

As especificidades da nova ATER para Agricultura Familiar

Raimundo Pires Silva

Engenheiro Agrônomo e Mestre em Desenvolvimento Econômico
na área de Economia Agrícola e Agrária – UNICAMP/IE
e-mail: raimundo.bombрил@gmail.com

Resumo

O presente artigo traz uma análise dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para agricultura familiar, sob a perspectiva da abrangência, da educação, da universalidade e perenidade. Com algumas preposições para o desempenho e atuação da ATER junto aos produtores familiares.

Palavras-chave: extensão rural, assistência técnica, ensino técnico, agricultura familiar, política pública.

Resumen

Las especificidades de la nueva ATER para la Agricultura Familiar

Este presente artículo se presenta un análisis de los servicios de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) creada por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) para la agricultura familiar, desde perspectiva de la cobertura, la educación, la universalidad y permanencia. Con algunas preposiciones para el rol y funcionamiento de ATER con los agricultores familiares.

Palabras-clave: extensión rural, asistencia técnica, educación técnica, agricultura familia, política pública.

Abstract

The specifics of the new ATER for Family Farming

The this article brings an analysis of services Technical Assistance and Extension Rural (ATER) instituted by Ministry of Agrarian Development (MDA), under perspective of coverage, of education, of universality and permanence. With some prepositions for the performance and actuation of ATER along to producer farmers.

Keywords: extension rural, technical assistance, technical education, family agriculture, public policy.

Introdução

O termo agricultura familiar ao longo de nossa história agrária teve diferentes tipologias nos meios acadêmicos, nas políticas de governo e nos movimentos sociais e sindicais.

Nos anos 90, os debates acadêmicos, a formulação de políticas públicas e as preposições das organizações de trabalhadores rurais (com ou sem terra) generalizaram o

uso do termo agricultura familiar, entendida, principalmente, como unidade de produção agrária onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados a família (Lamarche, 1993).

O conceito institucional de agricultura familiar foi definido em Lei nº 11.326/2006¹: produtor com área de até quatro módulos fiscais e que utiliza mão de obra familiar nas atividades do estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes.

Ao instituí-la em Lei, agruparam-se ao termo as unidades familiares patronais com o concurso do emprego permanente. Assim, a agricultura familiar no plano institucional se conformou numa categoria social com derivativas, isto é, com diferentes processos sociais constitutivos na relação com terra: proprietário, posseiro, arrendatário, assentados, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais; e na condição de produção: patronal ou não patronal (trabalho familiar).

Portanto, neste conceito se inclui produtores de pequeno e médio porte, camponeses e muitos outros que detêm boa parte da experiência transmitida de geração em geração (o saber tradicional) e/ou de, muitas vezes, conseguem manter a produção mesmo em terras marginais e/ou em instabilidade fundiária.

No processo de acumulação capitalista da economia agrária brasileira coexistem, grosso modo, dois segmentos: a agricultura familiar integrada que destina o excedente para o mercado; e a agricultura familiar não integrada vivendo em economia de subsistência², reconhecida pelo fato de não gerar excedente, ou fazê-lo em proporções reduzidas.

A já significativa literatura acumulada sobre a agricultura familiar versa que esse conceito compõe uma categoria social com derivativas, isto é, com diferentes processos sociais constitutivos. É uma temática que está domiciliada na diversidade do seu tecido social, como ressalta o artigo de Medeiros (1997, p.65):

[...] essa definição pode recobrir uma enorme diversidade de situações de produção e é ampla o suficiente para incorporar as mais diversas formas de tratamento da questão tecnológica, de relações com mercados e com as agroindústrias e de alternativas organizativas disponíveis.

É uma categoria social com uma ampla heterogeneidade de recursos, tanto física como econômica e social, e, portanto, agrupa uma diversa população e de atividade econômica que compartilham entre si, certas características: lugar onde se trabalha e também se mora; exploração depende uso da força do trabalho familiar, sem prejuízo da contratação de mão de obra; as principais fontes de ingressos da família são as atividades agrícolas (agropecuária, silvicultura, aquicultura, extrativismo e pesca); presença intensa da policultura; as atividades agrícolas podem ser complementadas com outras atividades não

¹ Art. 3º: Para os efeitos desta Lei considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais. § 2º São também beneficiários desta Lei: I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores; IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente; V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º, disponível em www.planalto.gov.br/ccivil

² Noção utilizada por Delgado (2004) para caracterizar esse contingente populacional.

agrícolas, que se realizam dentro ou fora da unidade de produção familiar (empregos temporários, prestação de serviços, pequenas agroindústrias, artesanatos, etc.) – Pluriatividade³; acesso limitado a recursos de terra e capital.

Tais características convergem a outras, pelas quais referem-se ao papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural: provedora de alimentos, asseguradora dos recursos ambientais, geradora de empregos (diretos e indiretos), mitigadora da pobreza e fonte de ingressos dos mais pobres⁴.

Nas últimas décadas, a agricultura familiar ganhou notoriedade social, política e acadêmica no transcorrer das lutas e mobilizações sociais no campo pela reforma agrária cunhada por organizações de camponeses, trabalhadores rurais e sem-terra; que culminou no âmbito institucional, com a criação do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) pelo governo federal.

Desde então, houve-se uma série de promulgações de políticas para o agrário familiar. Na medida em que foram se desdobrando essas ações públicas, a compreensão desses fatos (que têm um conteúdo institucional próprio na definição, elaboração e execução) se revestiu de relevância para o destino da agricultura familiar. Diante disso, destaca-se aqui para análise o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, que têm como meta o intercâmbio de conhecimento.

Nos anos recentes, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA vem determinando instrumentos de política pública para a estruturação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, de um modo específico, com fins de atender a produção familiar em todo território nacional.

Através de um processo multiforme, os serviços de ATER estão sendo instituídos como instrumento de política agrícola, econômica e territorial para a agricultura familiar.

Uma rede de serviços foi organizada com a instituição da Política Nacional de ATER (PNATER), composta por organizações governamentais e não governamentais e privadas.

Realizou-se mudanças no marco legal que permitiram avançar na expansão desses serviços e foca-los junto a agricultura familiar. O volume de recursos orçamentários destinados para os serviços de ATER entre 2002 a 2013 passou de 3 milhões de reais para mais de 450 milhões.

Esse rumo que o serviço de ATER está tomando junto a agricultura familiar é a preocupação ora em análise, que estabeleceu como trajetória dois capítulos. O primeiro, faz uma síntese do serviço de ATER e seu papel na expansão da inovação na agricultura brasileira, desde primórdios até século passado. Logo em seguida, caracteriza o momento atual dos serviços de ATER, segundo alguns parâmetros: abrangência, a participação social; a educação (em razão do saber tradicional; da integração dos diversos atores que prestam esse serviço; da definição agroecológica); e o caráter público deste serviço (sob o viés do direito e da continuidade, e da avaliação). Por fim, tece alguns comentários prepositivos, a fim de, contribuir com o desempenho deste serviço, ora vigente.

Serviços de ATER e agricultura familiar

³ Combinação permanente de atividades agrícolas e não agrícolas, em uma mesma família, caracteriza e define a pluriatividade, que tanto pode ser um recurso ao qual a família faz uso como representar uma estratégia individual dos membros que constituem a unidade doméstica, segundo Schneider (2001).

⁴ De acordo com Censo Agropecuário de 2006/IBGE os agricultores familiares foram responsáveis pela produção de alimentos, com o fornecimento de: 87% da produção de mandioca, 70% da produção de feijão (77% de feijão-preto, 84% de feijão-fradinho e 54% de feijão de cor), 46% do milho, 38% do café (55% do tipo robusta ou conilon e 34% do arábico), 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite (58% de vaca e 67% de cabra), e possuíam 59% do plantel de suínos, 50% do de aves e 30% do de bovinos. A agricultura familiar era ainda responsável por 63% do valor produzido em horticultura. E também, a agricultura familiar respondeu pela maioria das ocupações agropecuárias, absorvendo três quartos (74,4%) da mão de obra ocupada na agricultura em geral, o que correspondeu a um universo de 12,3 milhões pessoas, enquanto a patronal 4,2 milhões.

O serviço de assistência técnica e extensão rural (ATER), desde o Império até os anos 90 do século passado⁵, apresentou atributos institucionais públicos à expansão de novas tecnologias, consubstanciados, inicialmente, no ajuste da produção primária às possibilidades de demandas dadas pelas economias capitalistas centrais⁶; e posteriormente, no recente processo de modernização conservadora e de industrialização da agricultura brasileira⁷.

Em meados do século passado o caráter institucional da extensão rural no Brasil, esteve intimamente relacionado ao processo de interferência imperialista nos países periféricos. No caso, se evidencia os aspectos da dependência⁸, no contexto da dominação exercida pelos Estados Unidos sobre o Brasil (e América Latina) no período Pós-Guerra⁹.

De fato, na década de 40, a institucionalização da ATER se estruturou sob o comando do capital e tornou-se mais forte sobre influência do capitalismo monopolista norte-americano, segundo Caporal (1991).

Em 1949, no contexto do início da Guerra Fria, com influência significativa do modelo de extensão rural dos Estados Unidos, nasceu a ACAR (Associação de Crédito e Assistência Rural) sob a égide de um acordo entre governo estadual mineiro e a Fundação Rockefeller. Posteriormente foi instituído o sistema ACAR em todo território nacional. O objetivo desse sistema de assistência técnica, através do crédito supervisionado, era estender à família rural a promoção agrícola, a organização da economia doméstica e disseminação de técnicas modernas de produção e administração (Instituto Cultiva, 2007).

Os desígnios dessa iniciativa de modernização social e tecnológica se dirigiram para os pequenos agricultores familiares do país, tendo em vista a integração deles ao mercado.

Contudo, a repercussão dessa assistência técnica e de extensão rural se constituiu em baixa amplitude de ação: a clientela atendida era pouco numerosa, tendendo ser sempre a mesma; e os serviços públicos de assistência técnica proporcionados ao longo do tempo, foram assumindo cada vez mais um caráter comercial e privado (Queda e Szmrecsányi, 1972).

Teve relevância no processo de transmissão de novas tecnologias, as atividades da agropecuária; pelo qual foi sendo constituído como atributo público, regido por instituições de âmbito federal e estadual, que nos anos 70 foram articuladas por um Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) de abrangência nacional¹⁰, de caráter gratuito, sob a regia da EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural).

A EMBRATER coordenou a ação de ATER do Estado para o meio rural. Isto, de certa forma responsabiliza a empresa no decorrer de sua história pelos resultados da aplicação do modelo de desenvolvimento urbano-industrial, que fizeram do campo um palco de grandes transformações sociais, de grande exclusão de trabalhadores e suas famílias e,

⁵A assistência técnica e a extensão rural são serviços de importância fundamental no processo de desenvolvimento rural e da atividade agropecuária. Embora, a maioria dos textos sobre o assunto afirme que tais serviços surgiram em meados do século XX, o estudo da legislação brasileira demonstra que atribuições legais de ações de extensão rural remontam ao século XIX (Peixoto, 2008).

⁶ Para Celso Furtado (1969), a agricultura de exportação se estruturou em grandes unidades, formando entre ela e o latifúndio uma solidariedade fundamental, que possibilitou a estes conservar o controle do poder local, cabendo àquela o controle hegemônico do poder nacional.

⁷ A modernização do agrário nacional teve um caráter conservador, pois tampouco suprimiu a característica rentista e patrimonialista de nossas oligarquias no processo de acumulação de capital e poder. Este caráter, embora modificado, manteve-se tanto na dinâmica da expansão mercantil-agrária como no processo de acumulação urbano-industrial, marcando como característica fundamental os empreendimentos do nosso patronato nacional (TAVARES, 1999).

⁸ Para melhor compreensão do conceito, cf. Rui Mauro Marini, 2011.

⁹ Para melhor compreensão cf. Queda e Szmrecsányi (1972), Caporal (1991) e Peixoto (2008).

¹⁰ Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974, autorizou o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio. Estabeleceu ainda os objetivos, as fontes de recursos da EMBRATER e promoveu a sua integração com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), autorizando-as a dar apoio financeiro às instituições estaduais oficiais que atuassem em Ater e pesquisa agropecuária, Peixoto (2008).

sobretudo, de intensa e contínua subordinação ao capital industrial, comercial e financeiro, de acordo com Caporal (1991).

Tal sistema público sob a coordenação da EMBRAER esteve caracterizado por um arranjo técnico institucional com fins a modernização da agricultura¹¹, que tinha por objetivo transmitir técnicas baseadas na inovação tecnológica, com o uso de insumos químicos e biológicos conjugados ao uso de máquinas e equipamentos.

A performance desse sistema nacional, como elemento de política agrícola voltado à modernização da agricultura, em associação ao crédito rural e à pesquisa agropecuária, teve um desempenho proeminente na integração econômica e social do rural a industrialização. Contudo, tratava-se de uma estratégia de mantimento da situação agrária vigente, na qual o estado regulava e proporcionava o desenvolvimento do capital abarcado no latifúndio.

Somente parte da pequena produção familiar esteve inserida parcialmente ou total aos serviços de ATER, com suas especificidades e complementaridades ao modo de produção e acumulação vigente, sendo que tal dinâmica ocorreu com mais intensidade na região centro sul, apesar de ter sua distribuição em todo território.

Neste sentido, a atuação dos serviços de ATER se manteve, conforme explicado por Queda e Szmrecsányi (1972), intimamente vinculado tanto à estrutura de propriedade e de poder do sistema social rural, como as relações entre este e o urbano.

Embora se processasse em ritmos e formas diferentes nas várias regiões do país, foi postulada como referência de modernização para setor hegemônico da agropecuária. Sem dúvida, a realidade ofereceu nuances, mas a tendência modernizante apontada é o amago que a ATER adquiriu no seu significado quanto política pública.

O setor privado também se envolveu nos serviços de ATER, sendo realizado tanto por bancos devido à expansão significativa do crédito rural; quanto por cooperativas e empresas, mediante a realização de compra e venda de insumos agrícolas; seja de máquinas e equipamentos; seja de sementes, adubos e defensivos; seja na integração da produção¹². Esses segmentos foram mais expressivos na expansão dos serviços privados no território nacional.

De acordo com Peixoto (2008), as indústrias produtoras de insumos e equipamentos, as revendas agropecuárias e as agroindústrias (processadoras de matéria-prima agropecuária) em geral prestaram serviços melhor caracterizados como assistência técnica, através de suas atividades de vendas, pós-vendas ou de compras. Portanto, seu público alvo foi composto, em geral, por médios a grandes produtores rurais, mais capitalizados, que melhor se enquadram na categoria de agricultores patronais e empresariais.

Outra experiência privada, mas em menor monta, foram os serviços praticados pelas Organizações Não Governamentais (ONG) e pelas Organizações dos Movimentos Sociais e Sindicais, que passaram a construir e a consolidar experiências importantes junto à população rural pobre e marginalizadas pelos outros serviços de ATER.

Por volta do final do século passado deflagra-se uma crise no SIBRATER, marcada por mudanças na política pública, a qual passou a privilegiar as instituições privadas, e a reduzir a disponibilidade dos recursos governamentais para os entes públicos. Logo, o favorecimento ao setor privado conexo a crise fiscal do Estado e consecutiva redução de gastos públicos, num contexto amplo de política econômica neoliberal, incidiram sobre a EMBRATER, com sua extinção em 1990, e seu aniquilamento deu fim à articulação nacional¹³. Portanto, desse momento até os iniciais da década seguinte, houve um processo

¹¹No processo modernização promoveram-se mudanças na forma de produzir, distribuir e comercializar os produtos agropecuários, decorrente da subordinação do setor primário aos setores urbano-industriais. A lida rural sofre modificações e os fatores de produção (antes disponíveis na própria unidade rural) são trocados por outros que precisam ser adquiridos fora da unidade produtiva, normalmente dos setores de serviço e industrial. A jusante da porteira, o produto agropecuário tende a chegar ao consumidor da cidade após uma série de transformações industriais e de intermediação de atividades terciárias.

¹²Consiste em um relacionamento entre o produtor e a indústria; por exemplo, no sistema de integração de aves, a indústria fornece os insumos (os pintos, a ração e os medicamentos) e assistência técnica e, no final, adquire a produção.

¹³Cf. Peixoto (2008).

de desestruturação nacional dos serviços públicos, resultando na permanência dos serviços estaduais e privados, em sua maioria em estado de inação, sem impactos nas operações produtivas primárias.

A despeito dos advenços da instituição do PRONAF (Programa Nacional da Agricultura Familiar) em 1996¹⁴, ao longo dos anos vindouros até 2002, os serviços de assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar manteve-se de forma precária.

Em contraposição ao desmantelamento dos serviços de assistência técnica e extensão rural, houveram-se ações de agricultores familiares, assentados e trabalhadores rurais e de suas respectivas organizações, em conjunto com técnicos e outros atores sociais, que lograram a criação de novas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, e evidenciaram a necessidade do resgate do serviço de ATER com vistas a atender as necessidades do produtor familiar.

Em 2003, o MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), ofertando serviços de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) com atributo público para agricultura familiar com vistas a contemplar seu amplo tecido social constitutivo.

A dinâmica do serviço de assistência técnica extensão rural (ATER) do MDA se caracteriza por manter o caráter público, sendo executada na forma de terceirizada¹⁵, via licitação através da modalidade “Chamada Pública” e, subsequente celebração de contrato com instituições tanto de caráter público (entidades estaduais ou municipais), como privado (Organizações Não Governamentais – ONG, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OCIP, Cooperativas e Empresas).

A assistência técnica extensão rural (ATER) se constitui no veículo condutor das outras políticas públicas do MDA para agricultura familiar. Tem um papel de destaque na construção e expansão de políticas públicas para a produção familiar brasileira, dialogando com outros eixos estratégicos da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF-MDA), da qual está vinculada: gênero; crédito e fomento; sustentabilidade dos sistemas de produção; geração de renda; agregação de valor; combate pobreza rural; e segurança alimentar (Silva e Gregolin, 2009).

A política atual de ATER, em sua concepção, busca assumir um caráter transversal com as políticas fins do ministério, com objetivos, estratégias, metodologias e práticas compatíveis com mudanças no cenário da agricultura familiar.

É uma política exclusiva para a produção familiar, portanto, trata o serviço de ATER como um direito, e mais, está voltada para favorecer iniciativas que contribuam com o desenvolvimento da agricultura familiar no território nacional.

Nestes termos, os 4,8 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar (conforme computo do Censo Agropecuário de 2006) passaram a ter o direito a um serviço qualificado e em quantidade suficiente para atender suas demandas de produção, comercialização, organização social, entre outras questões do campo.

No entanto, a abrangência do atendimento dos serviços de ATER/MDA ao universo de produtores familiares¹⁶, ainda, é baixa.

¹⁴ A agricultura familiar passou a ser alvo de uma política pública específica a partir de 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cuja finalidade é promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda segundo, o Decreto n° 1.946, de 28 de junho de 1996.

¹⁵ Para a realização dos serviços de ATER por terceiros foi promulgada a Lei n° 12188/2010 que instituiu o seguinte: Art. 11. As Entidades Executoras do PRONATER compreendem as instituições ou organizações públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, previamente credenciadas na forma desta Lei, e que preenchem os requisitos previstos (...). O Decreto n° 7215/2010 que regulamenta esta Lei, confere em seu Artigo 5 a forma de contratação: As Entidades Executoras do PRONATER compreendem as instituições ou organizações públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, previamente credenciadas na forma desta Lei, e que preenchem os requisitos previstos (...).

¹⁶ O corte para agricultura familiar foi até 500 ha, enquadrando estabelecimentos com 4 módulos fiscais para efeitos da Lei n° 12.188/2010. Módulo fiscal é uma unidade de medida expressa em ha. Seu tamanho varia para cada município e depende principalmente das condições de produção: dinâmica de mercado, infraestrutura

Segundo o Censo Agropecuário de 2006, somente 33% dos agricultores familiares recebiam serviços de ATER, sendo que, desse contingente 29% auferiram orientações de serviço público. Os estabelecimentos familiares com menos de 10ha ao redor de 20% receberam aporte do serviço, enquanto, os estratos maiores, de 10 a 50ha, 50 a 100ha e 100 a 500ha foram contemplados em torno da seguinte proporção 16%; 3% e 4%, respectivamente. Na outra ponta, opondo-se aos estratos dos produtores familiares, os estabelecimentos com mais de 1000ha, dos agricultores não familiares, constatou-se que 65% dos produtores foram acolhidos com orientações de instituições públicas e cooperadas (Tabela 1).

Tabela 1 - Orientação técnica recebida pelos estabelecimentos, por estrato de área

Área	Total	Estabelecimentos com serviços de ATER				Total
		Pública	Coop.+ ONG	Privadas	Outra	
Até 10	2.477.151	167.867	72.404	270.586	2.653	513.510
10 a 50	1.580.718	220.498	109.733	418.030	2.722	750.983
50 a 100	390.882	46.481	39.649	81.472	498	168.100
100 a 500	370.130	39.152	68.020	72.190	502	179.864
500 a 1000	150.698	5.063	18.847	9.870	109	33.889
Mais de 1000	47.578	7.725	23.041	7.213	108	38.087
TOTAL	5.017.157	486.786	331.694	859.361	6.592	1.684.433

Fonte: Censo Agropecuário, 2006/IBGE (2º versão), disponível em www.ibge.com.br.

Até o momento, como atesta as informações prestadas pelo MDA¹⁷, os serviços públicos de ATER atingiram um patamar de atendimento de 600 mil. Com esse atendimento este serviço atinge entorno de 12% do contingente de produtores familiares medido pelo Censo Agropecuário de 2006. O próprio ministro do MDA confirmou da tal patamar de atendimento¹⁸.

Portanto, há que se destacar que essa política pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), por enquanto tem uma abrangência acanhada, conseqüentemente, não atende ainda a demanda efetiva dos produtores familiares brasileiros.

Não obstante, atualmente são atendidos por serviços de assistência técnica específica, nove mil quilombolas, 3,5 mil pescadores artesanais, 24 mil assentados da reforma agrária, 32,6 extrativistas e 3 mil indígenas. Com destaque para 176 mil beneficiárias do programa *Brasil Sem Miséria* e 170 mil visando à melhoria de suas práticas ambientais. Quase 260 mil famílias agricultoras, povos e comunidades tradicionais, mulheres assentadas da reforma agrária já têm oferta de ATER pelo Plano Brasil Sem Miséria¹⁹.

Esse serviço oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER para a agricultura familiar baseia-se na existência de técnicos em campo, dispendo de metodologias participativas de planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de tal maneira a permitir avaliação e análise dos acontecimentos de forma periódica, com vistas a melhoria da condução das ações de extensão (SILVA, 2009).

A necessidade de participação do agricultor familiar nos processos de planejamento local é unânime e faz parte da própria cultura das organizações sindicais e sociais no enfrentamento dos limites produtivos e ambientais da produção familiar.

É importante lembrar que desde os anos 70, os movimentos sociais que lutam pela democratização da sociedade brasileira buscam o direito de intervir nas políticas públicas através da criação de mecanismos de controle social. O direito à participação popular na

instalada, disponibilidade tecnológica, além de aspectos naturais como água e solo – quanto mais disponíveis essas condições, menor o tamanho da área necessária para a obtenção de rentabilidade ali desenvolvida. O tamanho máximo para um módulo é de 110 ha e o menor é fixado em 5 ha. Fonte: Diretoria de Ordenamento Fundiário/SNCR/INCRA e disponível em <http://www.incra.gov.br>.

¹⁷ Disponível em <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom>.

¹⁸ Entrevista disponível em <http://www.mda.gov.br/portalmda/noticias>.

¹⁹ Site do MDA: www.mda.gov.br/portalmda

formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado está garantido na Constituição de 1988 e regulamentado em leis específicas (INSTITUTO POLIS, 2008).

As organizações da agricultura familiar se dispõem a se submeterem seus planos de ação produtiva à inovação, a aprendizagem organizacional e tecnológica. E estão dispostas a se sujeitarem a processos de avaliação interna e externa. Enfatizam a importância estratégica do setor familiar e a necessidade de que seus protagonistas participem das deliberações referentes ao uso dos recursos e ao aproveitamento das oportunidades locais.

Há uma série de experiências virtuosas em andamento no país, por outro lado, há também um conjunto de outras evidências mostrando que sob o argumento da participação podem-se esconder práticas corporativistas, tanto de técnicos como de agricultores, que acabam produzindo resultados contestos ao esperado. Pois, as organizações estão mais voltadas a reivindicar do que a planejar, e tal situação dissimula a governança e o controle dos recursos públicos por parte das instituições técnicas. Assim, a maneira como o processo de participação ocorre acaba tendo influência no rumo das organizações produtivas.

Para Abramovay (2007, p.9)²⁰,

A retórica da participação social escamoteia o problema crucial da governança destas organizações participativas. Quais são os incentivos dos atores para investir em processos participativos? O que se supõe que vão obter com esta participação? O desenho institucional das organizações leva-as a formular projetos inteligentes, inovadores e capazes de fazer diferença na vida local, ou serve para que reivindicações e pedidos já conhecidos sejam reafirmados num fórum público no qual representantes têm sua tribuna e sua ocasião de afirmação política? Estas organizações participativas são avaliadas? Conhecem a importância de sua avaliação, ou julgam que o fato de serem representativas as exime da necessidade de avaliação, uma vez que sua existência é por si só justificada pelo setor social que representam? O parâmetro mais importante para julgar o sentido das organizações de base não pode ser sua representatividade: este é apenas um ponto de partida e não de chegada. O fundamental é saber se são organizações capazes de estabelecer bons planos de ação...

Segundo o mesmo autor, o serviço de ATER é fortemente influenciado por uma visão corporativista que vê na participação social organizada condição necessária e praticamente suficiente de sucesso na execução de políticas públicas. Neste caso o parâmetro fundamental da avaliação tende a ser a capacidade de mobilização social a que a política dá lugar e os resultados que seus protagonistas conseguem obter do Estado para os segmentos sociais que representam. Esta visão se fundamenta em determinados conteúdos cognitivos que adquirem por si só dimensão emancipatória, diante do desafio de fortalecer a representação social como base da política pública.

Porém, apesar dessas questões apontadas, a participação dos agricultores familiares e suas organizações dialogando com o Estado e realizando o controle social destacam-se em garantir que as políticas atendam, de fato, às precisões técnicas desses produtores. E ainda, em melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços de ATER, e também, para fiscalizá-lo no cumprimento de seus objetivos e na aplicação dos recursos públicos.

O controle e participação social na política pública de ATER é uma forma de partilhar a gestão entre o Estado e os agricultores familiares, como um instrumento e uma expressão da democracia. Portanto, trata-se da capacidade que agricultores familiares têm de interferir na política pública de ATER.

Outro aspecto a ponderar é o anseio do governo federal de conciliar a técnica agrônoma com a pedagogia²¹. No qual se formalizam certas preposições para atuação dos

²⁰ Texto elaborado, inicialmente, como contribuição à consultoria voltada à “Elaboração de Indicadores de Avaliação de Resultados da Extensão Rural Brasileira”, a partir de convênio entre o MDA/SAF/DATER e o Instituto Cultiva.

²¹ Segundo a Lei de ATER nº 12.188/2010 no Art. 2º.: Para os fins desta Lei, entende-se por: I - Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que

técnicos: conhecer o local em que atua, entendendo a problemática segundo o caráter agrário, social, econômico e ambiental deste local; analisar esta problemática local, formando o juízo e investigando os efeitos e as causas, construindo as alternativas de continuidade com tecnologias a serem apropriadas pelos agentes sociais envolvidos e beneficiários; respeitar o saber tradicional, executando o que democraticamente foi decidido com os agentes sociais envolvidos e beneficiários; compreender a racionalidade (limites e possibilidades) dos sistemas agrários de produção locais, a fim de, conhecer as restrições com quais os agentes sociais se defrontam, bem como, dar apreço as alternativas que usam para superar essas restrições.

O universo da produção familiar rural é um fenômeno de enorme amplitude, cuja compreensão é necessário lançar mão dos conhecimentos e resultados das diversas áreas do conhecimento científico bem como do saber tradicional. Os serviços de ATER significa, num sentido literal, tanto o ato de estender, levar ou transmitir conhecimentos de uma fonte geradora (das instituições de ensino e de pesquisa) ao receptor final (o produtor familiar rural); quanto o ato de receber o saber do agricultor familiar. O conhecimento científico e o saber tradicional devem se processar paralelamente.

Esse processo, num sentido amplo pode ser entendido como um processo de troca de conhecimentos de qualquer natureza sejam conhecimentos técnicos ou não, como preconizava Paulo Freire (1983), o educador é também o educando. Assim, concerne-se à formação e a qualificação técnica na pedagogia do “estar junto”, “do fazer junto” e somente o homem, que tem um pensamento-linguagem, é capaz de refletir sobre si mesmo e sobre a sua própria atividade. É na reflexão sobre a prática que se ressalta a teoria. A prática ganha uma nova significação por onde se apropria a teoria.

O problema é que a maioria das vezes é difícil encontrar técnicos (de formação superior ou de segundo grau) com as qualificações requeridas e que aceitem as condições de trabalho de campo. Já que, em sua maioria, tiveram uma educação formal, a qual, até o momento, patrocina que assistência técnica e a extensão devam ser a garantia da transferência e a promoção do conhecimento científico, faz a conjetura do moderno.

As instituições de ensino realizam um exercício de catequese enviesada e padronizada pelo conceito da inovação tecnológica na agricultura. Esta educação que suscita e difunde a inovação não produz somente “coisas”, ela produz também homens. Ela modifica as atitudes destes, suas relações, o nível de suas aspirações, e facilita sua adesão e sua participação na conjectura do moderno, condição fundamental para difusão tecnológica, em detrimento as exigências e as necessidades da produção e do trabalho familiar.

Porém, a educação além facilitar o aumento do produto ou lhe reduzir o custo, pode a vir a contribuir para a criação de uma sociedade progressiva, cujos membros se tornem capazes de reinventar sem cessar novas formas socioeconômicas do desenvolvimento.

Com esta compreensão o MDA vem constituindo serviços de ATER com as equipes terceirizadas, cuja formação deve ser mais geral, multidisciplinares. Mas, ainda faltam às equipes de ATER conceitos integradores, indispensáveis para que possam perceber e interpretar as diferentes realidades agrárias e agrícolas do diverso tecido social da produção familiar.

Assim, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) do MDA, por meio da Coordenação de Formação de Agentes de ATER, vêm desenvolvendo iniciativas de capacitação às organizações que prestam os serviços de assistência técnica e extensão rural terceirizados, com o objetivo de qualificar esta oferta, e de integrar e socializar informações sobre políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar.

As ações incluem o apoio a eventos realizados nos estados, a oferta anual de cursos de curta duração e de especialização, por meio da parceria com universidades, a implementação do *Projeto Cultivando Saberes* e a participação efetiva no Fórum Nacional de Ensino da Extensão Rural. Além disso, são produzidas e apoiadas publicações voltadas

à formação de agentes e outros materiais de consulta úteis para o aprofundamento dos diversos temas abordados por esta Coordenação.

Esta Coordenação de Formação de Agentes de ATER disponibiliza, na sua página eletrônica, documentos sobre tecnologias de base ecológica que possibilitam qualificação aos agricultores familiares e técnicos nos processos de transição agroecológica e na conformação de projetos de agriculturas mais sustentáveis²².

Soma-se a esse esforço, os programas do Ministério da Educação²³, PRONACAMPO (O Programa Nacional de Educação do Campo) e o PRONATEC (Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego), que já aportaram qualificação profissional para 30 mil agricultores familiares, inclusive jovens e agentes de Ater para produção, gestão, comercialização e práticas sustentáveis (água, solo, insumos).

Em 2007, o MDA propôs a “Rede Temática” para que as instituições que prestam serviço de ATER no país se integrem na dinâmica de cooperação, institucionalizada no Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural – SIBRATER.

Como um instrumento da Política Nacional de ATER – PNATER, as Redes Temáticas pretendem harmonizar, a partir de uma visão sistêmica, os diversos temas da diversidade da agricultura familiar, e assim, ajudar a ATER a desempenhar o importante papel de promover a convergência das políticas de fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável.

Essa rede tem como desafio a integração dos agentes de ATER que atuam junto aos agricultores familiares no País e a construção de um ambiente colaborativo que possibilite organizar e disponibilizar conteúdos técnicos e científicos e propostas tecnológicas apropriadas.

Atualmente, estão em funcionamento 13 redes que envolvem mais de 500 agentes de assistência técnica e extensão rural e suas respectivas entidades²⁴.

Este propósito de coerência cognitiva, por parte do MDA, de formar as diversas organizações de ATER nas diferentes realidades agrárias da produção familiar, focando no fortalecimento da agricultura familiar em produzir de forma sustentável e de integrar as relações entre as instituições de ATER, aumenta porvir as chances de manifestação de iniciativas inovadoras que produzam dinâmicas sociais virtuosas, cujo resultado consiste no aumento da renda dos indivíduos e das famílias.

É claro que o pressuposto deste tipo de atitude institucional diante das instituições reside na possibilidade de cooperação não só entre empresas concorrentes, mas também, entre os segmentos socialmente diversos da agricultura familiar, cujos interesses não são os mesmos.

Contudo, diante desse esforço formativo, há que se destacar que uma das funções do setor público é o de promover a convergência destes interesses em torno de elementos e de bens públicos que promovam a valorização daquilo que agricultura familiar tem de melhor: suas capacidades, suas tradições, seus recursos naturais, as habilidades sociais e as instituições que conseguem construir.

Outro aspecto cognitivo é o de compatibilizar o aumento da produção agropecuária com a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais e da biodiversidade, e neste contexto a agroecologia está sendo definida como a base de conhecimento científico de ATER, para fins de consolidar uma agricultura familiar ecológica.

Tal atitude presume que o Estado eleja uma linha de conhecimento do ensino agrícola, de que exista um preceito acadêmico superior a outros. É contrária ao conceito de crítica que se sustenta a atividade acadêmica agrônoma e de outras ciências, cujos universos têm várias correntes de pensamento e práticas ligadas a este propósito e capacidade de propor-lhe soluções.

Segundo Abramovay (2007, p.7):

²² Disponível em www.mda.gov.br/portal/saf/programas/Formao_de_Agent.

²³ Disponível em [/www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes).

²⁴ Portal da Cidadania: www.comunidades.mda.gov.br.

O mais grave na escolha da agroecologia – sem dúvida uma importante e profícua corrente do pensamento agrônomo, entre tantas outras – é que supõe que se conheçam as respostas apresentadas pelo dilema que envolve, simultaneamente, aumentar a produção agropecuária, elevar a renda dos produtores e preservar o meio ambiente. Em primeiro lugar, a ciência não tem a solução para o tratamento conjunto destes desafios pela simples razão de que entre eles há uma óbvia e permanente tensão cujo enfrentamento depende do conhecimento científico, mas também de forças sociais e circunstâncias institucionais.

A adoção de uma doutrina agrônoma para orientar a extensão afasta-a daquilo que deve caracteriza-la, ou seja, o de se mobilizar com um conjunto variado de conhecimentos para enfrentar os problemas existentes.

Nada mais distante desta atitude de crítica do que a ideia de que existe uma doutrina em que reside o segredo do enfrentamento da pobreza, do crescimento produtivo e da preservação ambiental (ABRAMOVAY, 2007).

Para regular os serviços de ATER o governo federal está criando a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), que em 2014 terá um orçamento de 1 bilhão de reais.

As agências reguladoras foram criadas no bojo do processo de privatização das empresas estatais e da concessão dos serviços públicos no Brasil. A edificação destas instituições está intimamente ligada aos planos de reforma do Estado, iniciados no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e aprofundados no governo de Fernando Henrique Cardoso. A criação das agências está vinculada, sobretudo, a um amplo processo de reconfiguração estatal. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão (Brasil, 1998).

Essa configuração institucional se sustém sobre o pressuposto de que quanto maior for o grau de competitividade, melhor será o resultado no atendimento às demandas. Dessa forma, o nível de concorrência passa a ser o indicador de eficiência do serviço.

Por fim, a outro elemento é a natureza Pública da ATER no contexto da terceirização. O serviço de ATER através de outros, anuindo parcerias, vem se moldando por meio de licitação (modalidade “Chamada Pública”) e por celebração de contratos de gestão por tempo determinado, seja com instituições públicas (órgãos estaduais e municipais); seja com Organizações Sociais (ONG, OCIPP, outras) e Sindicais; ou com Empresas.

Estas formas de parcerias, via licitação e contrato, visam dinamizar a gerência, por parte do Governo Federal, dos serviços de ATER. Aquiesce uma mutação na natureza pública do Estado ao se levar para interior da gestão pública a racionalidade da terceirização. Trata-se de trazer para dentro da lógica da administração pública, que tem uma demanda aberta – e assim deve ser, já que esta é comandada por direitos –, a racionalidade do mercado (COHN, 2011).

O amoldamento da terceirização no setor público privilegiou dois pressupostos, como a adoção de uma perspectiva de contenção de gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de respostas dos governos, bem como, a maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o consumidor dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo foi a reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços (FARIA, 2005).

Esses serviços de ATER ao serem gerenciados por uma instituição privada ou pública, através de um contrato de gestão, fecha-se uma demanda específica e conseqüentemente, esta instituição passa administrar os recursos públicos pela racionalidade do custo, racionalidade típica da iniciativa privada; e ainda, pela racionalidade do controle de gastos orçamentários, por parte do governo federal. Ou seja, na disputa entre a seletividade da demanda fechada (especifica-se quem deva ser atendido) e a

universalidade da demanda aberta (direito dos produtores familiares ao atendimento), se opta pela primeira, dado o limite orçamentário.

Essa forma de contratação desses serviços que tem sido constituída nos últimos anos com progressiva ênfase, em linhas gerais, proporciona um afunilamento da questão da ATER para a órbita do gasto público, transferindo o debate sobre a ótica do direito para a do limite orçamentário.

Por conseguinte, há que também se preocupar com a questão da continuidade, com o término dos contratos, pois esta ocorrência pode originar um interregno entre o fim do contrato e a realização de um novo, e neste interim pode-se acontecer um período de não atendimento dos serviços, causando tanto a descontinuidade dos serviços como o de término, devido a contingências orçamentárias. Ou ainda, porvir outra instituição, cujo método ao vivenciar o contrato seja distinto da anterior, constituindo um novo padrão de trabalho de tal modo que procria junto aos beneficiados a sensação de interrupção e recomeço.

A efetividade dos serviços de ATER, por enquanto, não é passível de serem aferidos, devido por um lado ao pouco período de existência dos mesmos sob a égide da Lei 12.188/2010, e por outro a sistematização das ações desenvolvidas não estão disponíveis e transparentes.

Embora exista uma postura institucional recorrente de efetivar a prática da informação, alguns fatores interferem nesse processo público de coleta da informação e, conseqüentemente, na sistematização e avaliação do mesmo, por exemplo: interesses conflitantes na organização pública que gerencia o programa; mudanças de pessoal; eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização pública; mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político do governo federal.

Assim, o processo de avaliação ganha centralidade, porque se espera a garantia de credibilidade e sustentabilidade do processo terceirizado, já que tem o condão de levantar e aportar elementos de análise da eficiência e da eficácia do serviço, seja o realizado pelas esferas estaduais e municipais, seja o realizado pela via privada. Apesar do reconhecimento da avaliação como ferramenta, ela ainda não se converteu em um processo efetivo e perene de gestão. Um acontecimento que contribui para isso, é que as avaliações estão sendo realizadas de forma terceirizada, via consultores²⁵.

E mais ainda, o simples fato de se realizar uma avaliação, não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas e divulgadas.

Por conta disso, os distintos processos (conjunto de atividades) de condução dos serviços que estão em andamento, os seus produtos (resultados), que derivam de insumos²⁶ públicos, não podem ser constatados, e conseqüentemente, nem os seus efeitos (comportamento ou acontecimentos que sofreram influência dos serviços) e os impactos (resultado dos efeitos no local onde os produtores estão inseridos).

Apesar disso, pode-se aventar que as experiências ora em curso vem avançando muito mais na perspectiva da gestão do que da perspectiva do acesso, portanto, vem mantendo a lógica funcionalidade e não do direito.

²⁵ Decreto nº 7215/2010: Art. 8º O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA designarão servidor e respectivo substituto para acompanhamento dos contratos firmados com as Entidades Executoras.

§ 1º O acompanhamento de cada serviço contratado será exercido por monitoramento e fiscalização, na forma a ser disposta pelos órgãos previstos no caput, observado o seguinte:

I - o monitoramento será realizado periodicamente e à distância, por meio de sistema eletrônico; e

II - a fiscalização será realizada in loco e por meio de critérios de amostragem.

§ 2º Será permitida a contratação de terceiros para assistir e subsidiar a fiscalização dos contratos, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

²⁶ Insumos é o fluxo dos recursos. Os recursos são o estoque que foi previsto, que se utilizam para a realização de atividades com a qual se esperam obter determinados produtos se atingirem os objetivos de um projeto.

Comentários

A política pública se conforma na medida em que se desdobra a interação do aparato institucional com a realidade agrária familiar, no caso em questão, a exclusividade da assistência técnica e extensão rural (a ATER) para diverso tecido social da agricultura familiar.

É importante notar que nesta interação existe uma ligação entre valores e fatos, ou seja, o conhecimento (ou ignorância) dos fatos pode ter uma influência sobre as opções ou caminhos tomados pelas ações públicas.

Os julgamentos de valor, os pontos de vista de classe como as visões de mundo dos diversos atores da produção familiar e do setor dirigente das instituições públicas exercem influência decisiva (direta ou indireta, consciente ou não) na coordenação das principais decisões que estão sendo continuamente adotadas no ambiente institucional na formulação de políticas públicas a fim de alcançar os objetivos predeterminados.

A instigação disso é essencial e se reveste de relevância tanto para compreender as capacidades institucionais que têm um conteúdo próprio na definição e na elaboração de ações públicas que têm quanto meta o conhecimento.

Diante disso, a seguir tece-se alguns comentários, a fim de, contribuir com a consolidação da ATER para agricultura familiar no país.

O caráter do serviço de ATER, proposto pelo MDA e fixado em Lei, é o de ser público, universal e perene, com atuação território nacional, cujo domínio do trabalho deve contemplar e atender toda a agricultura familiar, não restringindo socialmente e setorialmente sua ação.

Portanto, um serviço público conformado por um conjunto normativo e estendido por meio de uma estrutura terceirizada, colocado à disposição em tempo integral e, em duração diferencial e específica que integra o rol de políticas públicas do Governo Federal para a agricultura familiar.

Nesse sentido, é importante destacar o que Bastos (2000) versa sobre o serviço público:

O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade (...). Essa continuidade afigura-se em alguns casos de maneira absoluta, quer dizer, sem qualquer abrandamento, como ocorre com serviços que atendem necessidades permanentes (...). Diante, pois, da recusa de um serviço público, ou do seu fornecimento, ou mesmo da cessação, ou mesmo da cessação indevida deste, pode o usuário utilizar-se das ações judiciais cabíveis, até as de rito mais célere, como mandato de segurança e a própria ação comunitária.

Esse serviço de ATER está compreendido como uma política pública, uma vez que o Estado o assume como pertencente a seus deveres e o presta através de outros que lhe façam às vezes. Portanto, concebe um conjunto de ações desencadeadas pelo Estado de caráter perene e universal, com vistas ao bem estar e produtivo da agricultura familiar, mediante:

- a. Diretrizes e princípios norteadores da ação do serviço de ATER;
- b. Regras e procedimentos para as relações entre a esfera federal, as instituições executoras dos serviços e os produtores familiares; e para as mediações entre os agricultores familiares e o Estado.

O trabalho próprio de ATER em campo deve entendido como um processo de troca de saberes entre o técnico e o produtor familiar. O saber não é unilateral, ou seja, não é

apenas o técnico que o tem, o do agricultor familiar tem que ser respeitado. O diálogo mútuo é imperativo.

Para conduzir esse processo de conhecimento o papel do técnico não deve ser o de orientador e sim o de servidor público, pois estão a serviço dos agricultores familiares. É um serviço subordinado. Está à disposição de seu público alvo.

Sua ação, portanto, deve estar orientada a partir dos desejos dos agricultores familiares, sendo que a decisão sobre o que e como fazer é deles. Nesse contexto, é fundamental que o técnico considere no universo da decisão o homem e a mulher. Todas as atividades de ATER só podem ser realizadas com a presença do homem e da mulher.

E o limite dessa subordinação é realização de uma parceria com direitos e deveres, consolidada na correspondência do saber sobre o contexto local, as peculiaridades do sistema de produção, dos processos de inovação tecnológica a ser apropriada e demais elementos voltados ao bem estar (bem viver) e ao exercício pleno da cidadania do agricultor familiar.

Para desempenhar convenientemente esse papel os técnicos devem ser capazes de dialogar sobre a totalidade dos problemas que lhes são apresentados. Isso não quer dizer que eles tenham sempre, necessariamente, a resposta às questões colocadas, mas eles devem pelo menos saber examinar concretamente os problemas, e juntamente com os produtores familiares procurar ajudá-los a encontrar progressivamente as soluções adequadas, e quando necessário, devem os dois entrar em contato com os especialistas concernentes.

A tecnologia deve ser intuída enquanto conhecimento. A instrução tecnológica convém enfrentar sucessivamente os diversos pontos de estrangulamento com que os diversos tipos de produtores familiares deparam na condução dos seus sistemas de produção, considerando-se as condições ambientais, e também, os meios de produção e os conhecimentos técnicos já adquiridos, bem como o saber tradicional.

As atividades de inovação (gerencial, comercialização e dos meios de produção) podem ser sucedidas, desde que sejam suficientes as garantias da apropriação desse maior aporte técnico, levando em consideração a erudição dos produtores familiares e contexto agrário, econômico, social e ambiental do local onde estão inseridos.

A capacitação não deve limitar-se apenas a como usar um processo de inovação, mas deve romper a esses limites para se compreender o “porque” de utiliza-los. Só assim será possível contribuir para dotar os agricultores familiares de elementos para que eles consigam raciocinar sobre seus problemas e encontrar as suas próprias soluções, facilitando assim, a apropriação contínua e autônoma da inovação proposta.

Ao se escolher as práticas agrícolas deve-se cuidar para que sejam preservadas as potencialidades dos ecossistemas e socioeconômicas da exploração rural familiar no longo prazo.

Os novos cultivos devem-se levar em conta, imperativamente, as interações inelutáveis entre as características das diversas espécies, raças ou variedades utilizadas com as condições ambientais e das práticas produtivas existentes.

As tecnologias devem proporcionar um aumento de renda através de um acréscimo na produtividade do trabalho. Mas esses ganhos de produtividade do trabalho devem-se traduzir, antes de tudo, por um aumento geral da produção e uma redução dos custos sem, no entanto, desempregar os produtores excedentes ou em situação de extrema pobreza, como também não diminuir postos de trabalho.

Do ponto de vista da agricultura familiar não patronal ou de subsistência, é inútil substituir trabalho por máquinas se isso não implicar um acréscimo das riquezas produzidas. Importa então, não excluir a priori as soluções que requerem sistemas de produção nos quais as tarefas são mais escalonadas e cujos equipamentos são mais polivalentes.

A competitividade dessa agricultura familiar se conforma nos fatores de produção terra e trabalho, e não no capital (máquinas, equipamentos, instalações, etc). Por conseguinte, a inovação (de gestão ou tecnológica) há que porvir de modo resolutivo, lesto e progressivo contemplar a mão de obra familiar e a conservação da terra.

Ao se planejar o serviço público de ATER para agricultura familiar se deve conjugar tanto as habilidades e a diversidade socioeconômicas, culturais e fundiárias da agricultura familiar – perspectiva axiológica; como o aparato institucional vigente – perspectiva da governança; pois esse exercício permitirá potencializar a consecução dos objetivos pretendidos (planos e programas) e o uso dos recursos (humanos, orçamentários e financeiros), bem como, buscar alternativas (econômicas ou não) para superar os entraves e limites da produção familiar, principalmente os em economia de subsistência.

Concerne ao Estado criar e garantir as condições sociais e econômicas para que os produtores familiares tenham condições mais favoráveis de lograr e perseguir os objetivos fixados nos Programas Públicos de ATER e que eles tenham meios para isso.

A luz da diversidade do tecido social da agricultura familiar à ênfase conceitual adotada pela política pública de ATER com o desígnio e a perspectiva do saber mútuo, não se destina apenas servir de categoria analítica, mas como referência de intervenção do Estado.

Referências

ABRAMOVAY, R. Estratégias e alternativas para a extensão rural e suas consequências para os processos de avaliação. XLV Congresso do SOBER, 22 a 25/072007, Londrina/PR. Mesa redonda: **Assistência técnica e extensão rural no Brasil: desafios para os próximos anos**. Londrina/PR, 2007. 17 p.

ALTIERI, M. **Agroecologia, a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 4 ed. Porto Alegre/RS: UFRGS, 2004.

BASTOS, C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2000.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns**. Brasília/DF, Cadernos Mare da Reforma do Estado, 1997. 23 p.

CAPORAL, F. R. **A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público**. Dissertação 1991. 134 f. (Mestrado do Curso de Pós-Graduação em Extensão Rural) Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria/RS, 1994.

COHN, A.; FAGNANI, E. Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades. In CARDOSO JR., J.S.; SIQUEIRA, C. H. R. (orgs.) **Complexidade e desenvolvimento**. Diálogos para Desenvolvimento, IPEA, vol. 3. Brasília/DF, 2011. p. 155-184.

CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **6º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais**. Anais. Brasília/DF, 1995. 172 p.

DELGADO, G. **O Setor de Subsistência na Economia Brasileira: gênese histórica e formas de reprodução**. Texto para Discussão IPEA, n. 1025. Brasília/DF, 2004. 30 p.

FARIA, C.A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação** Rio de Janeiro/RJ, Ed. Paz e Terra, 1983. 93 p.

FURTADO, C. **Formação econômica da América Latina**. Guanabara/RJ, Ed. Lia, 1969. 159 p.

INSTITUTO CULTIVA. **Indicadores de avaliação de resultados de ATER**. Projeto: ASBRAER/MDA. Belo Horizonte/MG, 2008. 94 p.

INSTITUTO POLIS. Controle social das políticas públicas. **Boletim: REPENTE: Participação Popular na Construção do Poder Local**. São Paulo/SP, 2008. 4 p.

LAMARCHE, H. (Coord.). **A agricultura familiar**. Campinas/SP: Ed. UNICAMP, 1993. 336 p.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. In TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (orgs). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo/SP, Ed. Expressão Popular, 2011. 289 p.

MEDEIROS, L. S. Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical. São Paulo em Perspectivas. **Revista da Fundação Seade**, v. 11, n 2, p. 65-72 São Paulo/SP, 1997.

PACHECO, RS. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n, 4, p. 523-543. Rio de Janeiro/RJ, jul/ago, 2006.

PEIXOTO, M. Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação. **Senado Federal: Textos para Discussão nº 48**, 2008. 27 p.

QUEDA, O; SZMRECSÁNYI, T. O papel da educação escolar e da assistência técnica. In SZMRECSÁNYI, T; QUEDA, O. (orgs) **Vida rural e Mudança Social**. São Paulo/SP: Editora Nacional, 1972. p. 271-294

SCHNEIDER, S. A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 16. Rio de Janeiro/RJ, abril 2001. p. 164-184

SILVA, A. M.; GREGOLIN, A. C. Agricultura familiar e extensão rural: contribuições para o desenvolvimento rural sustentável. In Melo, C., et.al. **Geração de trabalho e renda, gestão democrática e sustentabilidade nos empreendimentos econômicos e solidários**. Fundação Banco do Brasil, p. 124-140. São Paulo/SP, Plublisher Brasil, 2009.

TAVARES, M. C. **Destrução não criadora**: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 1999. 300 p.

Recebido para publicação em 29 de abril de 2013

Devolvido para revisão em 06 de dezembro de 2013

Aprovado para publicação em 15 de fevereiro de 2014