



A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): um novo modelo de desenvolvimento rural ainda distante da agricultura familiar

Alexandre Augusto Ramos de Faria^a e Rogério Allon Duenhas^b

Resumo: Desde a década de 1990 o meio rural brasileiro vem passando por profundas transformações. O desenvolvimento rural deixou de ter um caráter unicamente produtivista e econômico e agregou outras dimensões como a ambiental, a social, a política e a cultural. Várias políticas públicas de apoio à agricultura familiar foram criadas, dentre elas a Pnater, que rompeu com o antigo modelo difusionista de Ater e priorizou as populações rurais que sempre ficaram esquecidas pelo poder público. O presente trabalho trata-se de uma revisão bibliográfica cujo objetivo é analisar os avanços e os desafios

a Graduado em Medicina Veterinária. Mestrando em Planejamento e Governança Pública na UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. alexan.faria@hotmail.com

b Doutor em Desenvolvimento Econômico. Professor na UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. rogerioduenhas@utfpr.edu.br
<https://orcid.org/0000-0002-0766-0322>

dessa nova Ater que emergiu com a Pnater. O estudo demonstrou que a Pnater é uma grande conquista para a agricultura familiar pois privilegia o desenvolvimento rural sustentável, a metodologia participativa, a multidisciplinaridade, a agricultura de base ecológica, questões de gênero, raça, etnia e geração, além de ser o caminho pelo qual os pequenos produtores poderão ter acesso às novas ferramentas tecnológicas. No entanto, também foi revelado que, além de serem poucos os produtores que recebem os serviços de Ater no país, grande parte dos técnicos ainda resistem em abandonar o antigo modelo de extensão rural.

Palavras-chave: Extensão rural. Agricultura familiar. Desenvolvimento rural.

The National Policy of Technical Assistance and Rural Extension (Pnater): a new model of rural development still far from family farming

Alexandre Augusto Ramos de Faria^a e Rogério Allon Duenhas^b

Abstract: Since the 1990's, the Brazilian countryside has undergone profound transformations. Rural development ceased to have a purely productivist and economic character and added other dimensions such as environmental, social, political and cultural. Several public policies to support family farming were created, among them Pnater, which broke with the former diffusionist model of Technical Assistance and Rural Extension (Ater) and prioritised the rural populations that have always been forgotten by the public power. The present work is a bibliographical review which aims to analyse the advances and the challenges of this new Ater that emerged with Pnater. The study showed that Pnater is an excellent achievement for family agriculture because it favours sustainable rural development, participatory methodology, multidisciplinary, ecologically based agriculture, issues of gender, race, ethnicity and generation, as well as being the way to small producers may have access to the new technological tools. However, it also

a Bachelor in Veterinary Medicine. Master student in Planning and Public Governance at UTFPR – Federal University of Technology – Paraná. alexan.faria@hotmail.com

b PhD. in Economic Development. Professor at UTFPR – Federal University of Technology – Paraná. rogerioduenhas@utfpr.edu.br <https://orcid.org/0000-0002-0766-0322>

revealed that, in addition to being few producers receiving Ater services in the country, most technicians still resist abandoning the old model of a rural extension.

Keywords: Rural extension. Family farming. Rural development.

La Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Pnater): un nuevo modelo de desarrollo rural aún distante de la agricultura familiar

Alexandre Augusto Ramos de Faria^a y Rogério Allon Duenhas^b

Resumen: Desde la década de 1990 el medio rural brasileiro viene pasando por profundas transformaciones. El desarrollo rural dejó de tener un carácter únicamente productivista y económico y agregó otras dimensiones como la ambiental, la social, la política y la cultural. Varias políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar fueron creadas, entre ellas Pnater, que rompió con el antiguo modelo difusionista de Ater y priorizó a las poblaciones rurales que siempre quedaron olvidadas por el poder público. El presente trabajo se trata de una revisión bibliográfica cuyo objetivo es analizar los avances y los desafíos de esta nueva Ater que emergió con Pnater. El estudio demostró que la Pnater es una gran conquista para la agricultura familiar pues privilegia el desarrollo rural sostenible, la metodología participativa, la multidisciplinariedad, la agricultura de base ecológica, cuestiones de género, raza, etnia y generación, además de ser el camino por el cual los pequeños productores podrán

a Graduación en Medicina Veterinaria. Estudiante de Master en Planificación y Gobernanza Pública en UTFPR – Universidad Federal de Tecnología - Paraná. alexan.faria@hotmail.com

b Doctorado en Desarrollo Económico. Profesor en UTFPR – Universidad Federal de Tecnología – Paraná. rogerioduenhas@utfpr.edu.br
<https://orcid.org/0000-0002-0766-0322>

tener acceso a las nuevas herramientas tecnológicas. Sin embargo, también fue revelado que, además de ser pocos los productores que reciben los servicios de Ater en el país, gran parte de los técnicos todavía resisten en abandonar el antiguo modelo de extensión rural.

Palabras clave: Extensión rural. Agricultura familiar. Desarrollo rural.

1. Introdução

A partir da década de 1990, o Estado brasileiro começou a considerar o meio rural como um lugar dinâmico e de grande diversidade, cujo desenvolvimento deveria agregar as dimensões econômica, ambiental, social, política e cultural. O agronegócio exportador, concebido pela Revolução Verde ocorrida nos anos 1960 e 1970, passou a ter sua atenção dividida com um novo modelo agrícola, a agricultura familiar. Esta, que até os anos 1980 era invisível ao Estado, ganhou prestígio e foi contemplada com políticas públicas específicas. O desenvolvimento rural passou a ter uma abordagem territorial, tornando-se sinônimo não somente de desenvolvimento agrícola e econômico, mas assumindo um caráter multidimensional e intersetorial. A imagem do agricultor como dono de grandes áreas monocultoras é substituída pela do pequeno produtor, que explora sua propriedade com mão de obra familiar e depende das relações comerciais locais e intersetoriais, desaparecendo a ultrapassada dicotomia campo-cidade.

Diferente do grande proprietário, que atua somente na gestão, o agricultor familiar participa tanto da gestão quanto do trabalho na propriedade. Uma característica marcante do agricultor familiar é a necessidade de diversificar suas atividades como estratégia para aumentar sua renda e consequentemente se manter na atividade. E essa diversificação ocorre dentro da propriedade, nas atividades agrícolas e não agrícolas, bem como fora da propriedade, quando o próprio agricultor ou membros da sua família prestam serviços em outras propriedades ou nas cidades, caracterizando a pluriatividade.

Diante da necessidade de diversificação de atividades agrícolas e não agrícolas dentro da propriedade, a assistência técnica e extensão rural (Ater) exerce um papel de fundamental importância na disseminação de novos conhecimentos e técnicas. O técnico de Ater é o grande responsável em fazer chegar as novas tecnologias de produção ao agricultor familiar a fim de

que, dessa forma, atinja um nível de renda que seja suficiente para a manutenção da propriedade e da família. A Ater faz-se necessária tanto para pequenos quanto para grandes produtores, porém são os agricultores familiares que mais dependem desse serviço em razão das dificuldades de geração renda em pequenas áreas.

Nos anos 2000 o Estado brasileiro reestruturou a política pública de Ater, que havia sido desorganizada desde a extinção, em 1989, da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). A partir de 2003 a reorganização dos serviços de Ater ficou sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Posteriormente, em 2013, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) ficou incumbida de coordenar a política pública de Ater no âmbito federal. Contudo, os resultados preliminares do Censo Agropecuário de 2017 demonstram que a universalização dos serviços de Ater ainda está muito distante de acontecer. O objetivo deste estudo é, por meio de uma revisão de literatura, analisar os avanços alcançados com essa nova Ater que tem a Pnater como instrumento norteador, bem como as dificuldades encontradas para a plena implementação desta política.

Além desta introdução, o presente trabalho está estruturado em mais cinco seções: a segunda seção irá discorrer sobre os aspectos da pluriatividade da agricultura familiar; na terceira seção será elaborado um breve histórico da Ater no Brasil; a quarta seção abordará a contribuição da Pnater para o novo desenvolvimento rural, mostrando os avanços e desafios da nova Ater e ainda apresentará os resultados preliminares do Censo Agropecuário 2017 relacionados com a orientação técnica recebida pelos agricultores brasileiros; na quinta seção serão expostos os resultados da revisão bibliográfica; e, na sexta seção serão apresentadas as considerações finais.

2. A *pluriatividade da agricultura familiar*

Foi a partir da segunda metade dos anos de 1990 que o estado brasileiro reconheceu a agricultura familiar como um setor altamente dinâmico e com grande potencial produtivo, mas que necessitava de políticas públicas específicas, diferentes das políticas voltadas para a agricultura empresarial. Com a criação do MDA, em 1999, a agricultura familiar brasileira passou a ter um reconhecimento nunca antes recebido, no entanto, foi somente a partir de 2003 que houve um avanço significativo das políticas públicas direcionadas para o setor. Cabe esclarecer que até 2003, a principal política para a agricultura familiar era o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cujo objetivo era fomentar as atividades produtivas. A partir de 2003, o MDA se fortaleceu e foram criadas novas políticas que procuravam promover o desenvolvimento rural em todas as suas dimensões e atender às populações rurais e suas peculiaridades. A agricultura familiar brasileira é extremamente diversificada em termos socio produtivos, abrangendo desde o camponês tradicional até produtores mecanizados, “cuja diferenciação está associada à própria formação dos grupos sociais ao longo da história.” (SILVA, 2015, p.11).

Característica marcante da agricultura familiar é a necessidade de diversificação da renda, tanto dentro da propriedade, com atividades agrícolas e não agrícolas, como também fora da propriedade. Embora desde a revolução industrial as atividades do agricultor tenham sido exclusivamente agrícolas, “os agricultores familiares se utilizam das atividades não agrícolas como um mecanismo que viabiliza o equilíbrio econômico necessário para sua reprodução social.” (VILLWOCK; PERONDI, 2016, p. 217-218). Dependendo de uma única atividade é algo extremamente perigoso para o pequeno produtor, uma vez que estará sujeito às oscilações e riscos daquela atividade sem ter outra fonte de renda.

Schneider (2010, p. 521) expõe que foi a partir do final da década de 1980 que se completou o surgimento do “novo rural” como resultado do processo de modernização da agropecuária. De acordo com o autor, a partir de então, o meio rural assumiu uma nova configuração econômica e demográfica, com redução das diferenças entre o rural e o urbano. Conforme o autor, a agricultura passou a ser somente mais uma atividade do pequeno produtor, fazendo com que o “novo rural” fosse caracterizado pela presença de “famílias pluriativas”, identificadas por desenvolverem atividades agrícolas e não agrícolas, por promoverem a intersectorialidade e por estreitarem suas relações com a cidade. Diante desse novo desenho do meio rural, fica claro o protagonismo dos agricultores familiares no processo de desenvolvimento de um território rural por meio de suas inúmeras redes de relacionamento.

Embora a pluriatividade seja condição essencial para a permanência do agricultor familiar no campo, Werlang e Mendes (2016, p. 154) afirmam que é um recrudescimento da exploração capitalista, porque “faz parte de um conjunto de transformações em curso que apontam para a flexibilização e a precarização das relações de trabalho, bem como para a reestruturação produtiva.” A pluriatividade e a articulação com a indústria é consequência de um processo de modernização que “imprimiu à agricultura familiar mudanças que deixam os pequenos agricultores alheios ao seu papel originário na produção agrícola.” (WERLANG; MENDES, 2016, p. 160).

Em pesquisa realizada em um assentamento de reforma agrária no município de Tupanciretã/RS, os autores Zarnott, Flech e Neumann (2016) concluíram que as famílias assentadas são obrigadas a desenvolver estratégias agrícolas e não agrícolas que possibilitem sua manutenção econômica. De acordo com os autores, a pluriatividade detectada nas famílias assentadas estaria relacionada com a proximidade a um centro urbano. Fica evidente

que o desenvolvimento rural contemporâneo está intimamente ligado a uma abordagem territorial de desenvolvimento, onde é nítido o processo de inter-relação entre o meio rural e o meio urbano, sem que haja delimitação entre campo e cidade. De acordo com Zambra, Souza e Costa (2018, p. 280), “a abordagem territorial na perspectiva do desenvolvimento rural assume a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção no tecido social a partir de alguma escala, seja ela local, regional etc.” Para Souza et al. (2014, p. 22), é um desenvolvimento que promove “inclusão social de maneira que visualize a tecnologia através das políticas públicas como uma iniciativa mais eficaz para a solução dos problemas sociais relacionados ao campo.”

Para Deggerone, Laroque e Barden (2014), a propriedade familiar necessita de estratégias de diversificação de renda para manter a estabilidade e se tornar atrativa para a permanência dos jovens no meio rural. Para os autores, a permanência dos jovens depende das oportunidades e da autonomia que eles terão nas atividades da propriedade familiar, sendo que pluriatividade associada a novas atividades, como por exemplo, a agroindustrialização familiar, pode ser uma boa alternativa.

Mas como o agricultor familiar pode decidir quais as melhores opções para diversificar a renda em sua propriedade bem como as melhores possibilidades fora dela? Diante dessa necessidade do agricultor em fazer as melhores escolhas técnicas, a Ater aparece como um valioso apoio.

Além de tratar dos aspectos técnico-produtivos de cada sistema de produção e as melhores alternativas de diversificação da produção, a Ater também tem a capacidade de inserir o produtor no mercado local e regional, uma vez que trabalha com a organização dos produtores, dinamizando a economia do território. A Ater também se faz essencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, uma vez que a preservação

ambiental, o respeito às culturas locais e o desenvolvimento social fazem parte das linhas de ações desta política pública.

Nos dias de hoje a tecnologia pode ser uma grande aliada do agricultor familiar, tanto na gestão da propriedade quanto na comercialização. A Ater exerce uma função essencial nesta conectividade do homem do campo. Em estudo sobre a introdução das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICs) para pequenos agricultores do município de Montenegro-RS, Deponti (2014) concluiu que a despeito dos agricultores terem acesso a diversos equipamentos tecnológicos, eles não possuem conhecimentos necessários para utilizá-los como instrumentos de desenvolvimento das suas propriedades, fazendo com que a Ater seja a indutora de um processo que possibilite vislumbrar uma Agricultura Familiar 4.0.

3. História da Ater no Brasil

Os serviços de Ater no Brasil têm sua origem no final da década de 1940 com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar), em Minas Gerais, como recomendação do empresário norte-americano Nelson Rockefeller ao Governo de Minas Gerais, tendo o modelo norte-americano de difusão de novas tecnologias e a função de “servir de interlocutor entre os agricultores e as instituições geradoras de inovação para a agropecuária.” (CASTRO; PEREIRA, 2017, p. 9).

Seguindo o modelo da Acar de Minas Gerais, vários outros estados criaram suas instituições de Ater, sendo estas responsáveis pela elaboração de projetos “para os produtores conseguirem acesso ao crédito rural subsidiado, principal instrumento de desenvolvimento rural do governo brasileiro entre princípios dos anos 1960 e 1986.” (CASTRO; PEREIRA, 2017, p. 9).

Com o crescimento das instituições estaduais de Ater, o governo federal criou, em 1975, a Embrater, passando as

instituições estaduais a serem denominadas Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers), que eram subordinadas à Embrater para o recebimento de auxílio financeiro (CASTRO; PEREIRA, 2017). Dessa forma, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada em 1974, ficou responsável pela inovação agropecuária e a Embrater pela difusão dessa inovação (CASTRO; PEREIRA, 2017).

Com a severa crise fiscal dos anos 1980, a Embrater foi uma das várias empresas estatais que foram extintas no final daquela década. A partir de então, as Ematers vivenciaram um período de falta de recursos, sucateamento de suas estruturas estaduais e enormes dificuldades para manterem os serviços de Ater aos agricultores. Foi um difícil período que perdurou até 2003, quando houve a reestruturação da política de Ater do governo federal no âmbito do MDA, e, em 2004, foi lançada a Pnater. A Pnater foi construída com ampla participação da sociedade, principalmente organizações representantes das diversas populações rurais, e tem como objetivos contribuir para a melhoria de renda, da segurança alimentar e da diversificação da produção, potencializar o processo de inclusão social, estimular a produção de alimentos saudáveis e de melhor qualidade, conservar e recuperar ecossistemas, incentivar o associativismo, ampliar e qualificar os serviços de Ater e valorizar os saberes locais (MDA, 2004). A Pnater, conhecida como nova Ater, surgiu, então, como um contraponto a antiga Ater difusionista inspirada pela Revolução Verde.

Muito embora acontecessem grandes avanços para a Ater a partir de 2003, houve dificuldades em operacionalizar a Pnater até 2010, pois as Organizações Não-Governamentais (ONGs), cooperativas e associações que prestavam serviços de Ater estavam submetidas à Lei 8666/93 para contratação com o

governo federal³, e, por consequência, aos entraves burocráticos, o que impedia a fluidez dos serviços (MORAES, 2018). Em 2010, com a promulgação da Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010, também conhecida como Lei de Ater, a Pnater foi efetivamente instituída e os serviços de Ater deixaram de ser contratados pelo governo federal por meio da Lei 8666/93, ficando as contratações condicionadas a chamadas públicas, desburocratizando o processo (MORAES, 2018).

Em 2014, foi criada a Anater, que centralizou a gestão da política de Ater do governo federal e retirou esta atribuição do MDA. Desde então, contrário ao que se esperava, houve um arrefecimento das ações de Ater no âmbito federal. A Anater foi criada com o propósito de melhorar a execução da Pnater e agilizar o processo de contratação de entidades executoras de Ater pelo Governo Federal, no entanto representou um retrocesso em direção à antiga Ater difusionista (ZARNOTT et al., 2017).

4. A Pnater e o novo desenvolvimento rural: avanços e desafios

A agricultura familiar não possui margem para erros. Todas as opções de atividades que se colocam diante do pequeno produtor devem ser muito bem avaliadas, diminuindo assim as possibilidades de fracasso. Neste cenário a Ater tem participação fundamental para as escolhas acertadas do agricultor familiar, levando subsídios técnicos que possibilitam uma melhor diversificação de atividades dentro da propriedade, tanto agrícolas quanto não agrícolas. Também, além dos limites da propriedade, a Ater assume um papel relevante na organização

3 O governo federal não executa a prestação de serviços de Ater, mas contrata entidades governamentais e não-governamentais para que os serviços cheguem até os agricultores. Esta contratação, até 2010, era realizada por meio da Lei 8666/93, e, após a promulgação da Lei 12.188/2010 (Lei de Ater), passou a ser feita por meio de chamadas públicas.

dos agricultores familiares e na formação de redes dentro do território, bem como a integração de políticas públicas, promovendo, desta forma, o desenvolvimento territorial. De acordo com Zambra, Souza e Costa (2018, p. 272), “a política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) agrupa um conjunto de atores locais, instituições públicas e apoiadoras, por meio de processo e relações de trocas diretas e indiretas.” As políticas públicas de desenvolvimento rural, dentre elas a Ater, levam ao desenvolvimento local, que “é resultado da participação dos beneficiários (agricultores familiares), através de iniciativas comunitárias, parceria com o Estado (nos três níveis) e com empresas privadas.” (ZAMBRA; SOUZA; COSTA, 2018, p. 278).

A presença de técnicos de Ater é fator determinante para o acesso ao crédito rural em um determinado território, especialmente do Pronaf, e, conseqüentemente dinamizar a economia local. A Ater estatal é importante não somente no momento da elaboração do projeto técnico de financiamento, mas também em seu acompanhamento, o que será essencial para o sucesso do empreendimento e para a geração de renda. Para Oliveira, Araújo e Queiroz (2017, p. 547), “a falta de assistência técnica ou sua baixa qualidade influenciam negativamente na geração de renda pelos tomadores do PRONAF.”

Neste novo modelo de desenvolvimento rural associado à abordagem territorial, a nova política de Ater tem o desafio de pensar o desenvolvimento em todas as suas dimensões e além do setor agropecuário, no entanto, constata-se que os serviços de Ater ainda estão demasiadamente focados somente neste setor (GRÍGOLO; DEON; FROEHLICH, 2015). Deve-se considerar, porém que a Lei de Ater, a qual institui a Pnater, é recente, enquanto o corpo técnico das instituições oficiais de Ater ainda carregam a cultura da antiga Ater, cujo modelo era exclusivamente difusionista e setorial.

Para Castro (2015, p. 56-58), os princípios norteadores da nova Ater pública demonstram tratar-se de um modelo totalmente diferente do anterior. O autor relata grandes avanços ocorridos como a exclusividade da Ater pública para os agricultores familiares; a promoção do desenvolvimento rural sustentável com princípios agroecológicos, gestão democrática e controle social; e, a formação de um sistema nacional de Ater pública, com entidades estatais e não estatais. Considera o autor que “a filosofia norteadora da extensão rural sofreu profundas alterações, com a inclusão de conceitos como desenvolvimento sustentável, agroecologia e controle social; todas alterações bem-vindas.” No entanto, o autor adverte que a construção desse novo sistema de Ater ainda está incipiente e “há dúvidas sobre a capacidade estatal em conduzir essa empreitada, bem como aos resultados que serão obtidos desse processo”.

Em estudo envolvendo algumas entidades que prestam serviços de Ater para agricultores familiares localizados na Bacia do Paraná-3 sob os princípios da nova Ater, Mattia (2017) destaca a família e a propriedade sendo tratadas de maneira sistêmica, diferente do modelo antigo de Ater. Segundo o autor, a atuação das entidades atenderam os princípios do desenvolvimento rural sustentável, da diversificação produtiva, da metodologia participativa, do enfoque multidisciplinar e interdisciplinar, da agricultura ecológica e da segurança alimentar e nutricional. A nova Ater, portanto, vai além da preocupação com a geração de renda na propriedade, aproximando-se da noção do desenvolvimento rural sustentável.

Um grande avanço da Pnater foi colocar os povos e comunidades tradicionais como beneficiários dessa política. Num passado recente seria impensável as políticas públicas chegarem a essas populações rurais, em especial a política de Ater, que tinha unicamente objetivos econômico-produtivos. Santos (2017, p. 1037) destaca, por exemplo, a Ater Quilombola como “uma ação

que possui grande potencial de intervenção, principalmente se levado em conta a inserção proeminente rural dos mesmos e suas formas de reprodução econômica e sócio-cultural.”

Em pesquisa sobre o Programa Redes de Referência da Agricultura Familiar, desenvolvido pelo governo do estado do Paraná, Mendes e Urbina (2015, p. 38) consideram que em razão da importância e visibilidade que a agricultura familiar assumiu nos últimos anos como garantidora da produção de alimentos para consumo interno do país fez com que os técnicos extensionistas tivessem que adotar novas metodologias de trabalho, em parceria com os produtores, unindo as novas tecnologias com os saberes do agricultor. Destacam os autores que o programa tinha o objetivo de desenvolver a agricultura familiar no estado do Paraná, porém, sem a intenção de implantar novas tecnologias, mas “melhorando as tecnologias e cultivares já utilizadas pelos produtores.” A integração entre o Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar), a Emater e os pequenos produtores “gerou formas colaborativas de desenvolvimento tecnológico, impactando positivamente no desempenho das pequenas propriedades.” (MENDES; URBINA, 2015, p. 38).

Outra característica da Pnater que se contrapõe ao antigo modelo é a adoção da produção agroecológica como um dos princípios desta política. A Ater, que antes disseminava o pacote tecnológico da Revolução Verde, comprometendo a saúde dos produtores e da população, agora assume a missão de desenvolver sistemas produtivos limpos, respeitando o agricultor e sua família bem como o consumidor final. A produção agroecológica está relacionada com o desenvolvimento local e com o conhecimento dos agricultores, “que aparecem como base de um potencial endógeno capaz de impulsionar um modelo de desenvolvimento mais sustentável.” (CAPORAL; DAMBRÓS, 2017, p. 281). Os autores defendem que esta mudança de paradigma não pode ser implementada com a Ater tradicional, mas uma Extensão Rural

Agroecológica (ERA) seria o meio pelo qual a transição aconteceria, no entanto há vários obstáculos a serem transpostos, inclusive a resistência dos próprios técnicos.

A nova Ater também garantiu protagonismo às mulheres rurais. Em estudo de Souza, Maciel e Lima (2016) os autores destacam a importância do trabalho da Ater na organização e empoderamento de um grupo de agricultoras no município de Afogados da Ingazeira-PE. Os autores relatam na pesquisa que além da presença de uma Ater específica para mulheres “a agroecologia abarcando as dimensões ecológica, social, cultural, econômica, política e ética, surge como instrumento sistêmico para a mudança de paradigma sobre o desenvolvimento”.

É notório que há grande resistência por parte dos técnicos extensionistas em pautar suas ações em consonância com os princípios da Pnater. Uma das possíveis razões desta oposição seria o fato de que boa parte dos quadros de profissionais das instituições estaduais de Ater teve sua formação acadêmica direcionada para atender os interesses da Revolução Verde e em práticas difusionistas dos pacotes tecnológicos. Foram décadas de trabalho praticando uma Ater na qual o técnico era o centro do conhecimento e o dono de toda razão. Transformar uma cultura institucional pode ser um processo extremamente demorado e cheio de obstáculos.

Cotrim (2017, p. 301) afirma que na Ater contemporânea o papel do extensionista está sendo “paulatinamente modificado”, deixando de ser um difusor de novas tecnologias para ser um agente de desenvolvimento rural. Para o autor, novas linhas de ações estão sendo agregadas ao trabalho dos profissionais e a construção do conhecimento é feita por meio da interação entre técnicos e comunidades rurais, considerando a realidade local. Contudo, o autor questiona como profissionais que ainda são formados com base em métodos difusionistas podem praticar uma Ater participativa e multidisciplinar. O autor, em sua pesquisa no

município de Dom Feliciano/RS, demonstrou que a transformação ocorreu a partir do momento em que os extensionistas compreenderam, por meio de um curso de especialização, o desenvolvimento rural num sentido amplo, e então assumiram o papel de atores num processo de “sensibilização de um conjunto de atores para as questões de insustentabilidade do processo de desenvolvimento do município, e a construção coletiva da forma de ação conjunta junto aos agricultores.” (COTRIM, 2017, p. 313).

Fica evidente que a mudança de paradigma somente será possível quando houver um processo de educação continuada institucional, que possibilitará os profissionais enxergarem que o técnico deixou de ser um mero instrumento de difusão de novas tecnologias e passou a fazer parte de uma rede de atores que atuam pelo desenvolvimento rural sustentável. Landini (2015, p. 376) considera que diante das dificuldades que os técnicos encontram para trabalharem com grupo de produtores, é necessário “fortalecer a formação dos extensionistas da área, incorporar profissionais com formação específica e, inelutavelmente, avançar para uma ATER interdisciplinar [...]”.

Outro grande desafio da Pnater é expandir o número de agricultores que tenham acesso aos serviços de Ater. Um dos princípios da Pnater garante “gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural” (BRASIL, 2010). No entanto, os números dos censos agropecuários demonstram que somente uma pequena parte dos agricultores recebem serviços de Ater. Na seção seguinte, serão apresentados os números relacionados à orientação técnica, correspondentes aos resultados preliminares do Censo Agropecuário 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

4.1 O alcance da Ater segundo o Censo Agropecuário 2017

Os serviços de Ater ainda estão muito distantes de alcançar grande parte dos agricultores, em especial os agricultores familiares. A Tabela 1 mostra os resultados preliminares do Censo Agropecuária 2017.

A porcentagem de entrevistados que afirmaram receber orientação técnica foi de 20% (1.007.036). Outra informação importante é que grande parte dos entrevistados que afirmaram receber orientação técnica se concentram na faixa de proprietários de áreas entre 10 e 100 hectares, ou seja, agricultores que já possuem um certo grau de capitalização. Isso demonstra má distribuição dos serviços de Ater, pois são os proprietários de área inferior a 10 hectares que carecem de um maior acompanhamento técnico, além de ser nesta faixa onde se concentra o maior número de estabelecimentos agropecuários. Da mesma maneira, os serviços de Ater governamental, que deveriam estar voltados maciçamente para os agricultores mais pobres, também se concentram na faixa de proprietários de áreas entre 10 e 100 hectares.

O reduzido acesso aos serviços de Ater, especialmente a Ater governamental, é um reflexo da precária estrutura das instituições estaduais de Ater. É a Ater governamental a responsável pela implementação da Pnater, principalmente junto aos pequenos agricultores e às populações rurais mais pobres. Contudo, faz-se necessário que o poder público invista pesadamente para recompor o quadro de pessoal e a estrutura de trabalho dessas instituições.

O desenvolvimento rural sustentável será realidade quando os serviços públicos de Ater chegar aos agricultores familiares.

Embora a Pnater tenha revolucionado a maneira de fazer Ater, as instituições estaduais não se prepararam para esse novo desafio e ainda sentem os reflexos do período negro que foi a década de 1990, após a extinção da Embrater. Por mais que os

governos estaduais invistam na reestruturação de suas instituições de Ater, ainda levará tempo para recuperar o desmonte sofrido por esses órgãos.

Tabela 1-Número de estabelecimentos que recebem orientação técnica de acordo com a área do imóvel

Área	Nº de propriedades	Recebe orientação técnica	Orientação técnica Governamental ⁴
Menos de 10 hectares	2.543.778 (50%)	307.066 (30%)	141.597 (38%)
De 10 a menos de 100 hectares	1.979.915 (39%)	519.063 (52%)	197.559 (53%)
De 100 a menos de 1.000 hectares	420.136 (8%)	145.954 (14%)	26.500 (7%)
Acima de 1.000 hectares	50.865 (1%)	31.262 (3%)	1.942 (1%)
Sem área	76.671 (2%)	3.686 (1%)	2.155 (1%)
Total	5.072.152	1.007.036	369.755

Fonte: IBGE, resultados preliminares do Censo Agropecuário 2017.

5. Resultados e discussão

A partir da revisão de literatura realizada foi possível vislumbrar a possibilidade de um novo modelo de desenvolvimento rural alicerçado na Pnater, no entanto há obstáculos a serem superados.

A Pnater é a gênese de uma nova Ater que representa a ruptura com o modelo de difusão de pacotes tecnológicos no qual o técnico é considerado o principal ator do processo. Uma das características dessa nova Ater que ficou evidenciada foi a da

4 Além da orientação técnica governamental, o Censo Agropecuário 2017 também pesquisou outras origens de orientações técnicas: própria ou do próprio produtor, de cooperativas, de empresas integradoras, de empresas privadas de planejamento, de organizações não-governamentais, do Sistema S e de outras.

possibilidade dos produtores serem também os protagonistas e não meros ouvintes. A construção do conhecimento passou a ser um processo conjunto, unindo a ciência, representada pelo técnico, com a valorização dos saberes do produtor rural.

Outra qualidade que ficou demonstrada na Pnater foi a de considerar o agricultor familiar e o técnico extensionista como agentes do desenvolvimento territorial sustentável. Com a Pnater, o processo de desenvolvimento passou a ser visto de maneira multidimensional e intersetorial em vez de fragmentado.

Característica marcante da Pnater que a faz uma contraposição ao antigo modelo de Ater é ter a produção agroecológica como um dos seus princípios. A nova Ater assume compromisso com a produção limpa, respeitando a saúde do produtor e da sua família assim como a do consumidor.

Também foi possível identificar na nova Ater a valorização de questões relacionadas a gênero, raça e etnia a partir dos estudos relatados com a Ater Quilombola e a Ater voltada para a organização de agricultoras.

Contudo, o estudo também demonstrou que, apesar da existência de iniciativas que atendem os princípios da Pnater, esta política ainda está distante da maioria dos agricultores familiares devido às seguintes razões: alcance limitado da Ater, principalmente a Ater governamental, da qual depende a maioria dos pequenos produtores; a formação técnica ainda obedece ao antigo modelo difusionista, criando resistência por parte dos técnicos ao novo modelo; e, a atuação das entidades de Ater está ainda concentrada no setor agropecuário, desprezando a integração com outros setores como estratégia para o desenvolvimento rural.

6. Considerações finais

A partir da década de 1990 o estado brasileiro reconheceu na agricultura familiar um setor altamente dinâmico e produtivo,

grande responsável pela maior parte dos alimentos que abastece as cidades. O desenvolvimento rural, que até aquele momento era sinônimo de alta produção agrícola e ligado ao agronegócio, passou a ter um foco multidimensional, agregando, além da dimensão econômica, as dimensões ambiental, social, política e cultural. Além dessa característica multidimensional, o desenvolvimento rural passou a ser tratado como intersetorial, rompendo com a dicotomia campo-cidade e envolvendo outros setores econômicos além do agrícola. A agricultura familiar tornou-se a grande protagonista desse novo modo de enxergar o rural, promovendo o desenvolvimento do território por meio da pluriatividade.

Diferente da agricultura empresarial, a agricultura familiar necessita diversificar a renda como estratégia para permanecer no campo. Essa diversificação ocorre tanto dentro da propriedade, desenvolvendo atividades agrícolas e não agrícolas, como também fora dela, quando os membros da família ou o próprio agricultor obtém rendimentos como empregados em alguma outra atividade urbana ou rural. Essa necessidade de diversificação faz da Ater uma aliada indispensável ao pequeno agricultor, pois será ela que oferecerá ao produtor as alternativas e combinações mais seguras.

Após a extinção da Embrater em 1989 e um longo período de sucateamento das instituições estaduais extensionistas, a Ater foi totalmente reformulada a partir de 2003 culminando na promulgação da Lei de Ater em 2010, que instituiu a Pnater. Com a Pnater, a Ater entrou numa nova fase, rompendo com o modelo único de difusão de tecnologias, herdado da Revolução Verde, e adotando princípios de sustentabilidade, metodologia participativa, multidisciplinaridade, produção agroecológica, dentre outros. O técnico deixou de ser o único protagonista no processo para ser um dos atores que constroem o conhecimento, aliando as novas tecnologias aos saberes tradicionais dos

agricultores e respeitando a cultura local.

Embora a Pnater represente uma grande conquista para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural, ainda há enormes desafios a serem vencidos. É necessário recompor os quadros de profissionais e a estrutura de trabalho das instituições estaduais de Ater a fim de que mais agricultores tenham acesso aos serviços. Faz-se necessário também um esforço contínuo de capacitação promovido por estas instituições junto aos seus profissionais no sentido de mudar a antiga visão difusionista da Ater para uma atuação em consonância com os princípios da Pnater.

Os números dos censos agropecuários demonstram que uma minoria de agricultores que recebem serviços de Ater. Quando se analisa somente a Ater governamental, os números também são preocupantes: os resultados preliminares do Censo Agropecuário 2017 mostram que apenas 6% dos estabelecimentos com menos de 10 hectares tem acesso à Ater governamental. São estes produtores, menos capitalizados, que necessitam de um acompanhamento técnico mais efetivo por parte do Estado.

O novo modelo de desenvolvimento rural exige uma Ater acessível e qualificada. O Estado brasileiro deve oferecer aos pequenos agricultores os instrumentos necessários que os possibilitem a permanecerem no campo com qualidade de vida. Apoiar a agricultura familiar é garantir a soberania alimentar do país e promover um desenvolvimento que respeite o meio ambiente e as culturas locais.

Referências

BRASIL. Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pnater e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na

Agricultura Familiar e na Reforma Agrária. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 2010. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm. Acesso em: 23 set. 2018.

CAPORAL, F. R.; DAMBRÓS, O. Extensão rural agroecológica: experiências e limites. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 2, p. 275-297, maio/ago. 2017. Disponível em:
<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/9352>. Acesso em: 22 set. 2018.

CASTRO, C. N. Desafios da agricultura familiar: o caso da assistência técnica e extensão rural. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental – IPEA**, Brasília-DF, n. 12, v.1, p. 49-59, jul./dez. 2015. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6492/1/BRUn12_Desafios.pdf. Acesso em: 19 set. 2018.

CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a Política Nacional de Ater**: texto para discussão. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8114/1/td_2343.PDF. Acesso em: 17 set. 2018.

COTRIM, D. S. As arenas de construção do conhecimento agroecológico como espaços para emergência de um “novo profissionalismo” da ação extensionista. **Redes**, Santa Cruz do

Sul, v. 22, n. 2, p. 298-319, maio/ago. 2017. Disponível em:
<https://doaj.org/article/91df65959e44483b9e660b7a3cd6d389>.
Acesso em: 22 set. 2018.

DEGGERONE, Z. A.; LAROQUE, L. F. S.; BARDEN, J. E. Agricultura familiar: o trabalho dos jovens na gestão e reprodução de um modo de vida na região Alto Uruguai, Rio Grande do Sul. **Boletim Goiano de Geografia (Online)**, Goiânia, v. 34, n. 2, p. 367-379, maio/ago. 2014. Disponível em:
<https://www.revistas.ufg.br/bgg/article/view/31737/17012>.
Acesso em: 9 set. 2018.

DEPONTI, C. M. As “agruras” da gestão da propriedade rural pela agricultura familiar. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 19, ed. especial, p. 9-24, 2014. Disponível em:
<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/515>
Q. Acesso em: 25 out. 2018.

GRÍGOLO, S. C.; DEON, P. R. C.; FROEHLICH, J. M. A contribuição da abordagem do desenvolvimento territorial na transformação das práticas de extensão rural. **DRd**, v. 5, n. 2, p. 109-126, jul./dez. 2015. Disponível em:
<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/917>. Acesso em: 19 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E
ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. Disponível

em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 24 set. 2018.

LANDINI, F. P. Problemas enfrentados por extensionistas rurais brasileiros e sua relação com suas concepções de extensão rural. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 45, n. 2, p. 371-377, fev. 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33133798030>. Acesso em: 22 set. 2018.

MENDES, J. F. A. Estratégias de etnodesenvolvimento através da agricultura: uma análise das ações de assistência técnica e extensão rural na comunidade remanescente de Quilombo de Monte Alegre, Cachoeiro de Itapemirim (ES). **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 169-187, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://doaj.org/article/f299f4acd59a4efe88371334da85a428>. Acesso em: 22 set. 2017.

MENDES, L.; URBINA, L. M. S. Comunidades de práticas e suas contribuições para o desenvolvimento tecnológico da agricultura familiar. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 17, n. 1, p. 25-39, 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87838281004>. Acesso em: 20 set. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.
Política nacional de assistência técnica e extensão rural.
Brasília: MDA, 2004. Disponível em:

http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Pnater.pdf. Acesso em: 18 set. 2018.

MATTIA, V. **Extensão e desenvolvimento rural sustentável na Bacia do Paraná 3**. 2017. 103 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural Sustentável) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2017. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/handle/tede/3262>. Acesso em: 20 set. 2018.

MORAES, M. D. **A extensão rural pública frente aos desafios da Pnater: o caso da Empaer no Mato Grosso**. 2018. 268 f. Tese (Doutorado em Agronomia) - Faculdade de Engenharia de Ilha Solteira, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Ilha Solteira, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/154218>. Acesso em: 18 set. 2018.

OLIVEIRA, G. R.; ARAÚJO, F. M.; QUEIROZ, C. C. A importância da assistência técnica e extensão rural (ATER) e do crédito rural para a agricultura familiar em Goiás. **Boletim Goiano de Geografia (Online)**, Goiânia, v. 37, n. 3, p. 528-551, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337154296009>. Acesso em: 20 set. 2018.

SANTOS, D. M. Os quilombolas e sua inserção nas políticas públicas: subsídios à discussão da política de ATER quilombola.

Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 21, n. 2, p. 1019-1043, 2017. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321154298025>. Acesso em: 20 set. 2018.

SCHNIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a09v30n3.pdf>. Acesso em: 16 set. 2018.

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território**: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas: texto para discussão. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2076.pdf. Acesso em: 15 set. 2018.

SOUZA, A. D.; MACIEL, B.; LIMA, I. S. Camponesas do Brasil e o empoderamento das mulheres no Sertão de Pernambuco. **Razón y Palabra**, Quito, v. 20, n. 4, p. 406-421, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199550145028>. Acesso em: 2 out. 2018.

SOUZA, A. V. *et al.* A extensão rural como fomento as tecnologias e políticas públicas no campo: o estudo de caso em comunidades rurais em Rosário Oeste-MT. **Nucleus**, Ituverava-

SP, v. 11, n. 1, p. 21-32, abr. 2014. Disponível em:

<http://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/956>. Acesso em: 19 set. 2018.

VILLWOCK, A. P. S.; PERONDI, M. A. Análise das estratégias de renda dos agricultores familiares de Itapejara d'Oeste-PR.

Redes, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 215-238, set./dez. 2016.

Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/7563>. Acesso em: 15 set. 2018.

ZAMBRA, E. M.; SOUZA, P. A. R.; COSTA, S. R. O capital social e suas implicações na política de assistência técnica e extensão rural em Mato Grosso. **Holos**, Natal-RN, v. 1, ano 34, p. 271-287, 2018. Disponível em:

<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5130/pdf>. Acesso em: 19 set. 2018.

ZARNOTT, A. V.; FLECH, E. M.; NEUMANN, P. S. Estilos de agricultura e estratégias de reprodução social no assentamento Conquista da Esperança, Município de Tupanciretã/RS. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 146-164, set./dez. 2016. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/7636/pdf>. Acesso em: 16 set. 2018.

ZARNOTT, A. V. *et al.* Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. **Rev.**

Fac. Agron. La Plata, La Plata, v. 116, Esp., p. 107-119, 2017.

Disponível em:

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/65460/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1. Acesso em: 2 out.

2018.

WERLANG, R.; MENDES, J. M. R. Pluriatividade no meio rural: flexibilização e precarização do trabalho na agricultura familiar. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 38, p. 140-

163, 2. sem. 2016. Disponível em: [http://www.e-](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/27857)

[publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/27](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/27857)

[857](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/27857). Acesso em: 16 set. 2018.