecimentos e experiências sobre diferentes temas estratégicos focalizados na política (CAPORAL, 2006, 2008, 2014; PETTAN, 2010).

Em 2008, no âmbito do Comitê Nacional de ATER, foi elaborado o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), instrumento criado com o objetivo de propor um conjunto de nove ações voltadas à operacionalização da PNATER, a saber: 1) ATER na agricultura familiar; 2) ATER em áreas indígenas; 3) ATER para comunidades quilombolas; 4) ATER especializada para mulheres rurais; 5) Assistência técnica e capacitação para agricultores assentados em programas de reforma agrária; 6) Apoio a projetos de inovação tecnológica para agricultura familiar da região semiárida; 7) Fomento à produção de tecnologias e conhecimentos apropriados à agricultura familiar; 8) Formação de agentes de ATER; 9) Gestão e administração do programa (CAPORAL, 2008, 2014; PETTAN, 2010).

Somam-se a estas iniciativas a realização de eventos para capacitação de técnicos e agricultores familiares, cursos de especialização para profissionais de entidades estatais e não-estatais prestadoras de serviços de ATER, publicação de editais de apoio a projetos para disponibilização de tecnologias de base ecológica etc., ações desenvolvidas com o propósito de qualificar o trabalho dos agentes de extensão conforme os princípios e objetivos da PNATER (CAPORAL, 2006, 2008, 2014; PETTAN, 2010).

No que concerne à necessidade de se ampliar e qualificar o quadro de recursos humanos das entidades estatais de ATER, foram realizados vários concursos públicos

em todo o país, os quais incluíram, a propósito, temáticas da PNATER em seus conteúdos de seleção (CAPORAL, 2006, 2008, 2014). Com efeito, o contingente de profissionais da extensão rural cresceu de 20.599 em 2002 para mais de 25 mil em 2014 (sendo 15.745 técnicos de nível médio), elevando, por conseguinte, o quantitativo de municípios atendidos pelos serviços de ATER, que em 2002 eram 3.687 e em 2014 passou a ser 5.359, 96,2% dos municípios brasileiros (ASBRAER, 2014).

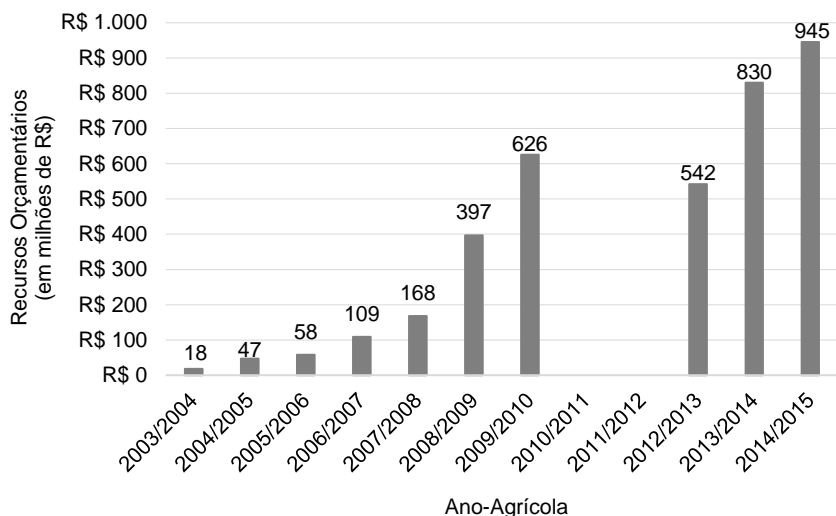
Além do impacto direto nas entidades prestadoras de serviços de ATER, a implementação da PNATER motivou a criação do “Marco Referencial em Agroecologia” pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em 2006 e a execução do Projeto Macroprograma 1 “Transição Agroecológica: construção participativa do conhecimento para a sustentabilidade” entre 2009-2010 (CAPORAL, 2008; MEDEIROS et al., 2011). De acordo com Medeiros et al. (2011), o projeto desenvolvido inseriu definitivamente a agroecologia na EMBRAPA, tema que até então não fazia parte da agenda da instituição.

Ademais, de acordo com Caporal (2008), a implementação da PNATER influenciou a criação de vários cursos de Agroecologia no país, os quais totalizavam um número de 136 cursos em 2014, conforme estudos de Balla et al. (2014).

No que concerne à dotação de recursos orçamentários da União para o fomento dos serviços de ATER, a análise dos investimentos realizados no período torna-se uma tarefa difícil de ser executada, tendo em vista a grande disparidade entre os números apresentados por diferentes fontes de informação (CAPORAL, 2014; PEIXOTO, 2014). Conforme argumenta Peixoto (2014), os recursos provenientes do governo federal para investimentos em extensão rural estavam dispersos em diversas ações orçamentárias, sob a responsabilidade de órgãos de vários ministérios. Ademais, há ainda outros agravantes, pois em algumas ações orçamentárias tais serviços não são as únicas atividades financiadas, tornando-se a separação destas um exercício complexo de ser executado (PEIXOTO, 2014).

Segundo as informações disponíveis nos “Planos-Safras” do período de 2003/2004 a 2014/2015 e nos estudos realizados por Pettan (2010), que incluem recursos tanto do então MDA como de outros ministérios, é possível inferir que houve um crescimento bastante expressivo no volume de recursos federais disponibilizados às entidades extensionistas estatais e não-estatais, passando de R\$ 18 milhões para R\$ 945 milhões (acréscimo de 5.150% em 12 anos), totalizando, ao final deste período, aproximadamente R\$ 3,7 bilhões (FIG. 1).

Figura 1 – Gráfico da evolução dos recursos orçamentários destinados aos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no orçamento da União, Brasil 2003/2004-2014/2015.



Fonte: Adaptado de Pettan (2010) e dos Planos-Safras 2010-2011 a 2014-2015. *Dados indisponíveis para os anos 2010/2011 e 2011/2012. Tabulação e organização: Autores.

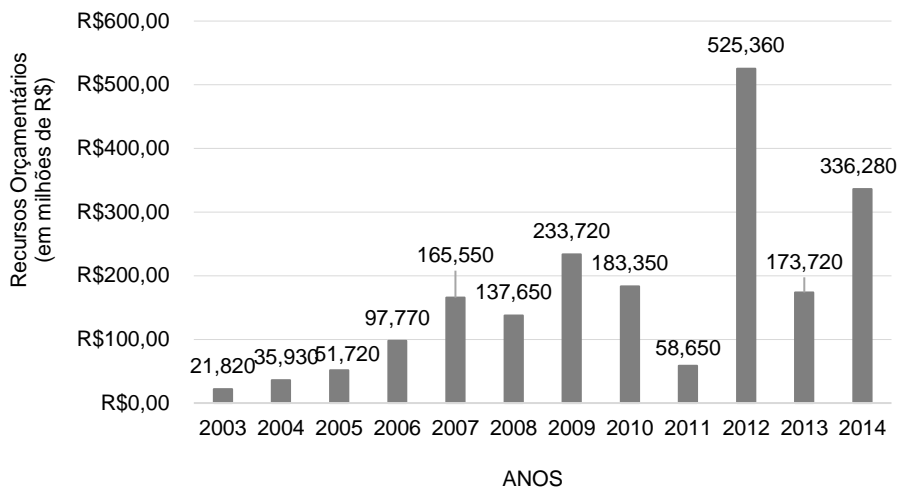
No entanto, em desacordo com estes dados, as informações disponibilizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Portal da Transparência indicam que entre os anos de 2004 e 2014 foram investidos R\$ 1.325.689.947,45 no fomento aos serviços de ATER no país (tanto pelo então MDA como por outros ministérios), ou seja, um valor quase 3 vezes inferior ao informado nos “Planos Safras” de 2003/2004 a 2014/2015.

A disparidade entre estes valores está relacionada, de acordo com o MDA/SAF/DATER⁷, ao fato de que as metas de investimentos anunciadas nos Planos Safras não foram executadas integralmente ao longo de cada ano agrícola, o qual corresponde a dois períodos (julho a maio do outro ano). Nos Planos Safras 2006/2007 e 2008/2009, por exemplo, foi anunciado que seriam investidos, respectivamente, R\$ 109 e R\$ 397 milhões em ações de ATER, porém, foram executados neste período apenas R\$ 29 e R\$ 169 milhões, respectivamente, segundo os dados da CGU no Portal da Transparência.

Em consultas ao então MDA/SAF/DATER sobre os recursos orçamentários transferidos pelo ministério às entidades parceiras nos estados (estatais e não-estatais) no período 2003-2014, nos foram enviados documentos em que constam informações de ter sido destinado um montante de R\$ 2.021.508.736,11 às ações de ATER no país (incluindo recursos de emendas parlamentares), valor mais próximo àquele informado no site do Portal da Transparência para o mesmo período (FIG. 2).

⁷MDA/SAF/DATER em resposta à consulta realizada em 2015 através do site do e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão.

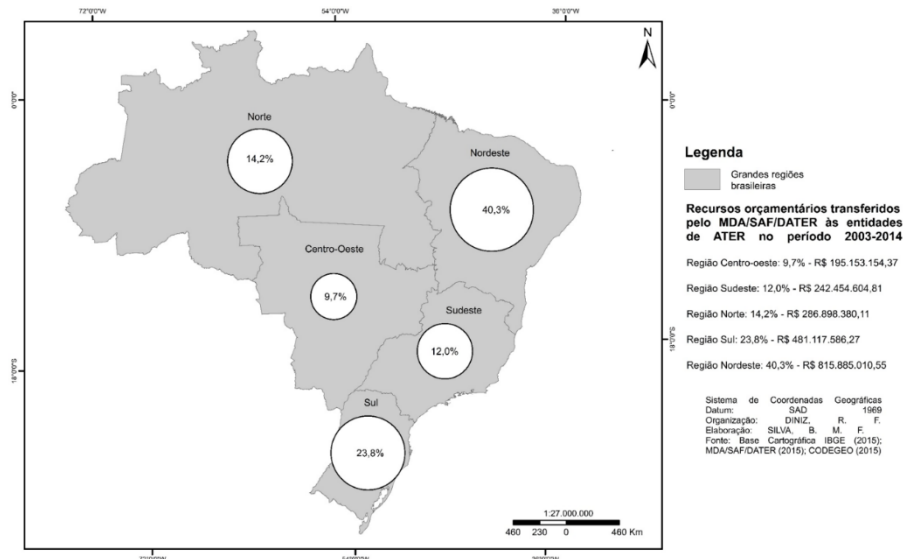
Figura 2 – Gráfico da evolução dos recursos orçamentários destinados aos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no orçamento do MDA/SAF/DATER, Brasil 2003-2014. Fonte: MDA/SAF/DATER, 2015.



Tabulação e organização: Autores. Obs.: Nos valores estão computados recursos de emendas parlamentares. No ano 2003, como não existia ação ATER, foram utilizados recursos provenientes do MDS e MDA. Não estão computados recursos da Capacitação de Técnicos de ATER.

Desse total, a maior parte dos investimentos se concentrou na região nordeste, a qual recebeu R\$ 815.885.010,55 (40,3%) para fomentar as ações de ATER. Já a região sul recebeu R\$ 481.117.586,27 (23,8%), seguida das regiões norte, sudeste e centro-oeste, às quais foram destinados, respectivamente, R\$ 286.898.380,11 (14,2%), R\$ 242.454.604,81 (12 %) e R\$ 195.153.154,37 (9,7%) (FIG. 3).

Figura 3 – Recursos transferidos pelo MDA/SAF/DATER às entidades de ATER (estatais e não-estatais) no período 2003-2014, Grandes Regiões, Brasil.



Fonte: MDA/SAF/DATER, 2015. Obs.: Nos valores estão computados recursos de emendas parlamentares. No ano 2003, como não existia ação ATER, foram utilizados recursos provenientes do MDS e MDA. Não estão computados recursos da Capacitação de Técnicos de ATER.

Em um primeiro momento, a análise destes dados permite-nos inferir que a maior parte dos recursos disponibilizados pelo governo federal foi aplicada, aparentemente, nas regiões norte e nordeste do país (54,5%), as quais são mais carentes, apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e foram discriminadas pelos programas de desenvolvimento rural executados pelas entidades de ATER no período que antecede a implementação desta política (1948-2003).

No entanto, a realização de uma análise mais aprofundada e geográfica destes dados permite-nos constatar que a destinação de um maior volume de recursos às regiões norte e nordeste se deve ao fato de possuírem a maior quantidade de estados do país, 7 e 9, respectivamente, além de apresentarem a maior extensão territorial e quantidade de agricultores familiares.

Portanto, se os dados forem analisados de outro modo, dividindo os valores totais recebidos pela quantidade de estados que compõem as regiões (média aritmética simples), observar-se-á que a região sul foi a mais beneficiada neste período, obtendo uma média de R\$ 160.372.528,75 por estado, seguida pelas regiões nordeste (R\$ 90.653.890,06), sudeste (R\$ 60.613.651,20), centro-oeste (R\$ 48.788.288,59) e norte (R\$ 40.985.482,87) (Tabela 1).

Tabela 1 – Recursos transferidos pelo MDA/SAF/DATER às entidades de ATER (estatais e não-estatais) no período 2003-2014, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação

País e Grandes Regiões	Unidades da Federação	Total 2003-2014 (Em milhões R\$)	Média por Estado 2003-2014 (Em milhões R\$)
Brasil		R\$ 2.021.508.736,11	
Sul	RS	R\$ 228.924.638,57	R\$ 160.372.528,75
	PR	R\$ 142.672.085,49	
	SC	R\$ 102.811.400,92	
	PR-SC*	R\$ 6.709.461,29	
	TOTAL	R\$ 481.117.586,27	
Nordeste	BA	R\$ 177.433.767,00	R\$ 90.653.890,06
	CE	R\$ 123.799.186,29	
	MA	R\$ 102.390.633,53	
	PE	R\$ 110.483.163,78	
	PI	R\$ 85.693.006,78	
	RN	R\$ 63.252.519,18	
	PB	R\$ 51.748.686,29	
	AL	R\$ 49.171.237,76	
	SE	R\$ 39.993.728,23	
	CE/RN/PB/PI/MA*	R\$ 3.636.110,03	
	AL-PE-SE*	R\$ 3.535.304,66	
	PB-RN	R\$ 2.670.610,60	
	VÁRIOS*	R\$ 2.077.056,42	
	TOTAL	R\$ 815.885.010,55	
Sudeste	MG	R\$ 129.299.522,39	R\$ 60.613.651,20
	SP	R\$ 45.795.010,96	
	ES	R\$ 37.221.889,25	
	RJ	R\$ 26.444.586,15	
	MG-SP*	R\$ 3.693.596,06	
	TOTAL	R\$ 242.454.604,81	
Centro-Oeste	DF	R\$ 71.928.443,56	R\$ 48.788.288,59
	MT	R\$ 52.088.964,93	
	GO	R\$ 39.154.856,45	
	MS	R\$ 29.903.832,91	
	VÁRIOS*	R\$ 2.077.056,52	
	TOTAL	R\$ 195.153.154,37	

continua...

...continuação

	PA	R\$ 99.616.240,24	
	AM	R\$ 53.715.629,25	
	RO	R\$ 48.650.796,55	
Norte	TO	R\$ 34.494.082,09	R\$ 40.985.482,87
	AC	R\$ 29.222.583,52	
	RR	R\$ 11.571.166,91	
	AP	R\$ 9.627.881,55	
	TOTAL	R\$ 286.898.380,11	

Fonte: MDA/SAF/DATER, 2015. Tabulação e organização: Autores. *Observação: Nos documentos disponibilizados pelo MDA não constam quais estados receberam os recursos financeiros disponibilizados pelo ministério no ano de 2012 para a Chamada Pública “Mais Gestão Biodiesel”, apenas a denominação “VÁRIOS”. Nos valores informados também estão computados recursos de emendas parlamentares. No ano 2003, como não existia ação ATER, foram utilizados recursos provenientes do MDS e MDA. Não estão computados recursos da Capacitação de Técnicos de ATER.

A situação se torna ainda mais discrepante quando os recursos totais concedidos a cada ente federado são divididos pela quantidade de estabelecimentos de agricultura familiar existente em seu espaço rural, revelando que os maiores valores foram obtidos por entes com modesta presença de agricultores familiares, como o Distrito Federal (1.824), que apresentou a média de R\$ 39.434,45 para cada estabelecimento de agricultura familiar, valor quase 12 vezes superior a segunda maior média, do Amapá (R\$ 3.360,52) e 148 vezes superior à menor média, que foi a do estado da Bahia (R\$ 266,51) (Tabela 2). Em consulta ao MDA/SAF/DATER, fomos informados de que os recursos orçamentários referentes ao Distrito Federal (DF) incluem instrumentos celebrados com entidades que possuem sedes em sua região administrativa, muitas das quais têm alcance nacional, tais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Associação Brasileira das Entidades Estaduais de ATER (ASBRAER), entre outras, e por isso um montante tão expressivo foi destinado a esta unidade federativa no período analisado.

Entre as grandes regiões, a situação se inverte em relação à primeira análise, tendo em vista que o maior valor foi obtido pela região centro-oeste, que apresentou a média de R\$ 899,23 para cada estabelecimento de agricultura familiar, 94,2% acima da média nacional, de R\$ 462,98. A região norte, por sua parte, obteve a segunda maior média, de R\$ 695,23, 22,8% superior à terceira colocada, a região sul, que obteve a média de R\$ 566,22 para cada estabelecimento de agricultura familiar. No entanto, cabe a seguinte ressalva: embora tenha obtido a segunda melhor média, os recursos destinados às ações de ATER nos seus estados foram utilizados não apenas para o atendimento aos agricultores familiares, mas também aos indígenas, ribeirinhos, extrativistas e outros povos tradicionais, os quais não estão incluídos nos números da agricultura familiar do Censo Agropecuário do IBGE. Desse modo, infere-se que, se somados estes grupos sociais ao total de agricultores familiares da região norte, o valor médio desta região será inferior.

A região nordeste, que apresentou a segunda maior média conforme apresentado na tabela 1, obteve a segunda menor média nesta comparação, de R\$ 373,03 para cada estabelecimento de agricultura familiar, apenas R\$ 26,55 a mais do que a região sudeste (R\$ 346,48). Ademais, todos os estados dessa região apresentaram valores médios inferiores à média nacional, sendo que oito estão situados entre as dez menores médias.

Tabela 2 – Estabelecimentos de Agricultura Familiar, Recursos transferidos pelo MDA/SAF/DATER e média dos recursos para cada estabelecimento da Agricultura Familiar no período 2003-2014, Brasil, grandes regiões e Unidades da Federação

País, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Recursos Totais investidos pela PNATER (em milhões R\$)	Estabelecimentos da Agricultura Familiar (em milhares)	Média – Recursos Totais/Estabelecimentos de Agricultura Familiar
Brasil	R\$ 2.021.508.736,11	4.366.267	R\$ 462,98
Centro-Oeste	R\$ 195.153.154,37	217.022	R\$ 899,23
Norte	R\$ 286.898.380,11	412.666	R\$ 695,23
Sul	R\$ 481.117.586,27	849.693	R\$ 566,22
Nordeste	R\$ 815.885.010,55	2.187.131	R\$ 373,03
Sudeste	R\$ 242.454.604,81	699.755	R\$ 346,48
DF	R\$ 71.928.443,56	1.824	R\$ 39.434,45
AP	R\$ 9.627.881,55	2.865	R\$ 3.360,52
RR	R\$ 11.571.166,91	8.998	R\$ 1.285,97
AC	R\$ 29.222.583,52	25.114	R\$ 1.163,60
RN	R\$ 63.252.519,18	71.210	R\$ 888,25
AM	R\$ 53.715.629,25	61.830	R\$ 868,76
TO	R\$ 34.494.082,09	42.809	R\$ 805,77
MS	R\$ 29.903.832,91	41.057	R\$ 728,35
RO	R\$ 48.650.796,55	75.165	R\$ 647,25
SC	R\$ 102.811.400,92	168.512	R\$ 610,11
MT	R\$ 52.088.964,93	85.815	R\$ 606,99
RS	R\$ 228.924.638,57	378.353	R\$ 605,06
RJ	R\$ 26.444.586,15	44.121	R\$ 599,37
ES	R\$ 37.221.889,25	67.414	R\$ 552,14
PA	R\$ 99.616.240,24	195.985	R\$ 508,29
PR	R\$ 142.672.085,49	302.828	R\$ 471,13
GO	R\$ 39.154.856,45	88.326	R\$ 443,30
SE	R\$ 39.993.728,23	90.329	R\$ 442,76
AL	R\$ 49.171.237,76	111.750	R\$ 440,01
PE	R\$ 110.483.163,78	275.720	R\$ 400,71
MA	R\$ 102.390.633,53	262.042	R\$ 390,74
PI	R\$ 85.693.006,78	220.735	R\$ 388,22
CE	R\$ 123.799.186,29	341.509	R\$ 362,51
PB	R\$ 51.748.686,29	148.069	R\$ 349,49
SP	R\$ 45.795.010,96	150.900	R\$ 303,48
MG	R\$ 129.299.522,39	437.320	R\$ 295,66
BA	R\$ 177.433.767,00	665.767	R\$ 266,51

Fonte: Estabelecimentos da Agricultura Familiar (IBGE, 2006); Recursos Orçamentários: MDA/SAF/DATER, 2015. Tabulação e organização: Autores. Obs.: Nos valores informados também estão computados recursos de emendas parlamentares. No ano 2003, como não existia

ação ATER, foram utilizados recursos provenientes do MDS e MDA. Não estão computados recursos da Capacitação de Técnicos de ATER.

A disparidade entre as grandes regiões e entre os estados se mantém quando estes mesmos recursos são analisados em relação à quantidade de famílias diretamente assistidas pelos serviços de ATER. Neste tipo de análise, a região norte obteve a maior média nacional: R\$ 589,04 investidos para cada família atendida pelo serviço extensionista. A segunda maior média foi obtida pela região sul, R\$ 363,55, apenas 21% superior a terceira colocada, a região centro-oeste, R\$ 300,82, 25% superior a quarta, a sudeste, que obteve a média de R\$ 290,04. A região nordeste continua a apresentar a menor média: R\$ 264,39 investidos para cada família atendida pelo serviço extensionista (Tabela 3).

Entre os estados, Mato Grosso, Roraima e Amazonas foram os que apresentaram as maiores médias: R\$ 1.026,36, R\$ 1.011,47 e R\$ 950,11, respectivamente, valores que diferem da maior parte das demais unidades federativas e que são quase sete vezes superiores às três piores médias, do estado do Ceará, R\$ 151,86, do Distrito Federal, R\$ 168,50 e da Paraíba, R\$ 186,27. No caso específico do Distrito Federal, esta avaliação deve ser relativizada, pois o mesmo possui apenas 1.824 estabelecimentos de agricultura familiar e, nos dados disponibilizados pelo MDA/SAF/DATER informa-se que foram atendidas 426.875 famílias nesta unidade administrativa, o que nos leva a deduzir que neste número estão computadas as famílias de outros estados que participaram de algum evento em Brasília ou que foram atendidas pelos serviços prestados por alguma entidade de âmbito nacional com sede em seu território.

Cumprindo ainda observar que dentre as dez menores médias, seis correspondem a estados da região nordeste, na qual, ademais, dos nove estados que a compõem, sete apresentaram médias inferiores à média nacional (R\$ 316,80), situação distinta dos demais estados, tendo em vista que, com exceção do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Amapá, todos os outros obtiveram média superior a nacional.

Portanto, tomando por base as análises realizadas, constata-se que a distribuição dos recursos financeiros pelo MDA/SAF/DATER ocorreu de forma bastante desigual entre as regiões do país e entre os estados que as compõem, privilegiando regiões mais desenvolvidas, como o sul, e regiões com número pouco expressivo de agricultores familiares, como o centro-oeste, fato que, em nosso entendimento, contradiz a tese de Pettan (2010, p. 251) de que as regiões norte e nordeste “foram as maiores beneficiadas em termos de recursos financeiros bem como em número de beneficiados atendidos, conseguindo esta nova política suprir a grande deficiência histórica de atendimentos com serviços de Ater ao público destas regiões”.

Tabela 3 – Recursos transferidos pelo MDA/SAF/DATER às entidades de ATER (estatais e não-estatais), Agricultores Familiares assistidos pelo serviço extensionistas e média dos recursos para cada agricultor familiar assistido no período 2003-2014, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação

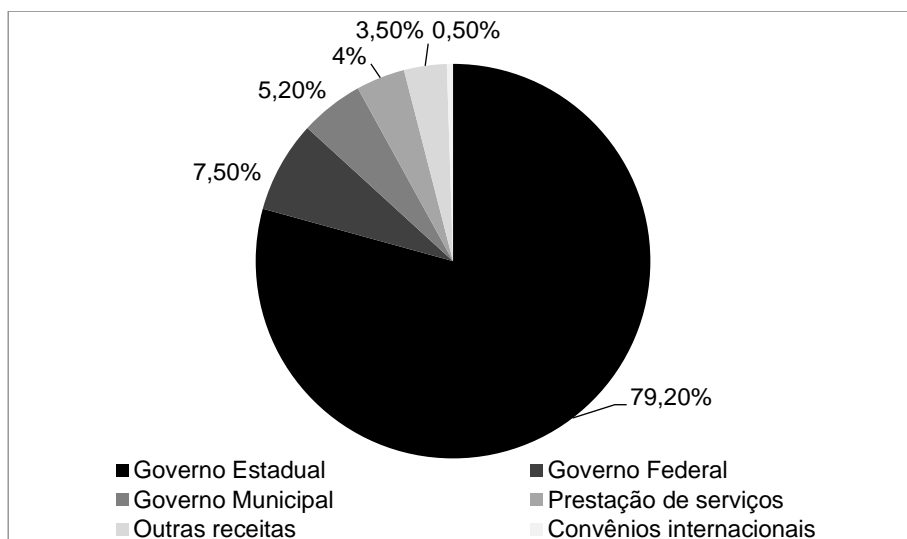
País e Grandes Regiões	Unidades da Federação	Recursos Totais investidos pela PNATER (em milhões R\$)	Agricultores Familiares assistidos pelos serviços de ATER	Média – Recursos Totais/Agricultores Familiares
Brasil		R\$ 2.021.508.736,11	6.380.997	R\$ 316,80
Norte	PA	R\$ 99.616.240,24	186.058	R\$ 535,40
	AC	R\$ 29.222.583,52	53.237	R\$ 548,91
	AM	R\$ 53.715.629,25	56.536	R\$ 950,11
	RO	R\$ 48.650.796,55	64.826	R\$ 750,48
	AP	R\$ 9.627.881,55	32.082	R\$ 300,10
	RR	R\$ 11.571.166,91	11.440	R\$ 1.011,47
	TO	R\$ 34.494.082,09	82.881	R\$ 416,19
	TOTAL	R\$ 286.898.380,11	487.060	R\$ 589,04
Sul	PR	R\$ 142.672.085,49	420.943	R\$ 338,93
	SC	R\$ 102.811.400,92	280.104	R\$ 367,05
	RS	R\$ 228.924.638,57	622.347	R\$ 367,84
	TOTAL*	R\$ 481.117.586,27	1.323.394	R\$ 363,55
Centro-Oeste	GO	R\$ 39.154.856,45	87.689	R\$ 446,52
	MT	R\$ 52.088.964,93	50.751	R\$ 1.026,36
	MS	R\$ 29.903.832,91	83.420	R\$ 358,47
	DF	R\$ 71.928.443,56	426.875	R\$ 168,50
	TOTAL*	R\$ 195.153.154,37	648.735	R\$ 300,82
Sudeste	MG	R\$ 129.299.522,39	595.371	R\$ 217,17
	RJ	R\$ 26.444.586,15	90.699	R\$ 291,56
	SP	R\$ 45.795.010,96	73.909	R\$ 619,61
	ES	R\$ 37.221.889,25	75.956	R\$ 490,05
	TOTAL*	R\$ 242.454.604,81	835.935	R\$ 290,04
Nordeste	CE	R\$ 123.799.186,29	815.240	R\$ 151,86
	PE	R\$ 110.483.163,78	366.961	R\$ 301,08
	BA	R\$ 177.433.767,00	383.735	R\$ 462,39
	MA	R\$ 102.390.633,53	203.177	R\$ 503,95
	PB	R\$ 51.748.686,29	277.819	R\$ 186,27
	RN	R\$ 63.252.519,18	325.296	R\$ 194,45
	AL	R\$ 49.171.237,76	166.532	R\$ 295,27
	SE	R\$ 39.993.728,23	175.822	R\$ 227,47
	PI	R\$ 85.693.006,78	371.291	R\$ 230,80
	TOTAL*	R\$ 815.885.010,55	3.085.873	R\$ 264,39

Fonte: MDA/SAF/DATER, 2015. Tabulação e organização: Autores. *Observação: Os valores totais por região não correspondem à soma do valor de suas respectivas unidades federativas, pois algumas ações executadas pelo MDA/SAF/DATER foram realizadas em duas ou mais unidades, sem que os recursos recebidos por cada uma fossem discriminados separadamente

nas tabelas que nos foram disponibilizadas. Nos valores informados também estão computados recursos de emendas parlamentares. No ano 2003, como não existia ação ATER, foram utilizados recursos provenientes do MDS e MDA. Não estão computados recursos da Capacitação de Técnicos de ATER.

Ressalta-se, também, que apesar do crescimento do apoio financeiro da União à extensão rural, a média de investimentos anuais por família assistida pelos serviços extensionistas ainda é muito baixa, da ordem de R\$ 26,40 (dividindo-se todo o valor de recursos orçamentários destinados no período entre 2003 e 2014 às entidades parceiras – estatais e não-estatais – pelo total de famílias assistidas no período e pelos 12 anos de implementação da política). Cumpre observar que os recursos disponibilizados anualmente às entidades estatais representam apenas 7,5% do conjunto de sua receita (FIG. 4), sendo a maior parte dos gastos coberta com recursos dos governos dos estados, aproximadamente R\$ 1,7 bilhão (ASBRAER, 2014). Tal fato pode ser uma questão determinante para inviabilizar a implementação da PNATER nestas entidades, já que, conforme argumenta Caporal (2014), tendo uma contribuição muito pequena em seu orçamento, o MDA/SAF/DATER não pode exigir que as suas orientações de política extensionista sejam seguidas.

Figura 4 – Gráfico da origem do orçamento das entidades prestadoras dos serviços de ATER, Brasil – 2014.

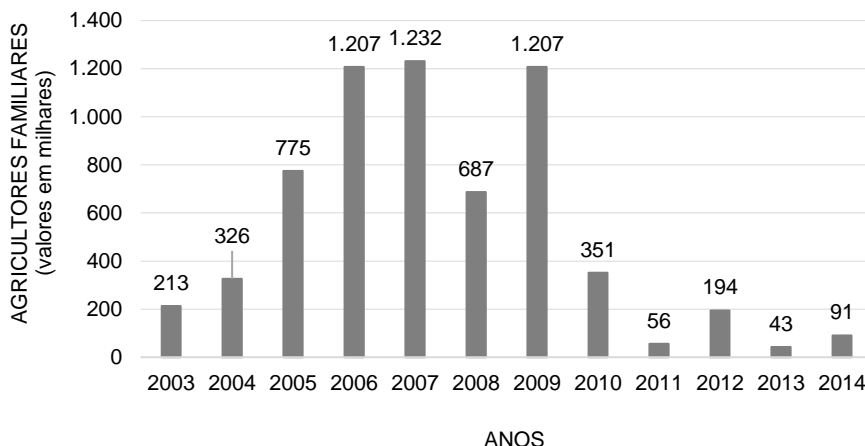


Fonte: ASBRAER (2014). Tabulação e organização: Autores.

Em relação ao número de famílias assistidas anualmente pelo serviço extensionista, depreende-se pela análise dos dados disponibilizados pelo MDA/SAF/DATER que houve um crescimento expressivo nos sete primeiros anos de implementação da PNATER (2003-2009), elevando-se de 213.231 famílias no primeiro ano à 1.206.920 em 2009 (FIG. 5). Nos anos seguintes, apesar dos investimentos terem aumentado em comparação com o período anterior (com exceção do ano de 2011), estes números decresceram significativamente, chegando a 90.457 famílias assistidas em 2014. O motivo dessa redução é que até a

institucionalização da PNATER pela Lei Nº 12.188/10, eram contabilizadas todas as famílias assistidas pelas entidades extensionistas financiadas com recursos da política e, a partir desse ano, passou-se a contabilizar apenas aquelas incluídas nas chamadas públicas lançadas pelo MDA/SAF/DATER e executadas pelas entidades extensionistas. Com efeito, ao final do período de 2003-2014 foram atendidas 6.380.997 famílias em todo o país (com repetição), sendo que 88,5% desse total (5.647.184) correspondem ao período 2003-2009.

Figura 5 – Gráfico da evolução do número de agricultores familiares assistidos pelos serviços de ATER no período 2003-2014, Brasil.



Fonte: MDA/SAF/DATER, 2015. Tabulação e organização: Autores.

No que diz respeito à análise regional destes números, a região nordeste foi a que apresentou a maior quantidade de famílias atendidas, 3.085.873 (48,4%), seguida pelas regiões sul, 1.323.394 (20,7%), sudeste, 835.935 (13,1%), centro-oeste, 648.751 (10,2%) e norte, 467.672 (7,6%) (Tabela 3).

No entanto, em discordância com os dados que sugerem um crescimento expressivo do público beneficiário dos serviços de ATER nos primeiros anos da PNATER, em 2006 os dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006) indicavam que 77,9% dos estabelecimentos rurais não haviam recebido nenhum tipo de orientação técnica no ano e apenas 12,8% tinham recebido algum tipo de orientação de forma ocasional. Observa-se, ademais, que as regiões norte e nordeste apresentam os piores índices do país, com proporção de produtores que declararam “não receber” orientação técnica bem superior à média nacional (Tabela 4).

Tabela 4 – Número de estabelecimentos agropecuários atendidos com orientação técnica e frequência de atendimento no ano de 2006, Brasil e Grandes Regiões

País e Grandes Regiões	Total de estabelecimento s rurais	Estabelecimentos agropecuários atendidos com orientação técnica e frequência de atendimento		
		Recebe		Não recebe
		Ocasionalment e	Regularment e	
Brasil	5.175.636	662.589 (12,8%)	482.460 (9,3%)	4.030.587 (77,9%)
Centro- Oeste	317.498	58.445 (18,4%)	36.840 (11,6%)	222.213 (70%)
Nordeste	2.454.060	129.469 (5,3%)	76.238 (3,1%)	2.248.353 (91,6%)
Norte	475.778	49.092 (10,4%)	24.430 (5,1%)	402.256 (84,5%)
Sudeste	922.097	171.251 (18,6%)	111.781 (12,1%)	639.065 (69,3%)
Sul	1.006.203	254.332 (25,3%)	233.171 (23,2%)	518.700 (51,5%)

Fonte: IBGE (2006). Tabulação e organização: Autores.

Ao comparar os dados divulgados pelo Censo Agropecuário de 2006 com as informações presentes no trabalho da ASBRAER (2014), percebe-se que há uma expressiva diferença entre o número de agricultores assistidos pelos serviços de ATER, tendo em vista que segundo esta instituição as entidades associadas atendem a 2,3 milhões de beneficiários, ou seja, 52,6% do total de estabelecimentos de agricultura familiar do país.

Portanto, somente após a divulgação dos dados do Censo Agropecuário de 2017 é que será possível avaliar se este cenário obteve mudanças significativas ao longo do período de implementação da política, conforme revelam os relatórios anuais elaborados pelo MDA/SAF/DATER e a ASBRAER.

A respeito da disparidade e confiabilidade entre os dados divulgados por estas três instituições, Peixoto (2014) adverte que esta questão evidencia a importância de não se limitar as análises dos resultados dos serviços de ATER ao volume de recursos transferidos às entidades extensionistas e ao número de municípios e de agricultores assistidos anualmente por seus profissionais. Deve-se, segundo este autor, adotar novos indicadores de resultados que possibilitem avaliar a melhoria da gestão técnica, administrativa e social das unidades de produção, o aumento da produtividade agrícola, da sustentabilidade da renda e do bem-estar do produtor, além de viabilizar a participação dos interessados na avaliação dos resultados obtidos com estes serviços.

Caporal e Ramos (2009), por sua parte, defendem que é preciso superar o uso de indicadores tradicionais de qualificação dos serviços de ATER, os quais estão baseados apenas em índices quantitativos e modernizantes, substituindo-os por indicadores que sigam os princípios da PNATER e do desenvolvimento rural sustentável, como a redução do uso de insumos sintéticos, o uso de tecnologias de base ecológica, a melhoria na alimentação das famílias etc.

Cumpra também observar que o número médio de extensionistas por estabelecimentos de agricultura familiar ainda está muito aquém do que o então MDA

considerava como ideal para a prestação de serviços de qualidade aos agricultores, que era de um técnico para 80 a 100 famílias (CAPORAL, 2014), sendo que as piores médias estão nas regiões nordeste e sul, as quais possuem as maiores quantidades de estabelecimentos de agricultura familiar do Brasil (Tabela 5). Considerando estes números, constata-se que há no país um déficit de 27.934 técnicos extensionistas, dos quais 60,4% são referentes à quantidade necessária para atender apenas a carência da região nordeste, a qual, de acordo com Souza (2006), enfrenta outros graves problemas de ordem trabalhista, como: incorporação de funcionários sem concurso público e sem “pré-serviço”, salários irrisórios pagos aos agentes de ATER, aposentadorias frequentes, terceirização, instabilidade empregatícia etc.

Tabela 5 – Número de técnicos de campo, total de estabelecimentos de agricultura familiar, relação técnico/estabelecimento de agricultura familiar e déficit de técnicos em 2014, Brasil e grandes regiões

País e Grandes Regiões	Número de técnicos de campo	Total de estabelecimentos de agricultura familiar	Relação Técnico/Estabelecimento de agricultura familiar	Déficit de técnicos
Brasil	15.745	4.366.267	1 : 277	27.934
Norte	2.617	412.666	1 : 158	1.514
Centro-Oeste	1.318	217.022	1 : 165	857
Sudeste	3.456	699.755	1 : 203	3.544
Sul	3.353	849.693	1 : 254	5.147
Nordeste	5001	2.187.131	1 : 437	16.871

Fonte: Número de técnicos de campo (ASBRAER, 2014); Total de Estabelecimentos de Agricultura Familiar (IBGE, 2006). Tabulação e organização: Autores.

Observa-se, com efeito, que há ainda um expressivo contingente de agricultores familiares no país que não é atendido pelos serviços prestados pelas entidades estatais e não-estatais de ATER, o que evidencia, não obstante os crescentes investimentos do governo federal, a dificuldade do Estado brasileiro em disponibilizar estes serviços de forma universal, contínua e com qualidade aos agricultores familiares e às populações tradicionais do país.

Além da carência e distribuição desigual dos recursos financeiros e do quadro deficitário do contingente de funcionários nas entidades extensionistas, vários outros elementos foram identificados como fatores impeditivos à implementação da PNATER no Brasil, dentre os quais destacam-se:

- 1) Macro-política de Estado, tanto nacional como estadual e municipal, para o setor agrícola, que privilegia um modelo de atividade agropecuária voltado à produção de *commodities* para o mercado externo e é social, econômica e ambientalmente insustentável (CAPORAL, 2006, 2008; DIESEL et al., 2015);
- 2) Concepções distintas e contraditórias de ATER e de desenvolvimento rural dentro do MDA, gerando tensionamentos e reações contrárias à execução de determinadas ações voltadas à implementação da PNATER (DIESEL et al., 2015);

- 3) Manutenção de normas, regras e formas institucionais e de poder estabelecidas há décadas nas entidades de ATER, caracterizadas pela centralização, verticalização e hierarquização dos processos de gestão e tomada de decisões, limitando a participação social dos extensionistas no planejamento das atividades a serem desenvolvidas (CAPORAL, 2006; CAPORAL; RAMOS, 2009; MUSSOI, 2011; RAMBO et al., 2015);
- 4) Execução dos serviços extensionistas segundo o paradigma da extensão rural convencional, baseado em ações verticalizadas, anti-dialógicas, não participativas e persuasivas (CAPORAL; RAMOS, 2009; RAMBO et al., 2015). O mesmo ocorre com as ONGs, que na maioria dos casos não investem suficientemente na capacitação de seus profissionais, e, não obstante muitas detenham vastos conhecimentos a respeito das metodologias participativas, nem todas adotam este tipo de metodologia durante a realização dos serviços de ATER (CAPORAL, 2006; DIESEL et al.; 2007);
- 5) Manutenção da formação técnica/acadêmica dos profissionais de ATER baseada em currículos que privilegiam a abordagem tecnicista, não problematizadora, acrítica, pragmática e difusora de inovações científico-tecnológicas (CAPORAL, 2006; CALLOU et al., 2008; RAMBO et al., 2015);
- 6) Desconhecimento e não-alinhamento por parte dos extensionistas, de suas entidades de ATER e dos governos estaduais à PNATER (SOUZA, 2006; PETTAN, 2010; MUSSOI, 2011; PEIXOTO, 2014; DIESEL et al., 2015; RAMBO et al., 2015);
- 7) Dificuldades de inserção da agroecologia na agenda das instituições de ensino superior e de pesquisa agropecuária, assim como de articulação destas instituições com o então MDA e com as entidades extensionistas (MUSSOI, 2011; PETERSEN et al., 2013). A EMBRAPA, por exemplo, apesar de possuir diversos profissionais trabalhando com pesquisas sobre a produção agroecológica, ainda realiza, predominantemente, investigações voltadas para o agronegócio, e tem tido dificuldades de construir uma agenda comum com as entidades de ATER (MUSSOI, 2011);
- 8) Uso dos técnicos extensionistas para execução de “programas de governo” e de ações pontuais incompatíveis com as suas funções, assim como excessiva quantidade de atividades burocráticas que sobrecarregam estes profissionais (DIESEL et al., 2007; CAPORAL; RAMOS, 2009; RAMBO et al., 2015);
- 9) Deficiência do quadro de pessoal e da estrutura de trabalho da Secretaria de Agricultura Familiar (BRASIL, 2009);
- 10) Dificuldades de aplicação dos recursos orçamentários destinados à contratação de serviços de ATER pelo então MDA (CAPORAL, 2014; PEIXOTO, 2014; DIESEL et al., 2015);
- 11) Promulgação da Lei Nº 12.188/10, que instituiu a PNATER, sem uma consulta aos atores e entidades ligadas aos serviços de ATER, com um texto bem mais sintético, técnico-burocrático e menos alinhado à política criada em

2003, sobretudo com a exclusão da agroecologia enquanto paradigma orientador da prática extensionista (CAPORAL, 2014; PEIXOTO, 2014; DIESEL et al., 2015);

12) Realização de chamadas públicas para execução de serviços de ATER em desconformidade com os princípios, diretrizes, objetivos e metodologias definidos na lei de ATER (CAPORAL, 2014; DIESEL et al., 2015);

13) Promulgação da Lei Nº 12.897/13, que criou a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), sem ter sido discutida juntamente com as organizações que participaram da Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (CNATER) e com um texto que reforça a perspectiva instrumental dos serviços de ATER, avaliza o projeto tecnocrático sem conferir prioridade aos imperativos socioambientais e se orienta pelo paradigma produtivista-modernizador de extensão rural, dando centralidade à transferência de tecnologias. Ademais, diferentemente da PNATER que estabelecia como público beneficiário da extensão rural apenas os agricultores familiares, assentados, indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, a ANATER passou a incluir junto a este público os “médios produtores rurais” (DINIZ; HESPAHOL, 2014; DIESEL et al., 2015; ZARNOTT et al., 2015).

Cumpra observar que a promulgação destas duas leis ocorreu em uma conjuntura política bastante distinta daquela em que Lula foi eleito Presidente da República em 2002, uma vez que a orientação pela maior participação popular foi substituída pela necessidade da tomada de decisões de forma mais pragmática, urgente, e, por isso mesmo, menos democrática e dialógica (CAPORAL, 2014). Ademais, as decisões tomadas tanto por Lula em 2010 quanto por Dilma em 2013 evidenciam o fortalecimento da aliança (promíscua) do governo petista com a burguesia agrária/elite latifundiária brasileira (seus antigos antagonistas) e, ao mesmo tempo, o enfraquecimento de sua relação com as bases populares responsáveis pela sua ascensão ao poder.

Ademais, como ressalta Gerhardt (2014) é preciso considerar o duplo revigoramento neodesenvolvimentista e neoextrativista no país ao longo deste período, o qual repercute na política extensionista e nas ações executadas pelos técnicos em campo. Neste sentido, em consonância com esta conjuntura político-econômica e, por conseguinte, em contradição com o texto da PNATER de 2004, a Lei de Ater e a ANATER representam a consolidação de um projeto de desenvolvimento que busca a intensificação da extração de matérias-primas agrícolas, a expansão da produção de *commodities* e a difusão de inovações tecnológicas (GERHARDT, 2014).

Em resumo: mudam-se os tempos, os atores e o contexto social e político do país, mas o discurso e a prática permanecem idênticos àqueles adotados quando da instituição da extensão rural em meados do século XX: a extensão rural se constituindo enquanto instrumento para promover a modernização da base técnica da agricultura, o aumento da produção e da produtividade agrícola e, como se tudo ocorresse numa sequência linear ou se as causas da pobreza e desigualdade social no meio rural se limitassem apenas às questões de ordem técnica, melhorias serão geradas à qualidade de vida dos produtores rurais. Novas roupagens, velhos discursos: a extensão rural proposta pela nova PNATER e pela ANATER volta às suas origens.

3. CONCLUSÕES

Após mais de uma década de crise provocada pela inexistência de uma política de extensão rural e pela carência de recursos federais para o financiamento de ações com os produtores rurais, o serviço extensionista se tornou novamente objeto de política pública no Brasil com a instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Por meio da execução de diversas medidas visando a reestruturação, reorientação e renovação da extensão rural no país, buscou-se instituir uma prática extensionista mais democrática, dialógica e comprometida com o empoderamento e emancipação de grupos sociais marginalizados e com a sustentabilidade ambiental dos agroecossistemas. Para isso, foram instituídas novas bases filosóficas e teórico-metodológicas de modo a promover uma ruptura com o paradigma hegemônico de extensão rural assentado na tradição difusionista-produtivista e no pacote tecnológico da “Revolução Verde”. Simultaneamente, foram retomados e ampliados os investimentos do governo federal na modernização da infraestrutura e dos equipamentos de trabalho das instituições de ATER, na capacitação de seus profissionais e na execução de ações com os agricultores familiares, indígenas, quilombolas, mulheres, jovens etc. Ou seja, em consonância com as novas concepções e ideais do desenvolvimento sustentável que emergem no início deste século e com as demandas de movimentos sociais organizados, a PNATER foi elaborada e implementada buscando a construção de relações mais horizontais, dialético-dialógicas, participativas, construtivistas e humanistas entre extensionistas e agricultores e a promoção da transição agroecológica no campo brasileiro.

No entanto, em que pese os esforços despendidos e os avanços alcançados no decorrer do processo de implementação da política, diversos problemas estruturais não foram superados pelo Estado brasileiro e pelos agentes sociais e políticos responsáveis pela sua operacionalização, assim como emergiram outras questões ao longo dos últimos anos que contribuíram para promulgação de uma Lei de ATER e criação de uma agência nacional com princípios e objetivos que contrariam àqueles instituídos no texto da política criada em 2003. Constata-se, ademais, que embora os investimentos realizados pelo governo federal tenham aumentado substancialmente no período, a distribuição dos recursos financeiros ocorreu de forma bastante desigual entre as regiões do país e entre os estados que as compõem, assim como não foi capaz de garantir a prestação de serviços em quantidade e qualidade às demandas dos sujeitos sociais rurais focos da política.

Conclui-se, desse modo, que passados quinze anos da criação da PNATER, o atual contexto político-econômico e as legislações que regem o serviço extensionista no país mostram-se extremamente desfavoráveis à transição paradigmática proposta pela política, limitando sobremaneira a renovação de uma prática extensionista orientada pela adoção de metodologias participativas, pelos princípios da agroecologia, pela exclusividade no atendimento aos grupos sociais marginalizados e pela promoção de um modelo de desenvolvimento que seja, de fato, ecologicamente sustentável, economicamente viável e socialmente justo.

4. AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão da bolsa de Doutorado (Processo número: 2013/25725-8) que possibilitou a realização da pesquisa que deu origem a este artigo.

5. REFERÊNCIAS

ASBRAER – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um debate nacional sobre as realidades e novos rumos para o desenvolvimento do país.** Brasília: ASBRAER, 2014.

BALLA, J.V.Q.; MASSUKADO, L.M.; PIMENTEL, V.C. Panorama dos cursos de agroecologia no Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia**, Cruz Alta, v.9, n.2, p.3-14, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Brasília: MDA/SAF/DATER, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. **Relatório de Gestão do Exercício de 2008.** Brasília: MDA/SAF, 2009.

CALLOU, A.B.F.; PIRES, M.L.L.; LEITÃO, M.R.F.A.; SANTOS, M.L.T. O estado da arte do ensino da extensão rural no Brasil. **Extensão Rural**, Santa Maria, v.15, n.16, p.84-115, 2008.

CAPORAL, F.R. Política Nacional de Ater: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. In: TAVARES, J.R.; RAMOS, L. (Org.). **Assistência técnica e extensão rural: construindo o conhecimento agroecológico.** Manaus: Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas – IDAM, 2006. p.9-34.

CAPORAL, F.R. La experiencia de la extensión rural agroecológica para la agricultura familiar, en Brasil. In: CONGRESO DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE AGRICULTURA ECOLÓGICA – SEAE, 7., 2008, Bullas, Murcia. **Anais...** Bullas: SEAE, 2008. p.1-35.

CAPORAL, F.R. Extensão rural como política pública: a difícil tarefa de avaliar. In: SAMBUICHI, R.H.R.; SILVA, A.P.M. da; OLIVEIRA, M.A.C. de; SAVIAN, M. (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas.** Brasília: IPEA, 2014. p. 19-48.

CAPORAL, F.F.; RAMOS, L. Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. In: CAPORAL, F.R. (Coord.). **Extensão Rural e Agroecologia: temas sobre um novo desenvolvimento rural, necessário e possível.** Brasília: 2009. p. 156-178.

DELGADO, G.C. **Capital financeiro e agricultura no desenvolvimento recente da economia brasileira.** 1984. 320f. Tese (Doutorado em Economia e Planejamento) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

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

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.101-114, jan./jun.2008.

DIESEL, V.; NEUMANN, P.S.; GARCIA, J.V. Por que a “Nova Ater” não sai do papel? Uma análise da visão dos alunos do projeto residência agrária. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 45., 2007, Londrina, PR. **Anais...** Londrina: SOBER, 2007. p.1-15.

DIESEL, V.; DIAS, M.M.; NEUMANN, P. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p.107-128

DINIZ, R.F. **Diálogo de saberes ou monólogo do conhecimento?** Ação extensionista e políticas de desenvolvimento rural no Vale do Jequitinhonha mineiro. 2018. 489f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus de Presidente Prudente.

DINIZ, R.F.; HESPANHOL, A.N. Da ABCAR à ANATER: trajetória e desafios da extensão rural para o desenvolvimento rural sustentável no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 7., 2014, Vitória, ES. **Anais...** Vitória: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2014. p.1-10.

FONSECA, M.T.L. da. **A extensão rural no Brasil: um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Loyola, 1985.

GRAZIANO NETO, F. **Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GERHARDT, C. Tautologia e retórica messiânica da “transição agroecológica” na “nova extensão rural”. **Extensão Rural**, Santa Maria, v.21, n.3, p.9-43, jul./set.2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006: Agricultura Familiar – Segunda apuração, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

MEDEIROS, C.A.B.; CARVALHO, F.L.C.; STRASSBURGUER, A.S. (Ed.). **Transição agroecológica: construção participativa do conhecimento para a sustentabilidade – Resultados de atividades 2009/2010**. Brasília: EMBRAPA, 2011.

MUSSOI, E.M. **Política de extensión rural agroecológica en Brasil: avances y desafíos en la transición em las instituciones oficiales**. 2011. 413f. (Pós-Doutorado em Extensão Agroecológica) – Universidade Internacional de Andalucía e de Córdoba, Espanha; Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

PEIXOTO, M. Mudanças e desafios da extensão rural no Brasil e no mundo. In: BUAINAIN, A.M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J.M. da; NAVARRO, Z. (Ed. Técnicos). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: EMBRAPA, 2014. p. 893-924.

PETERSEN, P.; MUSSOI, E.M.; DAL SOGLIO, F. Institutionalization of the Agroecological Approach in Brazil: advances and challenges. **Agroecology and sustainable food systems**, Philadelphia, PA, USA, v.37, n.1, p.103-114, 2013.

PETTAN, K.B. **A política nacional de assistência técnica e extensão rural (PNATER):** percepções e tendências. 2010. 393f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Agrícola, Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade de Campinas.

QUEDA, O. **A extensão rural no Brasil:** da anunciação ao milagre da modernização agrícola. 1987. 201f. Tese (Livre Docência) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo.

RAMBO, J.R.; DINIZ, R.F.; HESPANHOL, A.N.; SANT'ANA, A.L. Políticas públicas de extensão rural no Brasil contemporâneo: avanços e desafios à construção do desenvolvimento rural sustentável nos Estados de Minas Gerais e Mato Grosso. In: CONGRESSO DA SOBER, 53., João Pessoa, PB. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2015. p.1-15.

RODRIGUES, C.M. Conceito de Seletividade de Políticas Públicas e sua Aplicação no Contexto da Política de Extensão Rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.14, n.1, p.113-154, 1997.

SANTOS, M. **A natureza do espaço:** Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4.ed. São Paulo: Edusp, 2008[1996].

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, J.R.F. de. A Extensão Oficial no Brasil: uma avaliação diagnóstica. O caso do Nordeste. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7., 2006, Quito, Equador. **Anais...** Quito: ALASRU, 2006, p.1-18.

ZARNOTT, A.V.; DALBIANCO, V.P.; NEÜMANN, P.S.; FIALHO, M.A.V. Avanços e retrocessos nas políticas de extensão rural: análise crítica sobre a ANATER. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 53., 2015, João Pessoa, PB. **Anais...** João Pessoa: SOBER, 2015. p.1-20.