

de Castro, César Nunes; Pereira, Caroline Nascimento

**Working Paper**

## Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de Ater

Texto para Discussão, No. 2343

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* de Castro, César Nunes; Pereira, Caroline Nascimento (2017) : Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de Ater, Texto para Discussão, No. 2343, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177559>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2343

**AGRICULTURA FAMILIAR, ASSISTÊNCIA  
TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL E A  
POLÍTICA NACIONAL DE ATER**

**César Nunes de Castro  
Caroline Nascimento Pereira**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**





### **AGRICULTURA FAMILIAR, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL E A POLÍTICA NACIONAL DE ATER**

César Nunes de Castro<sup>1</sup>  
Caroline Nascimento Pereira<sup>2</sup>

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.  
2. Doutoranda em economia (Universidade Estadual de Campinas), bolsista na Dirur do Ipea.

## Governo Federal

### Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

# ipea

**Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidente

Ernesto Lozardo

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

#### Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

#### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

#### Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

#### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

#### Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Q1, Q16, Q18

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 HISTÓRICO DA ATER NO BRASIL.....	8
3 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A IMPORTÂNCIA DA ATER PARA SEU PÚBLICO.....	11
4 AGRICULTURA FAMILIAR E ATER .....	16
5 MODELO ATUAL DE ATER NO BRASIL .....	19
6 REPENSANDO O PAPEL DA ATER PÚBLICA: BOAS PRÁTICAS ATUAIS.....	29
7 CONCLUSÕES .....	37
REFERÊNCIAS .....	39
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	41



## SINOPSE

No Brasil, a origem dos serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) se situa em finais da década de 1940, quando foi criada a Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar), no estado de Minas Gerais, em 1948. O objetivo deste trabalho é analisar a evolução do serviço de Ater no Brasil ao longo do tempo e sua relação com a agricultura familiar, culminando com considerações sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). Para isso, será apresentado um breve histórico da Ater no Brasil e da discussão acerca da reformulação do serviço de Ater público, principal opção de acesso para os agricultores familiares. A construção efetiva desse novo sistema de Ater pública ainda está quase toda por ser feita. Reconstruir, pelo menos em parte, essa capacidade; e construir parcerias com entidades não estatais com esse objetivo, ao mesmo tempo incorporando novos conceitos no processo, constituem tarefa nada trivial. Há dúvidas sobre a capacidade estatal em conduzir essa empreitada, bem como quanto aos resultados que serão obtidos desse processo.

**Palavras-chave:** agricultura familiar; assistência técnica; extensão rural; Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

## ABSTRACT

In Brazil, the Technical Assistance and Rural Extension services originated in the late 1940s, when the Association of Credit and Rural Assistance was created in the state of Minas Gerais in 1948. The purpose of this work is to analyze the evolution of such service in Brazil since its creation and its relation with family agriculture, culminating with considerations about the recent National Policy of Technical Assistance and Rural Extension (Pnater). For this, a brief history of rural extension in Brazil is presented, as well as a summary of the current situation of this service in the country and the discussion about the reformulation of the public rural extension service, main service provider for family farmers. The actual construction of this new public system is still almost entirely to be done. To rebuild at least part of its capacity and to build partnerships with non-state entities for this purpose, while incorporating new concepts into the process, is not a trivial task. There are doubts about the state's capacity to conduct this work, as well as the results that will be obtained from this.

**Keywords:** family farming; technical assistance; rural extension; National Technical Assistance and Rural Extension Policy.





## 1 INTRODUÇÃO

Apesar de a agricultura constituir um segmento de grande importância para a economia brasileira, as atividades agrícolas, durante séculos, foram realizadas de forma rudimentar, com pequena inovação tecnológica. A atividade se sustentava primordialmente num sistema de produção altamente intensivo em mão de obra de baixo custo. A partir da década de 1960, esse sistema começou a sofrer rápida transformação, impulsionada por políticas públicas que gradativamente introduziram os preceitos da chamada “revolução verde” no sistema rural brasileiro. Entre esses preceitos, incluíam-se a incorporação da inovação tecnológica no âmbito das atividades agropecuárias e a difusão da inovação pelo setor e em seus encadeamentos. Com referência à inovação tecnológica, grande incentivo foi conferido à criação de instituições de pesquisa agropecuária e à formação de pesquisadores especialistas em determinadas áreas do conhecimento orientadas para inovação agropecuária.

Entre essas áreas, encontram-se as de: máquinas agrícolas, química e biologia dos solos e sua interação com espécies vegetais, irrigação e drenagem do solo, melhoramento genético animal e vegetal, química aplicada ao desenvolvimento de fertilizantes e defensivos agrícolas, entre outras. Quanto à difusão dessas inovações, surgiu a figura de um novo profissional de Ater, profissional geralmente graduado em engenharia agrônoma, engenharia agrícola, zootecnia, economia doméstica ou engenharia florestal. Comumente referido como extensionista, esse profissional tem como atribuição orientar os agricultores atendidos sobre como utilizar as práticas e técnicas mais eficientes na produção agropecuária.

Esse novo modelo de desenvolvimento agrícola não foi disseminado, entretanto, por todo o meio rural brasileiro. Ele foi incorporado principalmente pelos produtores rurais do segmento capitalista (grandes proprietários de terra; agronegócio) e, em menor escala, pelos produtores rurais do segmento atualmente conhecido como agricultura familiar. Esse segmento, caracterizado pelo cultivo em áreas de até quatro

módulos fiscais,<sup>1</sup> mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento da própria família,<sup>2</sup> historicamente recebeu menos atenção do Estado na forma de políticas públicas voltadas para o seu desenvolvimento.

Reside nessa realidade o objetivo deste trabalho: analisar a agricultura familiar sob a ótica dos desafios enfrentados pelos agricultores desse segmento, notadamente o desafio de acesso ao serviço de Ater. Para isso, será apresentado um breve histórico da Ater no Brasil, um resumo da situação atual desse serviço no país e a discussão acerca da reformulação do serviço de Ater público, principal opção de acesso para os agricultores familiares.

## 2 HISTÓRICO DA ATER NO BRASIL

As primeiras formas institucionalizadas de serviços públicos de Ater surgiram nos Estados Unidos e na Europa no final do século XIX e no início do século XX. Nos Estados Unidos, merecem destaque os *farms institutes*, criados em 1839, posteriormente substituídos pela Ater de caráter público ligado ao Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (Usda), criado em 1914 (ROS, 2012).

No Brasil, a origem dos serviços de Ater se situa em finais da década de 1940, quando foi criada a Acar, no estado de Minas Gerais, em 1948. Essa iniciativa resultou de recomendações do empresário norte-americano Nelson Rockefeller ao governo mineiro para criar uma instituição que atuasse em prol de melhorar as condições sociais e econômicas da vida no meio rural.

A Acar, entidade civil sem fins lucrativos, foi estruturada de acordo com o modelo norte-americano de difusão de inovações, que basicamente atribuía à extensão rural a

---

1. Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para cada município levando-se em conta: *i*) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); *ii*) a renda obtida no tipo de exploração predominante; *iii*) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e *iv*) o conceito de “propriedade familiar”. A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 ha a 110 ha.

2. Conforme a Lei nº 11.326/2006, além das características supracitadas, também são considerados agricultores familiares os silvicultores, os aqüicultores, os extrativistas, os pescadores, os indígenas, os quilombolas e os assentados da reforma agrária (Brasil, 2016).

missão de oferecer assistência técnica e financeira aos produtores rurais para que adotassem as inovações desenvolvidas em institutos de pesquisa agrícola. Em outras palavras, a função dos institutos de extensão rural era servir de interlocutor entre os agricultores e as instituições geradoras de inovação para a agropecuária. Esse modelo de extensão rural era orientado pelo paradigma desenvolvimentista, difundindo as relações capitalistas de produção no meio rural brasileiro. Essas relações se materializariam na forma da vinculação dos agricultores aos mercados de financiamento, de insumos e de comercialização.

O contexto histórico desse início da estruturação da Ater no Brasil é muito bem resumido por Fonseca (1985, p. 59<sup>3</sup> *apud* Oliveira, 1999):<sup>4</sup>

Na história da extensão rural no Brasil, 1948 significa o início dos serviços institucionalizados de Extensão Rural, melhor dizendo, significa o resultado das conversações e convênios realizados entre Brasil e Estados Unidos que culminaram na implantação do projeto piloto de Santa Rita do Passa Quatro, no estado de São Paulo, e na fundação da Acar-Minas Gerais, através do mensageiro especial da missão americana no Brasil, o Sr. Nelson Rockefeller.

Rapidamente, instituições de Ater foram criadas em diversos outros estados brasileiros. Essas instituições seguiam o modelo da Acar de Minas Gerais e ofereciam assistência técnica no meio rural, elaborando projetos de desenvolvimento agrícola para os produtores conseguirem acesso ao crédito rural subsidiado, principal instrumento de desenvolvimento rural do governo brasileiro entre princípios dos anos 1960 e 1986. Inicialmente, o governo federal brasileiro pouco participou desse processo de criação das instituições de Ater em finais da década de 1940 e ao longo da década de 1950.

De acordo com Oliveira (1999), ao final da década de 1950, os serviços de Ater já se encontravam presentes na metade dos estados brasileiros, estando presentes em todos os estados das regiões Sudeste e Sul e expandindo-se para os estados do Nordeste (Ceará, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Norte e Paraíba) e Centro-Oeste (Goiás). A expansão da Acar no território nacional propiciou a institucionalização efetiva de um serviço de Ater no país, que passou a ser coordenado, em 1956, pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar), entidade de caráter privado que congregou todas as Acars segundo um modelo centralizado e vertical de orientação (Caporal, 1998 *apud* Oliveira, 1999).

---

3. FONSECA, M. T. L. *A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital*. São Paulo: Loyola, 1985. 192p.

4. Em Oliveira (1999), é apresentado um extenso histórico da influência norte-americana na estruturação da Ater no Brasil entre as décadas de 1940 e 1970.

Com o crescimento dessas instituições, o Estado brasileiro gradativamente as foi trazendo para sua esfera de influência e controle,<sup>5</sup> oferecendo apoio financeiro e exigindo em troca apoio ao seu projeto de desenvolvimento rural, culminando, em 1975, com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). A partir desse momento, a Abcar foi incorporada pela Embrater, e as Acars (instituições estaduais de Ater) passaram a ser chamadas de Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e se subordinavam ao controle da Embrater para receber auxílio financeiro desta. Enquanto a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada no ano anterior (1974), cuidava da inovação agropecuária, caberia, a partir de então, à Embrater a difusão da inovação no ambiente rural por todo o Brasil.

Por meio dessas mudanças, a Embrater se constituiu num poderoso instrumento de política agrícola, atuando de forma centralizada e vertical, por meio de uma prática alienante e domesticadora que visava disseminar a ideologia capitalista dominante para ampliar o processo de modernização das atividades agropecuárias e sua consequente subordinação aos complexos agroindustriais (Caporal, 1998).

O modelo de Ater desenvolvimentista, baseado no modelo norte-americano, cuja implantação começara em fins da década de 1940, se consolidou em meados da década de 1970. Entretanto, nesse mesmo período, as forças que resultariam na erosão desse modelo já estavam em movimento. Com as duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, o aumento das taxas de juros internacionais e a consequente crise da dívida brasileira da década de 1980 – os alicerces do Estado desenvolvimentista brasileiro, pautado nos empréstimos internacionais com juros reduzidos das décadas de 1950 e 1960 – foram abalados.

O governo federal e os estaduais enfrentaram, então, a partir do início da década de 1980, uma severa crise fiscal. A revisão sobre o tamanho e o papel do Estado na economia se fez presente, e o financiamento de praticamente todas as funções estatais se fez reduzido. A Embrater não foi poupada dos cortes orçamentários e da redução forçada de sua capacidade de atuação. A Ater brasileira passou a enfrentar uma crise

---

5. De acordo com Oliveira (1999), no início da década de 1960, o Estado brasileiro manifestou apoio à Abcar ao declarar tal entidade como sendo de utilidade pública, por intermédio do Decreto nº 50.622, e ao reconhecê-la como coordenadora do Sistema de Extensão e Crédito Supervisionado, por meio do Decreto nº 50.632, sendo destinados recursos financeiros para a execução de seus serviços (sendo 60% por parte do governo federal e 40% dos governos estaduais).

sem precedentes, afetando mais intensamente os estados e municípios mais pobres do país, bem como os pequenos agricultores, que tinham menos condições de acesso a serviços de Ater que não os ofertados pelas instituições públicas em crise. Em 1989, a Embrater foi extinta, juntamente com outras empresas estatais, mediante o Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro.

### **3 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E A IMPORTÂNCIA DA ATER PARA SEU PÚBLICO**

Em 1995, após décadas de disputas e debates ocorridos no âmbito da sociedade civil e do poder público, o governo federal criou um programa que atendia o segmento de produção agropecuária constituído pela agricultura familiar. Esse segmento fora comparativamente negligenciado pelas diversas esferas governamentais ao longo do processo de modernização da agricultura brasileira que ocorrera durante as décadas de 1950 a 1990. Fruto da pressão crescente desse segmento sobre o governo federal, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), no início do mandato do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Muito embora exista um Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) desde 1965, este sempre possuiu viés seletivo, setorial e produtivista, o qual pode ser dividido em três fases: estruturação (1965-1986), com crédito abundante e barato para apoiar a modernização conservadora da agricultura; desestruturação (1987-1999), marcada por escassez de crédito, maior seletividade e elevação das taxas de juros; e reestruturação (2000-atual), pautada em aumento da oferta de recursos, novas linhas de financiamento, redução da taxa para financiar insumos químicos, máquinas e equipamentos agrícolas. O Pronaf surgiu para atender um público-alvo que era negligenciado pelo sistema financeiro nacional por não oferecer garantias patrimoniais e contrapartidas na tomada de empréstimos (Guanziroli, 2007).

O objetivo do programa era fornecer crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que não eram contemplados pelas políticas até então existentes. A princípio, o programa articulava crédito rural, financiamento de infraestrutura e serviços básicos municipais; capacitação e profissionalização de agricultores familiares; e financiamento da pesquisa e extensão rural com destinação de recursos

financeiros para a geração e a transferência de tecnologias para os agricultores familiares (Grisa, Wes Junior e Buchweitz, 2014; Mattei, 2007). Segundo Abramovay e Veiga (1999), o Pronaf surge como a nova instituição para o desenvolvimento rural, tendo em seu início apenas o Pronaf-M, também chamado de Pronaf Infraestrutura, que buscava implantação, ampliação, modernização da infraestrutura e ampliação de serviços de apoio, como pesquisa agropecuária e assistência técnica e extensão rural; e o Pronaf-C, referente a crédito de custeio e investimento.

Os antecedentes do programa datam do início dos anos 1990, a partir de reivindicação do movimento sindical dos trabalhadores rurais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), nas chamadas “Jornadas Nacionais de Luta”, tendo culminado em mudanças nas políticas de desenvolvimento rural e na criação do Pronaf, voltado para o segmento da população agrícola fragilizado em termos de capacidade técnica e inserção nos mercados agropecuários. Tal mudança legitimou o agricultor familiar, pois este era, até então, apenas pequeno produtor, produtor de baixa renda, agricultor de subsistência, entre outras denominações (Mattei, 2007), e também “miniprodutor”, segundo Schneider, Mattei e Cazella (2004).

A primeira resposta do Estado diante das pressões dos movimentos sociais foi o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), estabelecido em 1994 e mantido com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) para prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais (Schneider, Mattei e Cazella, 2004). Em 1995, o Provap foi reformulado na sua concepção e área de abrangência. O perfil inicial do beneficiário do Pronaf era: proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do programa de reforma agrária ou permissionário de áreas públicas, com até quatro módulos fiscais, mínimo de 50% da renda proveniente de exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, predomínio do trabalho familiar e renda bruta familiar anual de até R\$ 360 mil (Grisa, Wes Junior e Buchweitz, 2014).

Ainda em 1997, surge o Pronafinho, para atender aos agricultores com renda bruta de até R\$ 8 mil e sem mão de obra permanente. Ainda no mesmo ano, o Banco do Brasil institui o Pronaf Rotativo e o Rural Rápido, ambos voltados para o custeio das atividades produtivas agropecuárias (Abramovay e Veiga, 1999).

Em 1999, ocorre a estratificação das seis categorias de beneficiários (segundo o nível de renda bruta familiar e anual), a saber (Mattei, 2007):

- A – assentados pelo processo de reforma agrária;
- B – agricultores com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção;
- C – agricultores com exploração intermediária, mas com potencial de resposta produtiva;
- D – agricultores estabilizados economicamente;
- E – agricultores familiares com melhores índices de renda bruta familiar anual; e
- A/C – agricultores oriundos do processo de reforma agrária e que começaram a receber o primeiro crédito.

As condições para a concessão de crédito são definidas em cada plano safra anualmente, o que altera as condições de juros, prazos e faixas.

O Pronaf financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. De acordo com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Brasil, [s.d.]), o programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do país, opinião com a qual corrobora Guanzioli (2007), segundo o qual a quase totalidade dos subprogramas do Pronaf adotaram, desde o início, uma política de remuneração bastante branda e com alto percentual de subsídio. A taxa de juros subsidiada constitui, assim, uma das principais características do Pronaf e é o cerne da abordagem do programa para fortalecer a agricultura familiar, ao permitir que produtores com baixo retorno econômico nas suas atividades produtivas tenham condições de acessar essa linha de crédito.

O Pronaf teve como papel ser a mola propulsora de uma estratégia nacional de valorização da diversidade social da agricultura familiar e do meio rural, a fim de combater diferenças sociais e regionais que marcaram políticas estatais tradicionais voltadas para estimular a modernização tecnológica da agricultura brasileira. Foi pensado principalmente para atender às necessidades de um tipo específico de produtor, aquele em fase de transição, ou seja, com potencialidade para ser transformado em empresa familiar viável, com incorporação de tecnologia e racionalidade econômica voltada para as demandas do mercado (Aquino e Schneider, 2011).



Apesar de o Pronaf ter sido pensado primeiramente para determinado grupo vulnerável, as análises posteriores dos resultados do programa demonstraram que se destinou, em grande medida, para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e para os produtores mais capitalizados, como os produtores de *commodities* como milho, soja, café e fumo (Grisa, Wes Junior e Buchweitz, 2014; Mattei, 2007; Schneider, Mattei e Cazella, 2014). Enquanto a região Nordeste, que possui aproximadamente 50% dos agricultores familiares (IBGE, 2009), recebeu 45% dos recursos, em número de contratos, para os anos entre 1996 e 2012, a região Sul, com apenas 15% dos agricultores familiares, recebeu 32,7% no mesmo período (Grisa, Wes Junior e Buchweitz, 2014).

O curioso é que, apesar de o grupo B responder por 55,3% dos agricultores familiares, a maior parte dos recursos destinou-se para o grupo E (Grisa, Wes Junior e Buchweitz, 2014), ou seja, o Pronaf tem um viés concentrador e parece seguir a dependência da trajetória. Segundo Mattei (2007), os desequilíbrios na distribuição dos recursos podem ser explicados pelo peso econômico e pela pressão das agroindústrias na agricultura, bem como pela limitação na organização dos agricultores do Nordeste e o maior nível de organização e tradição de luta pelo crédito rural no Sul do Brasil.

O volume de recursos aumentou consideravelmente a partir dos anos 2000, devido principalmente à flexibilização das regras financeiras; às mudanças institucionais para diversificar o público da agricultura familiar beneficiário; à diversificação das atividades econômicas apoiadas; ao aumento dos municípios abrangidos; à simplificação das condições de acesso; ao aumento da renda para enquadrar agricultores no programa; e à diversificação nas fontes de financiamento, com aumento de recursos obrigatórios e fundos constitucionais (Grisa, Wes Junior e Buchweitz, 2014). Entre as fontes de financiamento, destacam-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os Recursos do Tesouro Nacional e Exigibilidade Bancária e os fundos constitucionais do Centro-Oeste e do Nordeste – FCO e FNE (Mattei, 2007).

A partir dessa evidência, o programa foi gradativamente sendo modificado com o objetivo de ser aprimorado. Entre diversas medidas consideradas no debate sobre o aprimoramento do Pronaf, inclui-se a questão da Ater. Os agricultores familiares atendidos pelo Pronaf são produtores que, em sua maioria, não tem acesso a nenhum outro tipo de assistência técnica, ao contrário dos produtores das faixas mais elevadas de renda, os quais têm acesso a diversas formas de assistência técnica privada. Ademais,

não basta conceder crédito para o agricultor familiar se ele não tiver as informações adequadas para melhorar sua produção agrícola. Como grande parte do crédito do Pronaf se destina para atividades de custeio, a Ater, por promover a adoção das práticas agrícolas mais rentáveis e sustentáveis, contribui para um maior retorno financeiro para o agricultor familiar do recurso financeiro emprestado.

Além disso, para poder obter recursos do Pronaf, é necessária a aprovação documental, o que, em muitos casos, dificulta o acesso do agricultor aos empréstimos do programa. O auxílio nessa etapa também pode ser oferecido pelas instituições de Ater. Os agricultores familiares interessados em contratar crédito do Pronaf devem obter Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) por meio de sindicato rural ou da Emater, a qual será emitida segundo a renda anual e as atividades exploradas, direcionando o agricultor para as linhas específicas de crédito a que tem direito. Para os beneficiários da reforma agrária e do crédito fundiário, o agricultor deve procurar o Incra ou a Unidade Técnica Estadual (UTE). Além disso, o agricultor interessado deve estar com o registro no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) regularizado e livre de dívidas. As condições de acesso ao Crédito Pronaf, às formas de pagamento e às taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho.

No ano de 2005, numa tentativa de aprimoramento, o Pronaf cresceu e passou a atingir mais pessoas, com novos programas para abranger diversas categorias, além de assumir a Ater e reforçar a infraestrutura (Guanziroli, 2007). Outras mudanças consideráveis no Pronaf foram a desvinculação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e a vinculação ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),<sup>6</sup> com a criação da Secretaria de Agricultura Familiar (SFA). Ademais, em 2003 ocorreu a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), cujo objetivo era desviar o foco dos projetos de municípios para regiões.

## **4 AGRICULTURA FAMILIAR E ATER**

De acordo com o IBGE (2009), em 2006 existiam cerca de 4.367.902 estabelecimentos agropecuários de caráter familiar, correspondendo a aproximadamente 84%

---

6. Extinto pela Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2006 (art. 1º, V). Suas competências foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (art. 6º, V).

do total de unidades agropecuárias e garantindo a ocupação de cerca de 74% da mão de obra na área rural. O segmento da agricultura familiar detém em torno de 20% das terras e responde por aproximadamente 38% da produção nacional, fornecendo alguns produtos básicos da dieta do brasileiro, como feijão, arroz, milho, hortaliças, mandioca e pequenos animais. Para alguns destes produtos, o setor chega a ser responsável por 60% da produção.

Apesar dessa importância, no Brasil, os agricultores familiares sempre receberam pouco suporte do poder público no desenvolvimento de sua atividade. Este segmento foi comparativamente negligenciado pelas diversas esferas governamentais ao longo do processo de modernização da agricultura brasileira, que se inicia no final da Segunda Guerra Mundial. O próprio conceito de agricultura familiar não havia sido incorporado pelos agricultores familiares e suas associações nos seus pleitos junto ao poder público. Essa falta de apoio era generalizada para todos os aspectos dos processos produtivos agrícolas, desde o acesso à terra até a comercialização da produção (Castro, 2014).

Para atender à demanda histórica desse segmento, o governo federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, em 1995. O principal objetivo desse programa é oferecer crédito agrícola a taxas subsidiadas para investimento e custeio para diversos tipos de agricultores enquadrados no segmento familiar. Apesar de o Pronaf atender a uma demanda reprimida dos agricultores familiares por crédito, diversas outras demandas desse segmento não foram atendidas, entre elas o acesso a serviço de assistência técnica específica para esse público.

Após a extinção da Embrater, em 1989, e a crise fiscal generalizada nos estados brasileiros nas décadas de 1980 e 1990, a oferta de Ater por instituições públicas se reduziu drasticamente, e os agricultores familiares foram os mais prejudicados. Isso porque os médios e grandes agricultores têm melhores condições de acesso a outras fontes de Ater (empresas de consultoria, revendas de produtos agrícolas, multinacionais de insumo, que gradativamente ocuparam o vazio deixado pela redução da oferta de Ater pelas instituições públicas), enquanto entre os agricultores familiares há maior dependência da assistência técnica pública (Emater).

Apesar de ser muito criticada por causa do interesse que essas empresas têm em vender seus produtos, é inegável que revendas de produtos agrícolas e empresas nacionais

e multinacionais do setor agrícola têm uma ativa participação no oferecimento de assistência técnica aos agricultores. Muitas vezes, o único contato que muitos agricultores têm com algum profissional das ciências agrárias é justamente com os agrônomos, veterinários, zootecnistas e técnicos agrícolas dessas empresas (Duarte e Castro, 2004).

No processo de venda desses produtos, os profissionais dessas empresas são treinados para ensinar os agricultores a utilizarem os produtos comercializados. Questões como quando aplicar o produto, forma de aplicação, dose a ser aplicada, entre outras, são respondidas por esses profissionais. Assim, de certo modo, eles prestam assistência técnica abrangente com relação a algumas das operações mais importantes do ciclo de produção agrícola, como adubação, semeadura e controle fitossanitário.

Ademais, é comum, no decorrer da relação de confiança que se estabelece entre o agricultor e o profissional da revenda ou da empresa vendedora de insumo, que esses profissionais ofereçam assistência técnica que ultrapasse o interesse imediato das empresas que eles representam, qual seja, vender seus produtos. Como a maioria desses profissionais possui formação na área de ciências agrárias, eles acabam por auxiliar agricultores clientes com informações técnicas relacionadas ao processo produtivo – sementes, defensivos ou fertilizantes (Castro *et al.*, 2010). Como essas empresas visam ao lucro, quanto maior o porte do empreendimento agrícola, maior a quantidade de insumos demandada e, conseqüentemente, maior o interesse dessas empresas em atender a essa clientela. Por outro lado, o interesse em atender a maioria dos agricultores familiares é, devido à escala do empreendimento, menor.

Uma análise regionalizada da oferta de Ater revela diversas particularidades. Entre os estabelecimentos que utilizam assistência técnica no Brasil, segundo Garagorry, Quirino e Souza (2002), as diferenças regionais são grandes e acompanham a linha da divisão típica dos dois Brasis: 50,0% dos estabelecimentos no Sul utilizam assistência técnica, 41,5% no Sudeste e 32,0% no Centro-Oeste contra 14,6% no Nordeste e 14,5% no Norte. Para Guanzirolí (2000), entre os agricultores familiares, apenas 16,7% utiliza assistência técnica, contra 43,5% entre os patronais. Entretanto, entre os familiares, este percentual varia de 2,7%, na região Nordeste, a 47,2%, na região Sul. Os dados sobre acesso à assistência técnica do Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2009) são apresentados na tabela 1. Deve-se ressaltar que, no ano do Censo, 78% dos estabelecimentos rurais declararam não ter tido nenhum tipo de orientação técnica e 13% declarou ter tido uma orientação técnica ocasional.

**TABELA 1**  
**Orientação técnica recebida pelos produtores, por origem de orientação técnica, nas macrorregiões brasileiras (2006)**

Macrorregião	Orientação técnica recebida pelos estabelecimentos agropecuários por origem de orientação técnica							
	Número de estabelecimentos agropecuários <sup>1</sup>	Governo (federal, estadual ou municipal)	Própria	Cooperativas	Empresas integradoras	Empresas privadas de planejamento	Organização não governamental	Outra origem
Nordeste	2.454.006	127.362	52.894	7.404	5.248	8.715	3.607	5.733
Norte	475.775	53.592	13.430	4.401	1.167	2.121	340	577
Centro-Oeste	317.478	34.275	35.889	9.175	5.213	14.433	375	2.383
Sudeste	892.049	119.002	87.093	53.039	13.241	19.200	1.012	11.679
Sul	1.006.181	157.369	60.935	151.502	128.989	40.726	1.459	9.962
<b>Brasil</b>	<b>5.175.489</b>	<b>491.600</b>	<b>250.241</b>	<b>225.521</b>	<b>153.858</b>	<b>85.195</b>	<b>6.793</b>	<b>30.374</b>

Fonte: IBGE (2009).

Nota:<sup>1</sup> Número total de estabelecimentos agropecuários (não somente os da agricultura familiar).

A assistência técnica oferecida pelas Ematers é gratuita e direcionada para agricultores familiares. Após a extinção da Embrater, o financiamento das Ematers ficou totalmente dependente dos governos estaduais, e, graças à situação diferenciada da capacidade fiscal dos diferentes estados brasileiros, o funcionamento dessas instituições varia muito de estado para estado. No Rio Grande do Sul e Paraná, as Ematers são bastante atuantes e demandadas pelos agricultores, até pelo fato de que, nesta região, o perfil médio dos empreendimentos agrícolas é diferente do de outras regiões, como a Centro-Oeste. Na região Centro-Oeste, a atuação da assistência técnica pública aos produtores rurais – pequenos, médios ou grandes – é bem mais restrita.

Outra diferença entre as regiões com relação à assistência técnica é o papel das cooperativas de produtores rurais. No Sul, a proporção de agricultores que aderem ao sistema de cooperativas é maior que nas demais regiões brasileiras. Como consequência dessa maior taxa de adesão, as cooperativas na região Sul têm um papel mais relevante em oferecer assistência técnica para seus associados (tabela 1). No Paraná, por exemplo, essa participação das cooperativas na prestação de serviços de assistência técnica para os agricultores é marcante. As cooperativas possuem um corpo técnico capacitado para oferecer esse serviço. Geralmente, elas contam com uma equipe composta por engenheiros agrônomos, veterinários e técnicos agrícolas para executar as tarefas de assistência.

De acordo com Castro (2014), essa maior cobertura na região Sul é explicada, em parte, pelo papel desempenhado pelo sistema de cooperativas agrícolas, ao qual

grande parte dos agricultores é associada, e também ao relacionamento existente entre muitos agricultores e as empresas integradoras, bem como pelo maior nível de instrução dos agricultores da região (IBGE, 2009). Tanto as cooperativas agrícolas quanto as empresas integradoras são importantes fontes de fornecimento de orientação técnica para os agricultores na região. Nesse quesito, a presença dessas instituições na região e sua importância com relação à orientação técnica dos produtores não encontra paralelo nas demais macrorregiões brasileiras.

Quanto ao nível de satisfação com relação a esse tipo de serviço, Garagorry, Quirino e Souza (2002) encontraram em sua pesquisa que produtores entrevistados não estavam satisfeitos e que cerca de 90% dos usuários gostariam de receber um melhor serviço de assistência técnica. Além da deficiência técnica, o tamanho do corpo técnico das instituições oficiais de assistência técnica seria insuficiente para dar orientação individualizada aos agricultores. Os escritórios locais contam com dois ou três técnicos para dar orientação a uma área de abrangência de vários municípios, com um público-alvo, em muitos escritórios, de mais de 5 mil agricultores. O resultado é a padronização dos projetos e o escasso acompanhamento técnico, restrito, na maioria dos casos, a visitas de fiscalização para a liberação de novas parcelas do Pronaf, além de algumas atividades de capacitação (Olalde, 2005).

Essa deficiência da assistência técnica é agravada pelo baixo nível de capacitação médio dos agricultores. De acordo com o IBGE (2009), no Nordeste, 90% dos produtores possuem escolaridade inferior ao ensino fundamental (incluindo os analfabetos ou os semianalfabetos), menos de 5% possui ensino médio ou técnico e apenas cerca de 1% possui ensino superior. Essa baixa qualificação da mão de obra se refletiu em não adoção de tecnologias, não utilização de cuidados culturais ou em uso de práticas incorretas no processo produtivo, perdas na produção e baixos rendimentos na medida em que os agricultores se viam impossibilitados de adotar inovações tecnológicas disponíveis.

## **5 MODELO ATUAL DE ATER NO BRASIL**

Após o hiato da Ater no debate público na década de 1990 e início dos anos 2000, recentemente, com a consolidação do Pronaf, novas demandas desse público começaram a ser debatidas no meio político, entre elas a demanda por Ater. A busca por um novo modelo de Ater pública não é novidade. Dias (2007, p. 11) considera que

a extensão rural no Brasil passa por um momento de redefinições. Em sua trajetória histórica não é a primeira vez que isto acontece. Desde sua origem oficial, no final dos anos 1940, este serviço, predominantemente público, já passou por crises, reorientações teóricas e institucionais e reposicionamentos políticos diversos.

Esse ressurgimento do debate sobre a Ater está intimamente relacionado com a consolidação e ampliação do acesso ao Pronaf por parte dos agricultores familiares. Para acesso ao crédito oferecido por esse programa, a regulamentação do Pronaf prevê a necessidade de elaboração, por parte do requerente, de um projeto técnico sobre a atividade a ser desenvolvida (seja de investimento, seja de custeio) com o crédito, discriminando etapas a serem desenvolvidas e demonstrando a viabilidade do empreendimento. Para elaboração desse projeto, os agricultores são orientados a procurar auxílio do órgão estadual responsável pela Ater (geralmente, as Ematers).

Devido à baixa capacidade, em sua maioria, desses órgãos estaduais de auxiliarem os agricultores familiares a elaborarem, em parceria com os agricultores, projetos mais completos e adaptados às condições locais, essas instituições, com frequência, elaboram projetos simplificados e com pouca análise, servindo como mero instrumento para liberação do crédito do Pronaf. A análise mais detalhada sobre as espécies vegetais e animais com maior viabilidade para cada agricultor, a consideração sobre a experiência do agricultor, a definição da tecnologia a ser empregada, o estudo sobre as alternativas de comercialização dos produtos, entre outros aspectos, na maioria dos casos, não são considerados nesses projetos.

De acordo com Dias (2007, p. 16), “na ausência de um projeto político mais amplo de desenvolvimento para o rural brasileiro, outra modernização, mais lenta e silenciosa, ocorria de forma molecular, a depender da vontade de quem a empreendia, com apoio do Pronaf”.<sup>7</sup>

Diante desse contexto, as críticas iniciadas por Paulo Freire ao modelo de “educação bancária” e “alienante” da extensão rural são gradativamente acentuadas dentro e fora dos órgãos extensionistas, tendo em vista o papel subsidiário que desempenharam

---

7. Esse mesmo autor relata que diversos estudos indicam o vínculo do Pronaf com efeitos adversos, como aumento da erosão do solo e uso indiscriminado de defensivos químicos.

na consolidação do projeto desenvolvimentista do Estado brasileiro. Inicia-se, então, um movimento de *repensar da extensão rural*, com propostas de profundas mudanças nas filosofias e metodologias de ação, buscando construir um extensionismo mais dialógico, participativo e democrático (Caporal, 1998).

Nesse movimento de repensar a extensão rural, Peixoto (2014, p. 895), ao citar Feder, Willett e Zijp (1999),<sup>8</sup> afirma que

a ideologia da extensão afastou-se do *modelo linear* de transferência de tecnologia e da abordagem *de cima para baixo* (*top down*), caracterizados pelo fluxo de informações geradas e determinadas pela ciência (*science push*) e direcionadas aos produtores rurais. O novo paradigma passou, então, a ser voltado para os métodos da extensão que enfatizam fluxos de informação de baixo para cima, determinados pela demanda (*demand driven*), por princípios de educação de adultos e por participação das partes interessadas (*stakeholders*).

Peixoto (2014, p. 896) afirma ainda que

sob esse novo viés, os produtores rurais devem ter mais controle sobre a informação de que efetivamente precisam ou desejam e sobre como a informação lhes é fornecida. Na década de 1980, ganharam ênfase as abordagens participativas, a preocupação com a produtividade das mulheres e a preservação dos ecossistemas, junto com estratégias de recuperação de custos (*cost recovery*) e de privatização.

No começo dos anos 2000, o debate político em torno do desenvolvimento rural brasileiro ressurgiu, trazendo consigo a questão da Ater. A primeira consequência prática desse ressurgimento foi a transferência da competência para lidar com a Ater pública do então Ministério da Agricultura para o então Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2003. Em 2003, o governo federal apresentou a proposta da Pnater. Essa política foi elaborada com a participação de organizações governamentais e não governamentais de Ater e incluiu como princípios orientadores o conceito de desenvolvimento sustentável, as noções de igualdade de gênero e étnicas e a importância da inclusão da sociedade civil no seu desenvolvimento como requisito para o seu sucesso. A Pnater ganhou força de lei com a publicação da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.

---

8. FEDER, G.; WILLET, A.; ZIJP, W. *Agricultural extension: generic challenges and some ingredients for solutions*. Washington: World Bank, 1999. (Policy Research Working Paper, n. 2129).



De acordo com Rambo (2015), o movimento de “repensar” a extensão rural realizada ao longo das décadas de 1980 e 1990, num processo dialético de avanços e retrocessos, exerceu forte influência sobre a Pnater. Com a implementação dessa política, o governo federal buscou mudar radicalmente o extensionismo, almejando promover o *desenvolvimento rural sustentável* no campo brasileiro com enfoque nos sujeitos sociais excluídos pela modernização conservadora do século XX, notadamente agricultores familiares, quilombolas, indígenas, assentados e outros.

Essa mudança constitui um prenúncio da mudança ideológica prevalecente entre os atores envolvidos no debate sobre a nova Ater. Nos debates acerca desse novo modelo, participaram diversos atores, como extensionistas, associações de agricultores familiares, agentes públicos, pesquisadores, entre outros. Cada um desses atores possui diferentes ideologias quanto ao tema, mas, apesar de não haver consenso, é possível perceber uma mudança quanto a um menor destaque para o desenvolvimentismo produtivista prevalecente no primeiro período de estruturação da Ater no Brasil (1948-1990) para um novo paradigma que incorporasse os ideais do desenvolvimento sustentável e de conceitos da agroecologia.

Esse novo paradigma transparece ainda mais quando da análise do texto apresentado pelo MDA, em fins de 2003, sobre a Pnater (Brasil, 2004). São apresentados adiante cinco princípios norteadores do novo modelo de Ater pública.

1. Assegurar, com exclusividade, aos agricultores familiares (e outros beneficiários dos programas do MDA) o serviço de Ater pública e gratuita.
2. Promover o desenvolvimento rural sustentável.
3. Adotar uma abordagem multidisciplinar baseada nos princípios da agroecologia para a Ater.
4. Adotar um modo de gestão democrática da política, incluindo seu controle social.
5. Desenvolver processos educativos permanentes e continuados no âmbito da Pnater.

Uma breve análise desses princípios transparece um enfoque muito diferente do modelo anterior. A exclusividade da Ater pública para os agricultores familiares constitui mudança sensata por dois motivos principais. Em primeiro lugar, após o desmonte da Embrater e com o intenso crescimento das atividades agropecuárias desenvolvidas pelo segmento capitalista (conhecido popularmente como agronegócio), os agricultores mais capitalizados passaram a ser atendidos por diversas instituições privadas (conforme ex-

posto na seção anterior). Em segundo lugar, imposta a realidade de recursos escassos do Estado para atender a demandas variadas e crescentes da sociedade e na impossibilidade de, com esses recursos, oferecer uma cobertura universal para todos os agricultores, a opção por atender àqueles agricultores com menor capacidade de acesso à Ater que não a pública e gratuita constitui forma mais justa e eficaz de alocar os recursos públicos destinados para esse tipo de serviço.

Quanto aos princípios de promover o desenvolvimento rural sustentável embasado pelos princípios da agroecologia, gerida de forma democrática e com controle social, constitui mudança radical com relação ao paradigma anterior da Ater brasileira. Nesse paradigma, a ênfase dos extensionistas rurais era quase que exclusivamente promover o aumento da produção dos estabelecimentos agropecuários junto com o aumento da produtividade agrícola, com as recomendações desses profissionais sendo pautadas pelos preceitos da revolução verde, conforme será discutido no próximo parágrafo. Além disso, no processo de orientação dos agricultores, os conhecimentos e as experiência destes geralmente não eram levadas em consideração.

Essa mudança de paradigma relaciona-se com um modelo de agricultura mais sustentável. Apesar de que, nesse caso, uma ressalva se faz necessária. Existe, por parte de alguns pesquisadores, uma certa objeção ao pacote tecnológico introduzido pela revolução verde e uma tendência de negação dos consideráveis avanços promovidos por essas técnicas em termos de aumento da produção mundial de alimentos. O tripé tecnológico dessa revolução – utilização da adubação química do solo, aplicação de defensivos químicos para controlar insetos e doenças a acometer espécies vegetais de uso na agricultura e promoção da mecanização em diversos processos agrícolas –, apesar de trazer consigo algumas externalidades negativas quando empregado de forma errada – como a contaminação do solo e de cursos d’água –, no geral, resultou em benefícios que suplantaram em muito os prejuízos, a exemplo do aumento da produção agrícola mundial de meados para fins do século XX, o qual foi capaz de alimentar uma população total que, nesse século, cresceu de forma muito acelerada.

Com as alternativas tecnológicas vigentes para esse modelo de exploração agrícola, como a agricultura orgânica, por exemplo, que adota os preceitos da agroecologia, a produtividade agrícola ainda é muito abaixo da agricultura “tradicional”. Entretanto, o estímulo a essas tecnologias com viés ecológico, promotoras do desenvolvimento sus-

tentável, pode ser mais viável no caso da agricultura familiar. No geral, o modo de produção orgânico, agroecológico, é mais intenso em mão de obra demandada (por causa dos tratos culturais mais intensos, resultado do menor uso de defensivos químicos) e, em compensação, possui valor de revenda maior com relação a produtos equivalentes produzidos de modo não ecológico. Essas características tornam esse tipo de produção mais adaptado à agricultura familiar, que possui maior quantidade de mão de obra disponível por unidade de área, além de permitir um retorno financeiro maior por unidade de área (justamente o fator de produção escasso para os agricultores familiares).

Outra inovação do novo modelo é a inclusão, no rol de atores envolvidos na Ater pública, de entidades estatais e não estatais, que formarão um Sistema Nacional de Ater pública. Essa opção por inclusão de entidades não estatais constitui inovação valiosa em um momento de nova crise fiscal do Estado brasileiro. A Pnater se orienta por uma mudança radical nos enfoques teórico, filosófico e metodológico que embasam o trabalho extensionista. Propõe, assim, uma ruptura com o extensionismo convencional, fundado no paradigma *difusionista-inovador* (vertical e antidialógico), estimulando o uso de metodologias participativas que contribuam para o empoderamento dos atores sociais, para o diálogo entre os saberes tradicionais e o conhecimento científico e para a adoção de princípios da agroecologia e de suas bases epistemológicas (Caporal, 2006).

Diversos aspectos da participação dessas entidades não estatais ainda precisam ser definidos, incluindo a definição de como será a governança desse sistema, como se dará a relação do Estado com as entidades não estatais e que tipo de suporte o Estado dará a essas instituições. Entretanto, a previsão de que o sistema não dependerá exclusivamente de instituições e recursos públicos permitirá a construção de um modelo mais bem adaptado a cada estado da Federação, além de evitar que um desmonte do sistema, nos moldes do ocorrido no início da década de 1990, venha a ocorrer novamente, visto que o Estado não será o único e exclusivo ator do sistema.

Essa previsão de participação de instituições não públicas no provimento de serviços de Ater tem o potencial de minorar a histórica deficiência de financiamento desse serviço. No modelo vigente anterior, o da Embrater, o financiamento da atividade era realizado eminentemente com recursos públicos. Entretanto, o crescimento das empresas estaduais de Ater, bem como a extensa área de cobertura dessas empresas, desencadeou a necessidade, de acordo com Schwartz (1994), de grandes orçamentos

para a manutenção das equipes de campo, até chegar ao ponto em que, depois que os salários (cujos valores sempre estiveram abaixo dos oferecidos pelo setor privado) eram pagos, sobravam poucos recursos para cobrir custos de operações essenciais, como combustível e manutenção de veículos para transporte.

Peixoto (2014, p. 903) menciona nove formas de financiamento das atividades de Ater (quadro 1), além de declarar que

diversas combinações de financiamento são possíveis. Por exemplo, um governo pode pagar os salários dos técnicos, e a maioria das despesas operacionais pode ser coberta pela associação de produtores rurais ou por uma cooperativa (comercialmente orientada), ou uma companhia fornecedora de insumos pode distribuir um jornal rural a seus clientes.

Explorar essas possíveis combinações de financiamento consiste, possivelmente, no maior desafio atual do processo de reestruturação do serviço de Ater brasileiro.

Esse debate, ressalva deve ser feita, é particularmente importante para os agricultores familiares. Os agricultores mais capitalizados, no geral proprietários de médias e grandes fazendas, têm acesso a diversas das fontes de Ater elencadas no quadro 1. Os agricultores familiares, por sua vez, enfrentam, segundo Peixoto (2014, p. 904), uma realidade diferente: “a realidade tem demonstrado que o tabu da Ater paga sentencia o pequeno produtor a espera de um serviço público de Ater que nunca chega para todos e compromete as contas do Estado com um financiamento que ele não tem condições de assumir”.

**QUADRO 1**

**Formas de financiamento de serviços de Ater**

Governo, mediante imposto pago por contribuintes.
Governo, mediante cobrança de taxas sobre determinados produtos agrícolas.
Companhia comercial, que vende insumos aos produtores rurais e/ou que compra seus produtos e que, em seu relacionamento com seus clientes, igualmente usa a extensão.
Associação de produtores rurais, que paga os serviços de extensão com fundos arrecadados pela cobrança de suas taxas de mensalidade.
Associação de produtores rurais, que é subvencionada pelo governo.
Organização não governamental (ONG) financiada por doações de dentro ou fora do país e/ou por companhias comerciais para finalidades de responsabilidade social.
ONG financiada por subsídios ou por contratos com o governo (nacional ou um patrocinador governamental).
Empresa de consultoria, que cobra uma taxa dos produtores rurais, que são seus clientes.
Empresa de publicação, que vende jornais agrícolas ou outras publicações aos produtores rurais.

Fonte: Ban (2009) adaptado por Peixoto (2014).

Peixoto (2014) apresenta dados sobre o crescimento dos valores despendidos pelo governo federal com os serviços de extensão rural. Os recursos cresceram de um montante de R\$ 47 milhões, na safra 2004/2005, para R\$ 626 milhões, na safra 2009/2010. Adicionalmente, de acordo com esse autor, os estados teriam gasto, na safra 2009/2010, aproximadamente R\$ 1,7 bilhão. O total de R\$ 2,326 bilhões investidos na Ater pública nessa safra não seriam suficientes, entretanto, para atender a todos os agricultores familiares nos municípios atendidos. Soares (2007) estima que, entre 2002 e 2006, o número de agricultores familiares atendidos por instituições prestadoras de serviços de Ater tenha subido de 1,8 milhão para 2,28 milhões.<sup>9</sup>

Poucos estudos avaliaram o funcionamento da Ater no Brasil de acordo com os novos paradigmas introduzidos pela Pnater, seja no tocante a novas possibilidades de financiamento do serviço, seja com relação a outros aspectos. Caporal (2006) avaliou o início da implementação da Pnater e os desafios do período imediatamente após a instituição da política. Apesar do valor desse trabalho, à época de sua elaboração, 2005, a política ainda era muito recente, e poucos efeitos práticos da sua implementação podiam ser percebidos. Mais recentemente, Rambo (2015) avaliou os avanços e os desafios enfrentados pelas agências de extensão rural dos estados de Minas Gerais e Mato Grosso para a construção do desenvolvimento rural sustentável após a instituição da Pnater. Esse autor concluiu que a Pnater, apesar de propor relevantes mudanças na extensão rural (notadamente a atuação com base em princípios mais democráticos e sustentáveis), tem encontrado fortes barreiras, impostas por diferentes agentes sociais, sobretudo nos programas que supostamente visam ao desenvolvimento rural, mas que são implementados sob um viés essencialmente produtivista e setorial.

Ainda sobre o funcionamento da Ater do estado de Minas Gerais após a edição da Pnater, Pettan (2010) constatou o significativo aumento dos recursos financeiros liberados pelo MDA para a Emater-MG entre os anos de 2004 e 2009. Não obstante esse aumento no volume de recursos, Paiva (2012) observou uma série de deficiências no serviço de Ater prestado por essa instituição em diversos municípios do estado, entre as quais:

---

9. É importante contextualizar esses números. De acordo com Peixoto (2014, p. 914): "Em geral, nessas estatísticas, considera-se atendido o produtor que recebeu visita técnica ou participou de alguma atividade grupal promovida pelo serviço de Ater ao menos uma vez no ano. Obviamente, um único atendimento é insuficiente para que sejam atingidos os objetivos esperados pelos produtores". Além disso, convém lembrar que, de acordo com dados do Censo Agropecuário 2006, 78% dos agricultores declararam não receber nenhum tipo de orientação técnica.

limitações na formação técnica/acadêmica de muitos profissionais (ainda baseada no modelo difusionista-inovador do extensionismo); (des)estruturação dos escritórios locais; e reduzido quadro de funcionários da empresa. Com a atual crise fiscal do Estado brasileiro, essas deficiências possivelmente se agravarão no curto a médio prazo, principalmente no que diz respeito ao quadro de funcionários das empresas.

No estado do Mato Grosso, em estudo de Laforga e Vieira (2008) para verificar se a Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (Empaer) havia promovido mudanças institucionais para dar conta das inovações da Pnater, foi observada uma realidade preocupante, na qual 38,46% das propriedades do assentamento Guapirama (objeto do estudo de caso) não receberam nenhuma assistência técnica previamente ao período de realização do estudo e 80,76% dos produtores não tinham recebido nenhuma visita do técnico no ano anterior. Esses autores ressaltam que essa precariedade do serviço de Ater prestado a esses agricultores, somada ao baixo nível de escolaridade das famílias, dificulta o acesso a informação e o processamento destas, levando a uma baixa produtividade em seus cultivos e, conseqüentemente, à redução dos excedentes, o que agrava mais ainda a situação de pobreza no campo. Esses autores constataram a situação de dismantelo e sucateamento da Empaer observada nos anos prévios ao estudo. Em outras palavras, a Pnater não teve nenhum impacto prático e positivo sobre a instituição desse estado.

A questão da limitação da formação técnica/acadêmica dos profissionais que atuam com a Ater pública e privada no Brasil é uma questão que precede a criação da Pnater. Historicamente, os cursos de preparação dos profissionais que atuam nessa área, seja de nível superior (engenheiros agrônomos, agrícolas, zootecnistas etc.), seja de nível médio (técnicos agrícolas), dão pouca ênfase a disciplinas das ciências humanas (como sociologia, história, geografia etc.), que preparam os futuros profissionais para lidar com aspectos relacionados à diversidade étnica, cultural, de gênero, entre outras existentes no meio rural brasileiro, principalmente no caso do público da agricultura familiar. A atual reforma do ensino médio brasileiro, apresentada pelo governo federal em fevereiro de 2017, a qual torna as disciplinas de ciências humanas opcionais, pode agravar essa deficiência.

Apesar de a Pnater propor a introdução de uma nova metodologia de prestação do serviço de Ater, uma mais participativa e que leve em consideração essa diversidade existente no meio rural, até o presente momento, mais de dez anos após a criação da

Pnater, as mudanças curriculares nos principais cursos de ciências agrárias do país são pouco significativas.

Oliveira (2012) constatou que a Pnater ainda não é contemplada nos programas e nos currículos de praticamente todos os cursos de ciências agrárias. O que revela uma lacuna entre as políticas agrícolas e as instituições de ensino. Essa autora propõe a criação de um espaço de debates e parcerias entre alguns órgãos do poder público para discutir questões relacionadas ao modelo de Ater proposto pela Pnater. Essa autora sugere também que outras temáticas hoje demandadas para o meio rural sejam abordadas na formação dos profissionais de Ater, a exemplo de gênero, etnia, atividades não agrícolas, juventude rural, entre outras.

Sobre a questão da desestruturação dos escritórios locais e o reduzido quadro de funcionários, essa é uma realidade comum à maioria das empresas de Ater públicas dos estados brasileiros. Após o desmonte da estrutura existente no início dos anos 1990, a Pnater não logrou, no geral, reverter o quadro de restrição orçamentária dessas empresas (não obstante o aumento no volume financeiro no caso da Emater-MG, de acordo com Pettan, 2010). Com a grave crise fiscal explicitada a partir de 2013, 2014, a tendência de restrição orçamentária para essas instituições voltou a se fortalecer.

Para finalizar essa seção, menção deve ser feita à previsão de criação de uma Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Nos debates que se sucederam à publicação da lei que instituiu a Pnater, em 2010, o governo federal, por meio de órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Agricultura, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, juntamente com representantes dos agricultores familiares, dos trabalhadores rurais, de extensionistas, entre outros, encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei para criação da Anater. O resultado desse processo foi a edição da Lei nº 12.897/2013, que expressamente autoriza o governo federal a criar a respectiva agência, cuja missão será promover, coordenar e implantar programas de Ater voltados prioritariamente para agricultores familiares e médios agricultores em articulação com órgãos públicos e entidades privadas, governos estaduais e consórcios municipais, monitorando e avaliando os resultados das ações.

A estruturação dessa agência e do novo Sistema de Ater brasileiro é um processo ainda em construção (o decreto que criou a Anater é de maio de 2014). Como a Lei

nº 12.897 é recente, de dezembro de 2013, e considerando as dificuldades fiscais do governo federal e de muitos entes subnacionais, a estruturação desse sistema não conta com recursos suficientes para sua efetivação, e não é certo quando isso ocorrerá. Estudos que contribuam com a análise desse processo devem ser elaborados nos próximos anos, e serão oportunos em contribuir com a missão de estruturação do melhor sistema possível em face das restrições fiscais que provavelmente serão norma no curto e médio prazo – por exemplo, um estudo como o de Alves e Souza (2014), que avalia os desafios da recém-criada Anater.

## **6 REPENSANDO O PAPEL DA ATER PÚBLICA: BOAS PRÁTICAS ATUAIS**

Após a extinção da Embrater, grande parte do aparato estatal destinado para a prestação dos serviços de Ater pública em todas as Unidades da Federação passou a enfrentar, gradativamente, a perda de capacidade de prestar um serviço de qualidade e abrangente para os agricultores em seus territórios de atuação. Com as dificuldades financeiras resultantes da considerável redução dos aportes financeiros nessas instituições, as que não foram extintas viram sua atuação ser restringida pela crescente falta de funcionários e de orçamento para investimentos e custeio. Evidências anedóticas sobre dificuldade em prestar o serviço de Ater por falta de combustível para os veículos passaram a ser frequentes.

Apesar de todos os desafios, considera-se importante o debate sobre a necessidade de se repensar o papel dos serviços de Ater públicos. Anteriormente, foi mencionada, neste trabalho, a carência de acesso a esse tipo de serviço por parte considerável dos agricultores familiares em todas as grandes regiões brasileiras. Especificamente, esse segmento passou a ser alvo de algumas políticas públicas voltadas para o fortalecimento da produção agropecuária proveniente de estabelecimentos agropecuários familiares desde a década de 1990. A mais relevante e com maior impacto dessas políticas foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Esse programa supriu parcialmente a demanda por crédito da agricultura familiar, atendendo a uma reivindicação histórica do setor. Apesar de seu relativo sucesso, uma série de outros gargalos para um maior desenvolvimento da agricultura familiar



brasileira não foram atendidos da mesma forma que no caso do crédito rural e do Pronaf. A situação de restrição financeira e de recursos humanos das instituições estaduais públicas de Ater pouco mudou com a criação da Pnater.

Mesmo diante do cenário de restrição fiscal, algumas unidades de Ater no Brasil, historicamente bem-sucedidas, conseguiram manter minimamente a sua atuação, como é o caso da Emater-MG, Emater-PR, Emater-RS e a Emater-SC. Além disso, algumas outras unidades de Ater vêm surpreendendo com práticas que merecem destaque. Um exemplo disso foi a criação do Seminário Nacional de Boas Práticas de Ater, que já foi para a segunda edição, em dezembro de 2016. O evento tem por objetivo apresentar e certificar casos de sucesso de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, agentes e instituições prestadoras de Ater, indo ao encontro da Pnater, que é dar visibilidade à construção da Ater e criar referências para a agricultura familiar nas regiões e biomas do país.

Como o objetivo desta seção consiste em apresentar casos de sucesso de Ater no Brasil, apresenta-se o resultado do I Seminário Nacional de Boas Práticas de Ater, o qual é organizado pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), do MDA, em conjunto com as secretarias e delegacias federais do ministério e o Incra, a fim de dar visibilidade à construção da Ater na perspectiva da implementação da Pnater, apresentando as experiências de sucesso de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, agentes e instituições prestadoras de Ater, com o objetivo de criar referências para a agricultura familiar nas regiões e biomas do país (Brasil, [s.d.]).

O Seminário Nacional de Boas Práticas está organizado em quatro eixos: Ater e desenvolvimento sustentável; Nova ater; Awater e políticas públicas e ater para públicos específicos; e mais quatorze categorias. A seleção dos projetos foi feita por meio de comissões estaduais coordenadas pelas delegacias federais do MDA, onde cada organização de Ater credenciada no Sistema Informatizado de Ater (Siater) pode inscrever uma boa prática por categoria.

O I Seminário Nacional de Boas Práticas teve sua primeira edição no ano de 2015, o qual avaliou e certificou 57 experiências de boas práticas. Considerando apenas as entidades públicas de Ater, foram 32 experiências vitoriosas.

Pelo quadro 2 é possível observar que a Emater do Paraná foi a campeã de prêmios em 2015, tendo vencido nas categorias Cooperativismo (possivelmente influência da cultura associativista predominante entre os agricultores do Sul do Brasil), Gestão de Ater, Comunicação, Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) e Jovens. Outra entidade pública de assistência e extensão rural com destaque foi a Emater de Rondônia, nas categorias Cooperativismo, Mercados, Crédito e Mulheres, seguida pelas unidades Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural – Incaper-ES (Agroecologia, Mercado Institucional e Jovens), Emater-MG (Comunicação, Seguro e Gestão de Ater) e Emater-RS (Comunicação, Seguro e Mercado Institucional). A Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (Cati), Campinas-SP, venceu em duas categorias: Metodologias de Ater e PCT.

QUADRO 2

Entidades de Ater certificadas com título de boas práticas pelo MDA (2015)

Agroecologia	CE - Emater	ES - Incaper	SE - Emdagro		
Cooperativismo	MS - Agraer	PR - Emater	RO - Emater		
Mercados	AM - Idam	RO - Emater			
Gestão de Ater	MG - Emater	SC - Epagri			
Metodologias de Ater	SP - Cati				
Comunicação	MG - Emater	PR - Emater	RN - Emater	RS - Emater	
Crédito	RO - Emater				
Seguro	MG - Emater	RS - Emater			
Mercado Institucional	ES - Incaper	RJ - Emater	RS - Emater		
Mulheres	RO - Emater				
PCT	AC - Emater	PR - Emater	SP - Cati		
Jovens	ES - Incaper	PR - Emater			
Assentados					
Agricultor experimentador	DF - Emater	PA - Emater	RO - Emater	TO - Ruraltins	PR - Emater

Elaboração dos autores.

As demais unidades de Ater do Brasil que receberam certificação de boas práticas foram Emater-CE; Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (Emdagro-SE); Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (Agraer-MS); Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal do Amazonas (Idam-AM); Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri-SC); Emater-RN; Emater-RJ; Emater-AC; Emater-DF; Emater-PA; e Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins (Ruraltins-TO).

Na categoria agroecologia, que é uma categoria base para a Ater no Brasil, pois está na base do Pnater, as unidades de Ater do Ceará, Espírito Santo e Sergipe receberam certificação. Para maior enfoque nos casos de sucesso, destacaremos somente as que obtiveram mais que uma certificação, como apresentado no parágrafo anterior, o que coincidentemente foca nas Aters tradicionais, com reconhecimento de seus trabalhos há algum tempo, como é o caso da Emater-MG, Emater-PR e Emater-RS. A Emater-RO entrará como um caso novo, dado que essa Ater nunca apresentou tradição reconhecida como as supracitadas, e serve para ver a atuação de novas vertentes, assim como o Incaper-ES.

A Emater-MG é considerada a maior empresa pública de assistência técnica e extensão rural no Brasil, além de pioneira e referência nacional, atendendo a cerca de 400 mil agricultores, através de parcerias públicas e privadas. O atendimento se dá para todos os tipos de agricultores, além do público urbano. Com orçamento de R\$ 264 milhões, em 2014, a Emater atuou em diversas frentes, como Programa Brasil Sem Miséria; Território da Cidadania Serra Geral; Certifica Minas Café; Programa Irapé; Minas Leite; Programa Integração, Lavoura, Pecuária e Floresta; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); entre outros projetos, como de piscicultura, produção de queijo minas artesanal e Projeto de Reassentamento Jaíba, além disso, auxilia na utilização adequada do Pronaf.

Em 2015, a Emater-MG ganhou nas categorias Gestão de Ater, Seguro e Comunicação. Na categoria Gestão de Ater, não existia na entidade uma forma estruturada de disseminar as orientações e informações sobre as políticas públicas do PAA e do Pnae. A estrutura era rígida e verticalizada, com elevados custos e comunicação sobre os desafios enfrentados pelos extensionistas na execução desses programas nos municípios e regiões. A comunicação foi reestruturada, passando a ser integrada e horizontalizada, otimizando a ação extensionista no apoio a agricultores familiares e organizações para acesso ao PAA e Pnae. Assim disso, criou-se a Rede Estadual de Coordenadores Técnicos Regionais de Apoio ao PAA e Pnae. Entre os resultados, destacam-se a criação de rede de divulgação de informações; e a construção, dentro da Emater, de competências técnicas institucionais sobre comercialização e mercado institucional, tornando a ação extensionista mais qualificada; além do alcance de 12 mil agricultores familiares/ano comercializando no PAA com apoio da Emater-MG e 8 mil agricultores/ano comercializando no Pnae. A prática tem um ponto positivo para outras Aters: pode ser replicada facilmente, pois se trata de uma ferramenta de baixo custo e com resultados expressivos.

Já a Emater-PR surgiu nos anos 1950, seguindo os parâmetros da extensão existente nos Estados Unidos da América. A princípio, era voltada para programas de crédito rural, incorporando posteriormente a responsabilidade de orientação técnica. Tal atividade se realizava pela integração com as organizações de pesquisa agropecuária, como o Instituto Paranaense de Pesquisa Agropecuária (Iapar, criado em 1972) e a Embrapa (fundada em 1972). A atuação da Emater junto aos agricultores tinha o intuito de informar, orientar e capacitar, além de facilitar o acesso dos agricultores às políticas públicas e de organização da produção e dos agricultores, como Crédito Rural e Política de Preços Mínimos, fundamentais para acessar as novas tecnologias; Além disso, houve um esforço para organizar os produtores em cooperativas, tendo formado o mais importante sistema cooperativista do Brasil. Entre outros destaques da Emater-PR, há programas de inclusão social, ações específicas com mulheres e jovens, construção e desenvolvimento dos territórios rurais, entre outros.

A Emater-PR ganhou nas categorias Cooperativismo, Agricultor Experimentador, Comunicação, PCT e Jovens. Na categoria Cooperativismo, o Paraná possui o mais importante sistema cooperativista do Brasil, e a certificação veio pela criação de consórcio empresarial entre cooperativas da agricultura familiar. O Paraná já possui diversas organizações e cooperativas para atender ao objetivo de desenvolver as atividades ligadas à produção e comercialização de frutas e hortaliças e aos programas institucionais do governo, como o PAA e o Pnae. Segundo a própria Emater, falta organização para as cooperativas, onde o projeto da Emater visa qualificar os sistemas de gestão e acesso ao mercado, com foco nas cadeias de gêneros alimentícios e de biodiesel, no chamado Programa Mais Gestão.

O passo inicial foi criar um consórcio empresarial entre as cooperativas da agricultura familiar, com o objetivo de integração e parceria entre elas para incluir nos mercados convencionais e institucionais, propiciando a venda coletiva de seus produtos e o uso do espaço comum para a logística, o preparo e a distribuição dos produtos, aquisição de insumos, além de propiciar a essas cooperativas um menor custo e uma maior rentabilidade. O primeiro consórcio agrega um grupo de dez cooperativas, sendo oito na Região Metropolitana de Curitiba e duas de outras regiões do Paraná. O consórcio foi constituído para integrar cooperativas e atender aos mercados e ao Programa Nossa Feira, da prefeitura municipal de Curitiba, com objetivo de comercializar um grupo de produtos hortifrúti para a população a um preço único, os quais compõem um sacolão.

O resultado foi a integração das cooperativas da agricultura familiar em rede, criando uma relação entre essas e o mercado, para que houvesse escala e oferta regular dos produtos no mercado, assim como reduzir custos, diminuir perdas, melhorar a qualidade e a oferta à população de produto de qualidade a um preço acessível (R\$ 1,79 por quilo). A prática de agricultor experimental também recebeu certificação, através da bovinocultura de leite, a qual, apesar da ampla exploração nas propriedades de agricultura familiar na região, apresenta baixos índices de produtividade e rentabilidade devido à baixa adoção de práticas com considerável nível tecnológico, somada à falta de mecanismos de gestão da exploração da atividade. Mudanças técnicas foram adotadas de forma sistêmica, o que resultou, após dois anos, na evolução dos indicadores técnicos e melhora no perfil da produção leiteira. Entre as externalidades positivas do projeto, é possível pontuar a possibilidade de replicar esse modelo para outros sistemas produtivos, mediante parcerias com as indústrias para viabilizar o projeto. Além disso, há a possibilidade de sucessão na agricultura familiar, devido à perspectiva de melhoria na qualidade de vida das famílias, em consequência do incremento da renda auferida na atividade leiteira.

Outra tradicional empresa pública de Ater é a Emater do Rio Grande do Sul. Deponti (2010), ao analisar essa empresa, constatou que vem há alguns anos enfrentando dificuldades financeiras (em função do corte de recursos públicos pelo governo do estado) e operacionais; além disso, vem necessitando redefinir suas fontes de financiamento, demitir empregados, aumentar sua carga de trabalho etc. Apesar dessas dificuldades, a Emater-RS continua realizando importante trabalho de Ater no Rio Grande do Sul. Entre as iniciativas, inclui um Programa de Qualificação de Produtores, a fim de desenvolver ações de capacitação profissional em centros de treinamentos e nas comunidades rurais, além de elaborar projetos de crédito, prestar assistência técnica e emitir declarações de aptidão ao Pronaf (DAP).

Outro projeto da Emater-RS de sucesso refere-se ao de irrigação e usos múltiplos da água, mediante o qual, em parceria com municípios, a instituição está implantando o Programa Estadual de Irrigação, que visa promover a conscientização sobre o uso racional da água, capacitando os produtores em tecnologias de irrigação e reserva de água, com vistas a minimizar os efeitos da estiagem e preservar os recursos hídricos, iniciativa que pode servir de inspiração para projetos semelhantes desenvolvidos entre agricultores familiares no semiárido brasileiro. A Emater-RS também auxilia nos serviços de classificação

e certificação, com o objetivo de auxiliar no controle de qualidade de matérias-primas e/ou produtos beneficiados para maior competitividade e segurança alimentar, certificando empresas nas atividades de arroz e erva-mate, entre outras diversas atividades. Por essas e outras iniciativas, a Emater-RS foi premiada com o título de boas práticas em Ater 2015 pelo MDA nas categorias Comunicação, Seguro e Mercado Institucional.

Existem outros bons exemplos de atuação de empresas públicas de Ater em outras regiões. A Emater-RO, empresa menos conhecida que congêneres da região Sul, possui longa trajetória: criada nos anos 1970, conta atualmente com 84 unidades operacionais em 52 municípios. Possui destaque pelo eixo de desenvolvimento social, participando de várias ações que incorporam os agricultores familiares, como o PAA, no qual conseguiu ampliar o número de famílias beneficiadas a partir do montante de recursos fornecidos pelo MDS. A Pnae também é presente no estado, tendo beneficiado 818 famílias, ao passo que o PAA beneficiou 3.664, ambos em 2015.

A atuação da Emater-RO é considerada ampla e dinâmica, não estando preocupada apenas com resultados físicos ou financeiros, mas com a forma como se organiza essa produção, com as relações de poder que estruturam as ações das pessoas e com as implicações que os processos de organização social trazem para as mudanças concretas na vida de todos. Entre os projetos de destaque dentro da unidade, destaca-se a elaboração da linha Pronaf categoria Mulher e Jovem e a agroecologia.

A Emater-RO recebeu certificação pelas boas práticas em Cooperativismo, Mercados, Crédito e Mulheres. As práticas possuem forte relação com a agroecologia, como é o caso da categoria Mercados, em que a Emater teve por iniciativa a Feira Sabor do Campo, tendo sido desenvolvida por diversos atores da extensão rural para criar novos caminhos de comercialização de produtos agrícolas, por agricultores familiares que foram remanejados compulsoriamente e reassentados em decorrência da construção da Usina Hidrelétrica Santo Antônio Energia, em Porto Velho-RO. O remanejamento da família previa acompanhamento via Ater por três anos para os três reassentamentos rurais construídos, abrigando cerca de quatrocentas pessoas. O auxílio da Ater foi crucial, com informações agrônômicas e diversificação produtiva, o que resultou em uma oferta maior que a demandada pelo PAA e Pnae, nos quais as famílias foram incluídas. O excedente de produção foi vendido na então criada Feira Sabor do Campo, organizada pela Emater-RO e apoiada pelo consórcio da usina.

A feira, que ocorre em Porto Velho, no início, dependia da parceria da Emater e do consórcio da usina para o deslocamento dos produtos e agricultores. A primeira edição foi um sucesso em vendas e retorno financeiro. A feira contava ainda com questionários para saber a opinião dos consumidores, as quais eram repassadas aos feirantes sob a forma de oficinas. Como o projeto cresceu, as energias se canalizaram para garantir a independência do produtor em termos de transporte. Com o passar do tempo, a feira se tornou quinzenal, o que provocou aumento da renda, levando a investimentos para aumento da área produzida e produção, além da possibilidade de adquirir melhorias, como agricultores que compraram o próprio veículo para o transporte da produção.

O Incaper-ES data da década de 1950 e tinha como objetivo elevar o nível de vida do agricultor, com a ajuda do crédito rural supervisionado para aumentar a produção e a produtividade agrícola. Entre as práticas que obtiveram certificação, constam Agroecologia, Mercado Institucional e Jovem. Especificamente, a prática aqui relatada será de agroecologia, a qual teve início em 2007, com o Café Conilon, Banana e Pecuária Leiteira. O problema estava na comercialização individualizada mediante intermediários, a qual agregava pouco valor aos produtos, precisando de associações e cooperativas para poder comercializar. Ademais, faltavam conhecimentos econômicos, ambientais e de organização social.

A partir de dois programas governamentais, seria possível alterar a realidade da agricultura familiar na região, como o PAA e o Pnae, além de utilizar outras políticas públicas, como Pronaf e Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf). Tais políticas apareceram como oportunidades para inserção dos agricultores em mercados governamentais, com maior remuneração, além da ampliação de feiras agroecológicas no estado, o que impulsionou ainda mais a atividade. O objetivo da prática era fortalecer as associações de agricultores e viabilizar a criação de uma cooperativa de agricultores familiares na região sul litorânea do estado, além de promover aumento da renda, apoiar comercialização de produtos orgânicos certificados e possibilitar que agricultores e organizações adquirissem conhecimento das tecnologias disponíveis para produção orgânica.

A inovação da prática vem de juntar aspectos do âmbito produtivo/econômico, social/organizacional e ambiental utilizando metodologias de extensão rural participativas. O modelo em si não tem nada de inovador, mas na região e na vida das pessoas atingidas

pode ser considerada uma inovação. O projeto vem possibilitando a inclusão social dos agricultores em vários aspectos, como acesso a mercados diferenciados, agregação de valor aos produtos, acesso a novos conhecimentos (legalização ambiental e orgânica da propriedade rural, novas atividades produtivas, políticas públicas, mercado, planejamento e gestão da propriedade) e inclusão documental. E, por fim, incentiva o cooperativismo, pois é a organização social dos beneficiários que possibilita a sua inclusão social/produziva.

Todos os exemplos mencionados nesta seção oferecem a perspectiva de que, não obstante as limitações financeiras (agravadas a partir da década de 1990), inúmeras instituições públicas de Ater continuam a fornecer importante suporte à produção da agricultura familiar em muitos estados brasileiros. Apesar de a forma como o governo federal vai apoiar e legislar sobre o tema ainda não estar claramente definida, essas instituições, na sua lida diária com o serviço, oferecem alguns valiosos exemplos de inovação que devem ser mais bem estudados para subsidiar a legislação e as políticas públicas nacionais sobre o assunto.

## 7 CONCLUSÕES

Historicamente, no Brasil, os pequenos agricultores sempre foram marginalizados no acesso à Ater. Mesmo na época áurea da extensão rural pública, época da Embrater, o público-alvo das instituições públicas de Ater era, primordialmente, constituído de médios e grandes agricultores produtores de produtos voltados para o mercado externo (como soja e milho). A crise fiscal da década de 1990 e a extinção da Embrater dificultaram ainda mais o acesso dos agricultores familiares à Ater.

Recriar um sistema de Ater público que atenda a esse público justifica-se pela importância da agricultura familiar para o conjunto do setor agropecuário brasileiro; pela importância da Ater para a promoção do desenvolvimento rural e da produção agropecuária; bem como pela dificuldade de parte desse público de pagar por esse tipo de serviço. Uma justificativa alternativa à existência da Ater pública é representada pela afirmativa da Emater-MG (2007):

a forte interiorização de sua força de trabalho qualificada – situação ímpar, única no concerto das instituições públicas brasileiras<sup>10</sup> – conferiu-lhe condições de, a par de estar ao lado do produtor,

---

10. De acordo com Soares (2007), as instituições de Ater associadas à Associação Brasileira de Extensão Rural (Asbraer) atenderam a 4.295 municípios no ano de 2006.



tornando-se seu incondicional aliado, ser o braço avançado do governo na implementação das políticas públicas no campo e, na via inversa, de constituir-se na instituição que apresentava melhores condições para traduzir as demandas dos agricultores e das comunidades rurais para a formulação dessas políticas.

Caso se aceite que, pelo menos em algum grau mínimo, é responsabilidade estatal promover o desenvolvimento rural do seu território, fortalecer a atuação estatal nesse mesmo território constitui condição *sine qua non*. Para realizar isso, especialmente na extensa área rural com menor presença estatal, o fortalecimento das instituições públicas de Ater é de grande valia.

Após um intervalo de pouco mais de uma década, a Ater pública voltou a ser assunto de interesse do Estado brasileiro, consequência do crescente esforço estatal em promover a agricultura familiar. Dessa vez, contudo, o público-alvo passou a ser constituído de agricultores familiares, cujas entidades representativas há décadas solicitavam políticas públicas específicas para suas necessidades. Além disso, 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. Essas inovações foram incorporadas à proposta da nova política de Ater pública brasileira, a Pnater. Entretanto, desdobramentos práticos sobre o serviço de Ater público após a criação dessa política ainda carecem de comprovação empírica.

As mudanças propostas a um sistema praticamente extinto são muitas e são inovadoras. A construção efetiva desse novo sistema de Ater pública ainda está quase toda por ser feita. Após o desmonte da Embrater, muitos estados brasileiros deixaram por completo de possuir instituições prestadoras de Ater pública ou passaram a ter instituições quase falidas. Reconstruir, pelo menos em parte, essa capacidade; construir parcerias com entidades não estatais com esse objetivo; e, ao mesmo tempo, incorporar novos conceitos no processo constituem tarefa nada trivial. Há dúvidas sobre a capacidade estatal em conduzir essa empreitada, bem como quanto aos resultados que serão obtidos desse processo. De qualquer modo, a iniciativa atendeu a demanda antiga dos agricultores familiares. Espera-se dessa nova tentativa de construção de um sistema de Ater público a estruturação de instituições adaptadas para atendimento ao novo público-alvo da melhor forma possível dentro das limitadas capacidades financeiras do Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 641).
- ALVES, E.; SOUZA, G. S. Desafios da agência de extensão rural. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do Pronaf no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 1, n. 2, p. 309-347, jul.-dez, 2011.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2004.
- \_\_\_\_\_. Seminário mostrará boas práticas de Ater. **MDA**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/5VQEQE>>.
- \_\_\_\_\_. Sobre o programa. **SAF**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/XgJKc2>>. Acesso em: 20 set. 2017.
- CAPORAL, F. R. **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible**: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil. 1998. Tese (Doutorado) –Universidade de Córdoba, Espanha, 1998.
- \_\_\_\_\_. 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: Idam, 2006.
- CASTRO, C. N. *et al.* Ambientes institucional e organizacional do CAI do biodiesel. *In*: CASTRO, A. M. G.; LIMA, S. M. V.; SILVA, J. F. V. (Eds.). **Complexo agroindustrial do biodiesel no Brasil**: competitividade das cadeias produtivas de matérias-primas. Brasília: Embrapa Agroenergia, 2010.
- CASTRO, C. N. **A agropecuária na região Sul**: limitações e desafios futuros. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1993).
- DEPONTI, C. M. **Intervenção para o desenvolvimento rural**: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- 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.
- DUARTE, J.; CASTRO, A. M. G. **Comunicação e tecnologia na cadeia produtiva da soja em Mato Grosso**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2004.

EMATER – EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. Criação da Agência Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural e recriação da Embrater. **Emater-MG**, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/fQa3ai>>. Acesso em: 15 set. 2015.

GARAGORRY, F. L.; QUIRINO, T. R.; SOUZA, C. P. **Diagnóstico sociotécnico da agropecuária brasileira II** – Estabelecimentos. Brasília: Embrapa Informática e Tecnologia, 2002.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR)**. Piracicaba, v. 52, n. 2, p. 323-346, abr./jun. 2014.

GUANZIROLI, C. E. Reforma agrária e globalização da economia. **Revista do Núcleo de Estudos Agrários Para o Desenvolvimento**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 123-146, 2000.

\_\_\_\_\_. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 45, n. 2, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006**. Brasília: IBGE, 2009.

LAFORGA, G.; VIEIRA, A. O. Ação extensionista da Empaer frente à nova Pnater: uma análise a partir do Assentamento Guapirama, Campo Novo do Parecis – MT. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Rio Branco: Sober, 2008.

MATTEI, L. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 143-158, jan./mar. 2007.

OLALDE, A. R. Pronaf, sistemas agroflorestais e desenvolvimento sustentável no baixo sul da Bahia. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: Sober, 2005.

OLIVEIRA, M. M. As circunstâncias da criação da extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 16, n. 2, p. 97-134, 1999.

OLIVEIRA, M. N. S. **A formação de técnicos e extensionistas rurais no contexto do desenvolvimento rural sustentável e da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PAIVA, M. S. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e os desafios para a sua efetivação no escritório local da Emater em Muriaé-MG**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

PEIXOTO, M. Mudanças e desafios da extensão rural no Brasil e no mundo. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014.

PETTAN, K. B. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater):** percepções e tendências. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

RAMBO, J. R. 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 SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL*, 53., João Pessoa, 2015. **Anais...** João Pessoa: Sober

ROS, C. A. Gênese, desenvolvimento, crise e reformas nos serviços públicos de extensão rural durante a década de 1990. **Mundo Agrário**, La Plata, v. 13, n. 25, 2012.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SCHWARTZ, L. A. **The role of the private sector in agricultural extension:** economic analysis and case studies. Londres: ODA, 1994. (Network Paper, n. 48).

SOARES, J. S. **Extensão rural:** audiência pública. Brasília: Asbraer, out. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/2hv9R>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. O que é agricultura familiar. **MDA**, set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 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. Disponível em: <<https://goo.gl/32TirD>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

CASTRO, C. N. *et al.* Sistema Produtivo de Girassol para a Produção de Biodiesel. *In: CASTRO, A. M. G; LIMA, S. M. V; SILVA, J. F. V. (Eds.). Complexo agroindustrial do biodiesel no Brasil: competitividade das cadeias produtivas de matérias-primas*. Brasília: Embrapa Agroenergia, 2010.

CASTRO, C. N.; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. S. **Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1974).

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Assessoria de Imprensa e Comunicação**

#### **EDITORIAL**

##### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

##### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

##### **Revisão**

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Ana Clara Escórcio Xavier (estagiário)

Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiário)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiário)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

##### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

##### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

##### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

##### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)









### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

